



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La partecipazione delle imprese edili italiane al procurement
della banca mondiale

di Michele Benvenuti, Luca Casolaro, Tindaro Paganini e Umberto Viviani

Novembre 2014

Numero

249



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La partecipazione delle imprese edili italiane al procurement
della banca mondiale

di Michele Benvenuti, Luca Casolaro, Tindaro Paganini e Umberto Viviani

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

LA PARTECIPAZIONE DELLE IMPRESE EDILI ITALIANE AL PROCUREMENT DELLA BANCA MONDIALE

di Michele Benvenuti*, Luca Casolaro*, Tindaro Paganini** e
Umberto Viviani***

Sommario

Nell'ambito della propria attività di *procurement* la Banca Mondiale eroga annualmente tra i 20 e i 40 miliardi di dollari di nuovi prestiti, la metà dei quali destinati al finanziamento di infrastrutture. Si tratta di un mercato nel quale le imprese italiane hanno conseguito risultati significativi, con un'incidenza superiore al 4 per cento del volume complessivo tra il 2007 e il 2012 (quasi il 6 per i soli appalti relativi a infrastrutture), facendo dell'Italia il quarto paese a livello globale. Le aggiudicazioni hanno riguardato un gruppo ristretto di imprese e si sono concentrate in contratti di grandi dimensioni, in progetti relativi a infrastrutture di trasporto e in mercati geografici limitrofi (Europa emergente e Asia Centrale). Le procedure utilizzate dalla Banca Mondiale nel settore del *procurement* pubblico sono oggetto di una profonda revisione. Da essa possono scaturire ulteriori opportunità per le imprese italiane, connesse con una crescente valutazione di aspetti diversi dal costo monetario iniziale nella selezione dei progetti, ma anche rischi, perché una più frequente applicazione di procedure di *procurement* nazionali renderebbe più difficoltosa la partecipazione ai bandi per le imprese non locali.

Classificazione JEL: L11, M4.

Parole chiave: Banca Mondiale, *procurement*, infrastrutture, costruzioni.

Indice

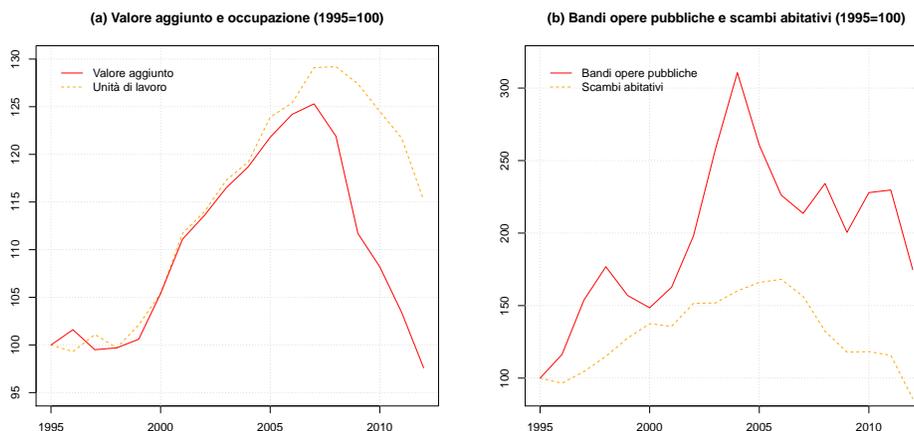
1. Introduzione	5
2. La partecipazione delle imprese italiane al <i>procurement</i> della Banca Mondiale.....	7
2.1 Il ruolo della Banca Mondiale nel finanziamento del settore delle infrastrutture	7
2.2 Il database utilizzato	9
2.3 Andamenti generali nel mercato del <i>procurement</i>	11
2.4 Le aggiudicazioni a imprese italiane	14
2.5 Le imprese italiane e le altre principali banche multilaterali di sviluppo.....	18
2.6 I bilanci delle imprese edili italiane.....	20
3. La riforma delle regole del <i>procurement</i> della Banca Mondiale.....	22
3.1 Le ragioni della riforma in corso	22
3.2 I punti qualificanti della riforma	25
3.3 Prime valutazioni e possibili implicazioni	26
4. Conclusioni	30
Appendice: Le regole attuali del <i>procurement</i> della Banca Mondiale.....	30
Tavole	34

*Banca d'Italia, Sede di Firenze. ** ICE e Banca Mondiale. ***Banca d'Italia e Ambasciata d'Italia a Washington, DC.

1 Introduzione¹

Il settore delle costruzioni in Italia ha conosciuto dal 1995 al 2007 una prolungata espansione, durante la quale il valore aggiunto a prezzi costanti è cresciuto di un quarto. Successivamente è intervenuta una difficile fase congiunturale: tra il 2007 e il 2012 il numero di imprese in attività si è ridotto della metà, il valore della produzione è sceso di oltre un quinto, le unità di lavoro di oltre un decimo (fig. 1a). Questa flessione è riconducibile sia al calo del livello di attività nell'edilizia civile (gli scambi di immobili si sono dimezzati) sia alla contrazione del volume dei bandi di gara per opere pubbliche (fig. 1b). A tali dinamiche dal lato della domanda si sono aggiunti i tempi dilatati di pagamento indotti dai ritardi delle Pubbliche amministrazioni e dalla lunghezza dei procedimenti giudiziari per la risoluzione delle controversie.

Figura 1: Andamento del settore delle costruzioni



Fonte: Istat, Cresme, OMI.

In altri settori dell'economia, principalmente nella manifattura, una par-

¹Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano la responsabilità degli Istituti di appartenenza. Sebbene il lavoro sia frutto di una impostazione comune, Michele Benvenuti e Luca Casolaro hanno curato in particolare i paragrafi da 2.2 a 2.6, Tindaro Paganini e Umberto Viviani i paragrafi 2.1, 3.1, 3.2 e 3.3. Desideriamo ringraziare Valeria Rolli per il costante supporto, Raffaella Giordano, Cristina Giorgiantonio, Pietro Antonio Catte e i partecipanti a un seminario interno della Banca d'Italia per gli utili suggerimenti. Una versione preliminare del lavoro è stata presentata alla conferenza sulla *Internazionalizzazione delle imprese italiane*, svoltasi a Roma il 27 febbraio 2014.

te delle imprese ha fronteggiato il calo della domanda interna affinando la capacità di intercettare quella estera; di norma si è trattato delle imprese più strutturate ed efficienti. Vi sono segnali che ciò sia avvenuto anche nelle costruzioni². Il settore è in larga misura costituito da micro imprese³ e legato alla componente domestica, tuttavia è presente un nucleo di operatori di grandi dimensioni, con notevoli capacità di competere a livello internazionale nella realizzazione di infrastrutture stradali, ferroviarie, impianti idroelettrici.

Il presente lavoro indaga l'operatività delle imprese italiane nel contesto dei bandi di gara per appalti pubblici (*procurement*) finanziati dalla Banca Mondiale, con una specifica attenzione al settore delle infrastrutture. Si tratta di un mercato di dimensioni non elevate⁴ ma che, per le sue caratteristiche, presenta opportunità significative per le imprese italiane. L'analisi si svolge secondo due punti di vista tra loro complementari: retrospettivamente, studia l'andamento delle gare aggiudicate alle imprese italiane in un'orizzonte di lungo termine (paragrafo 2); in prospettiva, valuta le possibili conseguenze del processo in atto di revisione dell'apparato normativo che regola il *procurement* finanziato dalla Banca Mondiale (paragrafo 3).

Più in dettaglio, il paragrafo 2 è introdotto da una descrizione del ruolo della Banca Mondiale nel finanziamento delle infrastrutture (sezione 2.1). Successivamente viene presentato il database utilizzato per l'esame delle aggiudicazioni alle imprese italiane (sezione 2.2), un archivio di pubblico dominio contenente il sottoinsieme dei contratti soggetti a controllo preventivo da parte della Banca Mondiale. Nella sezione 2.3 è esaminato l'andamento dei bandi a livello globale, evidenziandone la marcata espansione intervenuta nel periodo 2007-2012, concentrata nei lavori pubblici. Le aggiudicazioni a imprese italiane sono prese in considerazione nella sezione 2.4, che si pone in ideale continuità rispetto a un'analisi simile condotta dall'ICE per il periodo 2001-06. Due approfondimenti completano il quadro conoscitivo: l'aggiudicazione da parte di imprese italiane di bandi finanziati dalle altre principali banche multilaterali di sviluppo (sezione 2.5) e il confronto, attra-

²Cfr. ANCE (2013), "Rapporto sulla presenza delle imprese di costruzione italiane nel mondo".

³Secondo l'ultimo Censimento le imprese edili con meno di 10 addetti rappresentavano il 64,9 degli occupati del settore, rispetto al 23,2 per cento nell'industria e al 53,4 nei servizi.

⁴Utilizzando le stime SIMCO sui volumi mondiali degli investimenti in infrastrutture contenute nel rapporto 2012 di Federcostruzioni *Il mercato mondiale delle costruzioni: le opportunità per il sistema imprenditoriale italiano*, nel 2011 l'incidenza dei nuovi finanziamenti per infrastrutture della Banca Mondiale era pari al 3,4 per cento.

verso i dati di bilancio, delle caratteristiche delle imprese edili esportatrici rispetto a quelle focalizzate sul mercato interno (sezione 2.6).

Il paragrafo 3 descrive le motivazioni che hanno portato al processo in corso di revisione delle procedure di *procurement* pubblico della Banca Mondiale (sezione 3.1), il cui assetto attuale è riassunto nell'Appendice al lavoro. Nella riforma, che dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2015, il ruolo del *procurement* evolverebbe, in modo sostanziale, da processo amministrativo a strumento strategico per lo sviluppo. La sezione 3.2 descrive le linee salienti della riforma in corso di elaborazione, da considerare, allo stato, non ancora definitiva. La sezione 3.3 valuta le opportunità e i rischi per le imprese concorrenti, in particolare per quelle europee e italiane, legate al mutato contesto regolamentare.

2 La partecipazione delle imprese italiane al *procurement* della Banca Mondiale

2.1 Il ruolo della Banca Mondiale nel finanziamento del settore delle infrastrutture

Il sostegno finanziario allo sviluppo delle infrastrutture è ritenuto fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi del Gruppo Banca Mondiale (GBM)⁵, che si prefigge di favorire la crescita economica, ridurre l'incidenza della povertà e, più in generale, sostenere il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi assistiti⁶. Nel lavoro verrà esclusivamente fatto riferimen-

⁵Il gruppo Banca Mondiale (GBM) è composto da cinque istituzioni distinte: la Banca per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'Associazione Internazionale di Sviluppo (IDA), la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti (MIGA) e il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in materia di Investimenti (ICSID). Le cinque istituzioni collaborano, nell'ambito delle rispettive specializzazioni, in vista dell'obiettivo comune. Il termine Banca Mondiale (BM o Banca) si riferisce alle sole IBRD e IDA, i cui clienti sono i governi dei paesi beneficiari dei prestiti. IBRD assiste i paesi a medio reddito e i paesi in via di sviluppo *creditworthy* (con sufficiente merito di credito), mentre IDA si concentra esclusivamente sui paesi più poveri, che non avrebbero altrimenti accesso ai mercati finanziari internazionali. Le due istituzioni fanno capo alla stessa struttura gerarchica e condividono lo stesso personale, mentre si differenziano per il tipo di prestito erogato e la fonte di approvvigionamento dei propri fondi.

⁶Cfr. *Transformation through infrastructure - WBG Infrastructure Strategy Update FY2012-2015*, World Bank.

to all'attività di prestito nei confronti dei Governi, anche se l'intervento a sostegno delle infrastrutture è più ampio⁷.

Fino ai primi anni '60 il finanziamento delle grandi opere infrastrutturali, soprattutto nei settori del trasporto e dell'energia, rappresentava l'attività principale della BM. In seguito la missione è stata ridefinita, destinando una quota crescente delle risorse ad altre finalità come il miglioramento dei sistemi scolastici e sanitari, nella convinzione che il finanziamento dello sviluppo delle infrastrutture potesse essere fornito dal settore privato. Questa tendenza si è accentuata negli anni '90, alla fine dei quali il flusso di prestiti erogati per investimenti in infrastrutture era sceso al livello minimo (circa \$5 miliardi annui).

A partire dal 2003, con il Piano d'azione per lo sviluppo delle infrastrutture 2003-07, la Banca è tornata a sostenere il settore con un cambio di strategia che ha comportato una più ampia gamma di interventi per rafforzare le reti di trasporto, energia, acqua, le infrastrutture urbane e quelle di telecomunicazione. I prestiti erogati sono tornati a crescere nel periodo, per poi accelerare nel triennio successivo e tornare a contrarsi dal 2011 (fig. 2b). Il mutamento di *policy* ha riflesso, oltre che un ridotto contributo del settore privato al finanziamento delle opere pubbliche⁸, anche la rivalutazione degli investimenti in infrastrutture come elemento di sostegno non soltanto della crescita economica nel lungo termine ma anche dell'occupazione nel breve. Inoltre, la realizzazione di buone infrastrutture è ora ritenuta una condizione essenziale per rispondere efficacemente ai rapidi processi di urbanizzazione e fronteggiare eventi naturali catastrofici⁹.

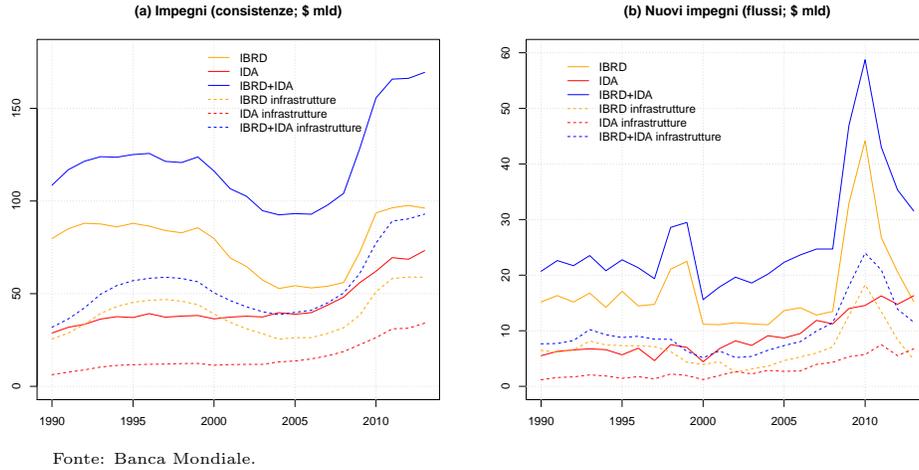
La fig. 2a riporta l'evoluzione, dal 1990 al 2013, delle consistenze dei finanziamenti in essere concessi da IBRD e IDA ai paesi assistiti. L'ammontare complessivo è passato da \$110 a \$170 miliardi; la quota di IDA dal 27 al 43 per cento. I finanziamenti destinati alla realizzazione delle infrastrutture sono saliti da \$30 a \$90 miliardi; la loro incidenza sul totale è passata da circa il 30 a oltre il 50 per cento. Il cambiamento della *policy* ha interessato soprattutto le consistenze di prestiti IBRD per infrastrutture, calati

⁷Oltre ai finanziamenti erogati dall'IFC direttamente al settore privato, il GBM presta garanzie, svolge attività di cofinanziamento e sostiene programmi di *capacity building*, volti a rafforzare il funzionamento e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e a favorire l'adozione di assetti legislativi e regolamentari necessari all'attività del settore privato.

⁸Tra il 1997 e il 2002 gli investimenti privati nel settore delle infrastrutture in paesi in via di sviluppo sono passati da \$128 a \$58 miliardi (WB, *Informal Board meeting, July 8, 2003 - Infrastructure Action Plan - Part. I, pag. 3*).

⁹Cfr. World Bank, *The World Bank's Procurement Policies and Procedures: Policy Review - Initiating Discussion Paper, Operation Policy and Country Services - March 29, 2012*.

Figura 2: Prestiti totali e per infrastrutture



fino a \$25 miliardi nel 2004 e successivamente risaliti fino a \$59; i finanziamenti IDA hanno invece presentato una dinamica crescente, passando da \$6 miliardi del 1990 a \$34 del 2013.

La fig. 2b considera i flussi annuali dei prestiti concessi dalla BM. I nuovi finanziamenti di IBRD sono rimasti sostanzialmente all'interno dell'intervallo tra \$10 e \$20 miliardi fino al 2008; durante la crisi hanno avuto un andamento contro ciclico, superando i \$30 miliardi nel 2009 e toccando un massimo di \$45 l'anno successivo. Tale dinamica ha riflesso il forte aumento dei prestiti erogati nella forma di *Development Policy Loans* (DPL), in supporto ai bilanci pubblici dei paesi assistiti. Nel 2011 i flussi si sono ridimensionati e nel 2013 sono tornati sui livelli medi osservati prima della crisi. I nuovi impegni di IDA si sono mantenuti tra \$5 e \$10 miliardi fino al 2006; successivamente sono cresciuti, superando nel 2013 \$16 miliardi.

2.2 Il database utilizzato

I progetti supportati dalla BM vengono attuati da Agenzie governative locali e sono regolati, anche per quanto riguarda la realizzazione delle gare per l'aggiudicazione dei contratti di appalto pubblico, da accordi legali tra la Banca e il governo locale. Per ogni progetto viene determinato, sulla base dello *standing* del paese e dell'Agenzia coinvolti, il livello di rischio associato all'investimento finanziario della Banca, che determina anche l'intensità della supervisione svolta. L'attività di controllo può essere di tipo succes-

sivo, su un campione di progetti, oppure di tipo preventivo, in base a un sistema di soglie relative al valore dei contratti e variabili in base al livello di rischio del paese coinvolto¹⁰. Il complesso delle regole attualmente in vigore è riassunto nell'Appendice.

Il database sugli appalti pubblici relativi a progetti in paesi emergenti (*Contract Awards Database*) contiene informazioni dettagliate circa l'esito di ogni singola gara soggetta a controllo preventivo¹¹. I bandi sono riconducibili a tre diverse tipologie di contratti, per le quali si applicano regole in parte diverse: lavori per opere pubbliche, forniture di beni, prestazione di servizi di consulenza. Il presente lavoro analizza in particolare la prima categoria.

Questa stessa base dati è stata in precedenza presa in esame in un rapporto pubblicato dall'Istituto per il commercio estero¹². Dal documento emergeva un significativo arretramento della quota di mercato delle gare aggiudicate alle imprese italiane nel periodo 2001-06 rispetto ai sei anni precedenti, con una flessione superiore a due terzi. Il peggioramento era risultato più marcato per i contratti di importo più elevato e nel comparto dei lavori pubblici, in precedenza punto di forza delle imprese italiane¹³. Il presente lavoro intende aggiornare l'analisi contenuta in quel documento analizzando i dati relativi al periodo 2007-12.

L'analisi della base dati richiede alcune cautele a fronte di criticità che potrebbero influire sulla corretta interpretazione dei fenomeni. Un primo elemento di attenzione deriva dalla circostanza che l'archivio non include tutti i progetti finanziati dalla Banca ma soltanto quelli soggetti a controllo preventivo. La dinamica temporale dei contratti aggiudicati (fig. 3a) indica, in un contesto di miglioramento nella qualità delle istituzioni e quindi di innalzamento delle soglie previste per il controllo preventivo, una progressiva flessione del numero delle operazioni esaminate, a fronte di una tendenziale crescita dell'ammontare complessivo, specialmente per i lavori (fig. 3b). Il controllo preventivo viene, comunque, applicato a tutte le operazioni di elevato ammontare: nel 2013 il primo 20 per cento dei circa 8.000 contratti sottoposti a revisione rappresentava i nove decimi del valore totale erogato dalla Banca Mondiale; i restanti quattro quinti erano pari al 6 per cento del

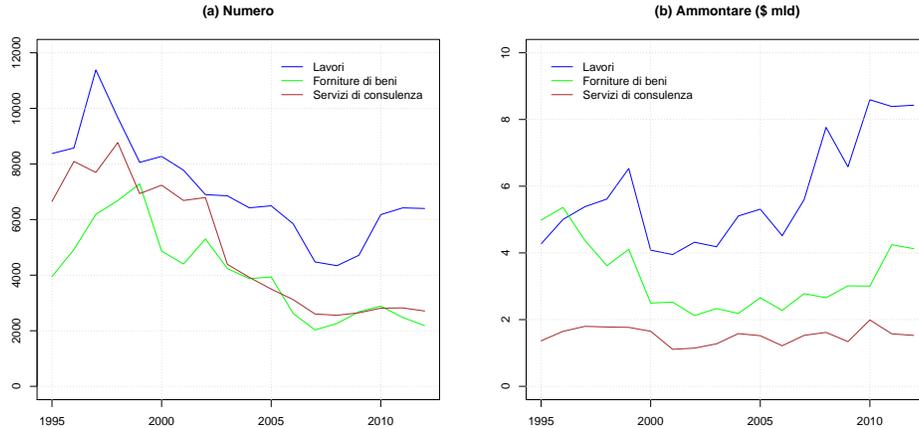
¹⁰Nei paesi contraddistinti da un rischio più elevato il controllo preventivo viene attuato a fronte del superamento di soglie più contenute.

¹¹I dati sono pubblicamente disponibili sul sito della Banca Mondiale.

¹²ICE, *La partecipazione italiana alle gare finanziate dalla Banca Mondiale*, 2007.

¹³Vi avrebbero influito sia l'aumento dei contratti aggiudicati attraverso il *national competitive bidding*, che rappresenta uno svantaggio comparato per le imprese non locali, sia la riduzione della partecipazione delle imprese italiane alle gare, che potrebbe aver riflesso un effetto di scoraggiamento.

Figura 3: Andamento dei contratti per categoria



Fonte: Banca Mondiale.

valore dei contratti. A ciò si aggiunge la considerazione che l’operatività delle imprese italiane si concentra verso i bandi di maggiori dimensioni (cfr. *infra*).

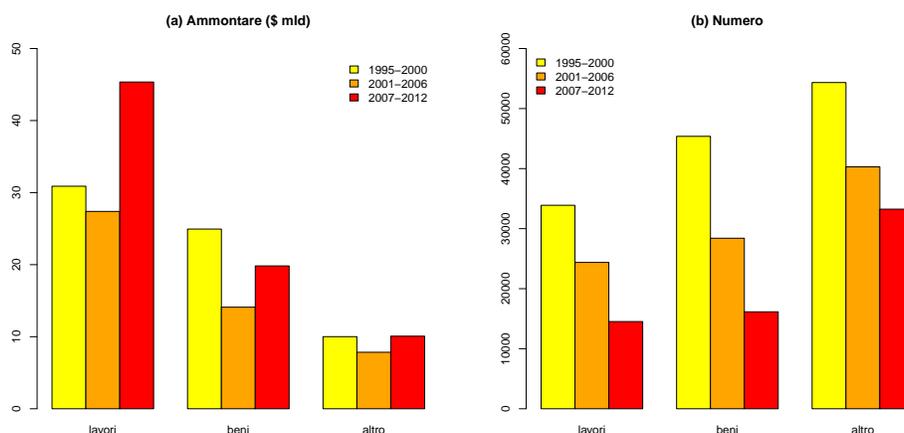
Una seconda criticità è rappresentata dalla possibilità che le imprese italiane partecipino alle gare tramite proprie controllate estere, allo scopo di abbattere i costi connessi con la distanza. Se così fosse l’analisi delle sole aggiudicazioni a imprese italiane produrrebbe una sottostima della effettiva quota di mercato. Per verificare questa eventualità sono state prese in esame le partecipate e consociate estere delle trenta principali imprese italiane presenti nel database, verificando se qualcuna di esse fosse risultata aggiudicataria di bandi tra il 1996 e il 2012: il risultato è stato negativo, confermando che le società italiane concorrono alle gare direttamente e non tramite controllate di diritto straniero.

2.3 Andamenti generali nel mercato del *procurement*

In questa sezione viene preso in esame l’andamento delle aggiudicazioni tra il 2007 e il 2012, usando come parametro di confronto il periodo anteriore di analoga durata (2001-06) e quello ancora precedente (1995-2000). I dati più recenti mostrano una significativa crescita del mercato complessivo: il volume totale dei contratti (lavori, forniture di beni e servizi di consulenza) aggiudicati a livello mondiale ha superato \$75 miliardi (fig. 4a e tav. 1), oltre il 50 per cento in più rispetto ai sei anni precedenti e il 14 per cento in

più del periodo 1995-2000. A fronte dell'incremento dei volumi il numero di contratti è diminuito del 30 per cento rispetto al 2001-06 e del 52 rispetto al 1996-2000 (fig. 4b). Gli importi medi sono più che raddoppiati, in particolare quelli relativi a lavori per opere pubbliche, saliti da \$1,1 milioni a \$3,3.

Figura 4: Contratti aggiudicati per tipologia

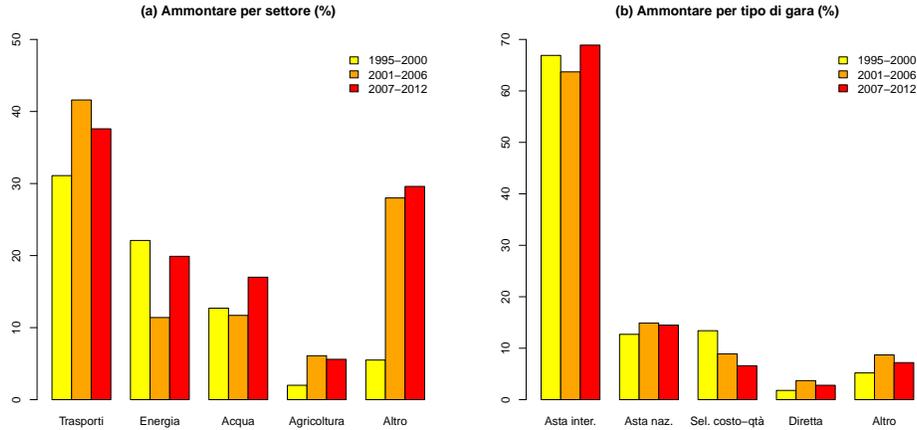


Fonte: Banca Mondiale.

L'espansione è stata particolarmente marcata nel comparto dei lavori: nonostante il numero di gare si sia più che dimezzato, il volume ha superato \$45 miliardi, crescendo rispettivamente di due terzi e di quasi la metà nei confronti dei due periodi precedenti. I comparti in maggiore crescita sono risultati le infrastrutture per trasporti, energia e forniture idriche, con un'incidenza sul totale, rispettivamente, di oltre un terzo, un quinto (il doppio rispetto al periodo precedente ma in linea con gli anni novanta) e il 17 per cento (fig. 5a e tav. 2). Le aggiudicazioni tramite metodo di gara internazionale, connotate da maggiore trasparenza, hanno riguardato oltre due terzi dei volumi; le aste nazionali, più difficilmente accessibili da imprese estere, sono state pari al 15 per cento (fig. 5b).

Le aree geografiche maggiormente interessate dagli interventi finanziati dalla Banca Mondiale sono state l'Africa, cui ha fatto capo circa un quarto del volume dei progetti (una quota in crescita rispetto ai primi anni duemila e doppia rispetto agli anni novanta; fig. 6), e l'Europa e Asia centrale, il cui peso è anch'esso in forte aumento (21 per cento). Si è contratta l'incidenza di altre aree: in particolare le quote relative all'Estremo Oriente e all'America

Figura 5: Contratti per settore e metodo di aggiudicazione



Fonte: Banca Mondiale.

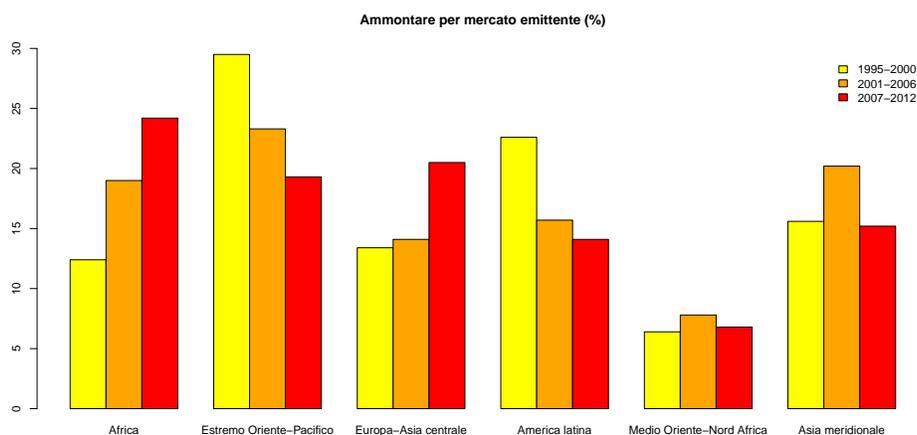
latina sono scese di circa 10 punti rispetto alla fine degli anni novanta, attestandosi rispettivamente al 19 e al 14 per cento.

La distribuzione dei contratti per nazionalità delle imprese aggiudicatrici indica un arresto nella crescita della quota dei paesi BRICS nel periodo recente, rimasta sostanzialmente stabile al 38 per cento; l'ulteriore guadagno delle imprese residenti in Cina ha compensato la perdita di quelle di India e Brasile (fig. 7). È aumentata la quota di alcuni paesi emergenti, di media o piccola dimensione, soprattutto asiatici ed europei (Vietnam, Afghanistan, Turchia, Corea, Azerbaijan, Ucraina). Le imprese degli altri paesi del G7 (escludendo l'Italia) hanno continuato a perdere quote di mercato, scendendo dall'11,7 all'8,1 per cento, meno della metà di quanto registrato alla fine degli anni novanta¹⁴.

L'andamento delle quote di mercato per la sola tipologia dei contratti per lavori è analogo. La quota detenuta dalle imprese dei paesi BRICS è ancora più elevata (46 per cento) ma in diminuzione a causa del forte arretramento di India e Brasile a beneficio di altri paesi emergenti (Argentina, Vietnam, ecc). L'arretramento degli altri paesi del G7 è meno pronunciato, ma a questo gruppo faceva capo una quota già limitata dei contratti aggiudicati:

¹⁴Tale andamento è riconducibile alla scarsa operatività delle imprese del Canada, del Giappone e anche degli Stati Uniti, la cui quota di mercato è divenuta esigua (pari a meno di un quarto rispetto a quella del periodo 1996-2000); anche Francia e UK hanno mostrato quote in calo, mentre quella della Germania si è mantenuta prossima al 3 per cento.

Figura 6: Contratti per area di emissione del bando



Fonte: Banca Mondiale.

escludendo l'Italia, la quota di mercato è passata dal 4,9 al 4,1 per cento, un punto percentuale in meno rispetto agli anni novanta¹⁵.

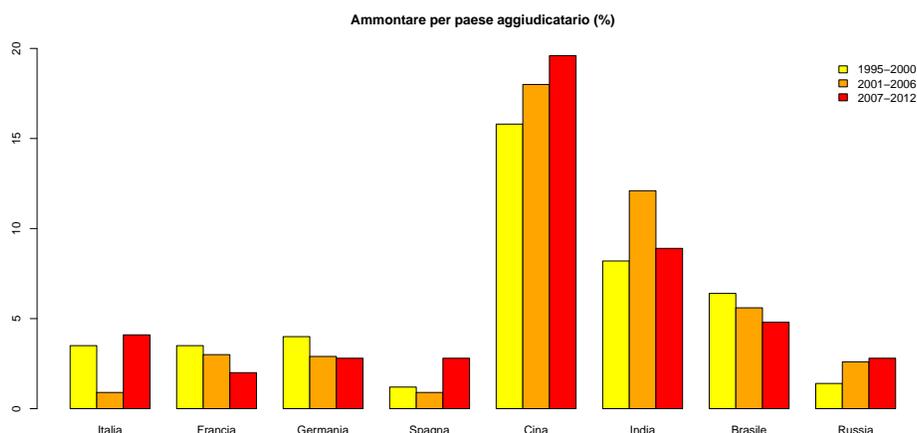
È cresciuto il peso delle imprese concorrenti locali, specialmente nelle opere di ridotto ammontare e in quelle localizzate nelle regioni dell'Asia orientale e meridionale (fig. 8). La percentuale di contratti aggiudicati a imprese residenti nella medesima regione geografica è la quasi totalità in Estremo Oriente e supera l'85 per cento in Asia meridionale, in aumento in entrambi i casi rispetto ai periodi precedenti. In America latina la percentuale corrispondente si è attestata all'88 per cento, in leggera diminuzione a causa della minore competitività delle imprese brasiliane. La quota delle imprese locali ha registrato una forte contrazione nelle regioni dell'Europa e Asia Centrale (dal 74 al 58 per cento) e del Medio Oriente e Nord Africa (dall'89 al 46 per cento). In Africa essa si è mantenuta su livelli relativamente bassi, riflettendo la scarsa competitività delle imprese locali.

2.4 Le aggiudicazioni a imprese italiane

Nel periodo più recente (2007-12) il valore dei contratti aggiudicati a imprese italiane è aumentato di sei volte, superando \$3 miliardi; la relativa incidenza è passata dallo 0,9 al 4,1 per cento del totale, la quarta quota a livello

¹⁵Canada, Stati Uniti, Giappone e UK sono di fatto assenti dal mercato; Francia e Germania detengono percentuali assai modeste.

Figura 7: Contratti per paese aggiudicatario



Fonte: Banca Mondiale.

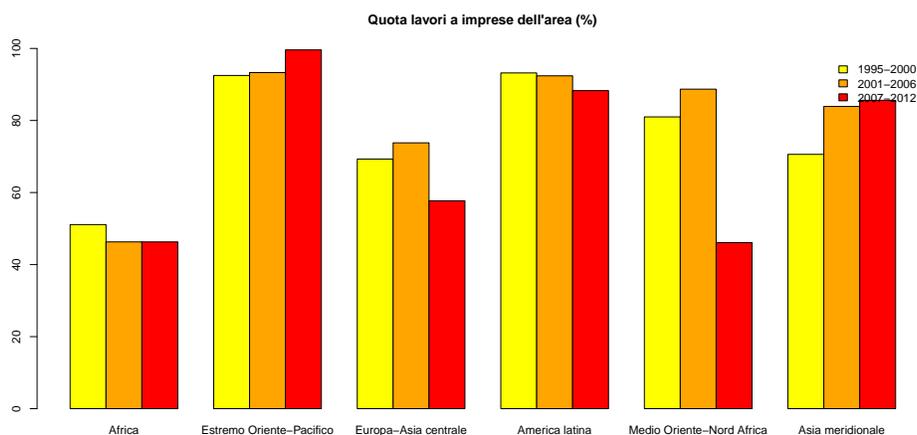
mondiale dopo quelle di Cina (19,6 per cento), India (8,9) e Brasile (4,8). Tale quota è risultata più elevata anche rispetto a quella del periodo 1996-2000 (3,5 per cento) e supera il peso dell'Italia sul commercio mondiale (2,7 per cento nel 2012).

La dinamica favorevole è riconducibile per la quasi totalità a lavori per opere pubbliche, il cui volume, fortemente ridimensionatosi nel periodo 2001-06, si è più che decuplicato nei 6 anni successivi, superando i 2,5 miliardi di dollari. La quota di mercato dell'Italia in questo comparto è risalita dallo 0,9 al 5,7 per cento, la quarta a livello mondiale dopo Cina (24,5 per cento), India (8,4) e Brasile (6,3). Si tratta di una quota pari circa al triplo di quella di Germania e Spagna (1,9 e 1,7 per cento, rispettivamente, dall'1,0 e dallo 0,9 per cento nei primi anni duemila) e molto superiore a quella della Francia (scesa dal 2,1 all'1,2 per cento).

Tale risultato è legato a un numero piuttosto esiguo di contratti (57), il 28 per cento in meno dei 6 anni precedenti e meno di un quarto rispetto a quelli della seconda metà degli anni novanta. L'importo medio dei contratti per lavori, già storicamente elevato, è ulteriormente aumentato: negli anni novanta era di \$7 milioni, 8 volte maggiore rispetto a quello riferito al totale, mentre negli ultimi 6 anni è salito a \$45 milioni, 14 volte più elevato della media mondiale e più del doppio di quello medio dei paesi del G7 (tavv. 3 e 6).

Le aggiudicazioni sono riferite al settore dei trasporti (principalmente

Figura 8: Contratti per lavori assegnati a imprese locali



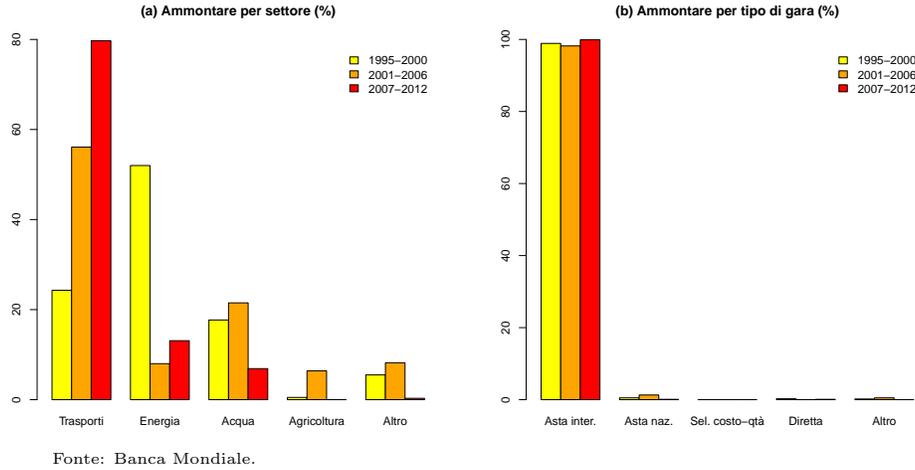
Fonte: Banca Mondiale.

realizzazione di strade e ferrovie) per i quattro quinti del totale (dal 24 per cento negli anni novanta; fig. 9a e tavv. 4 e 5). L'incidenza del settore dell'energia, legato alla realizzazione di centrali, è diminuito nello stesso periodo dal 52 al 13 per cento; quella del settore idrico dal 18 al 7 per cento. Questo andamento non dipende da un aumento del peso del settore dei trasporti nell'offerta di *procurement* della Banca Mondiale (rimasto invariato rispetto agli anni novanta, al 50 per cento), ma da una più elevata competitività delle imprese italiane in questo tipo di progetti, che presentano importi medi elevati e un maggiore livello di complessità: tra il 2007 e il 2012 oltre il 7 per cento dei contratti mondiali nel settore trasporti sono stati aggiudicati a imprese italiane.

La quasi totalità delle gare vinte da imprese italiane è stata aggiudicata tramite asta internazionale (fig. 9b), che garantisce una maggiore partecipazione delle imprese estere e che è maggiormente utilizzata per bandi di elevata complessità e valore. Tale tendenza dimostra una crescente capacità delle imprese italiane di competere in un segmento di mercato - quello delle opere infrastrutturali di valore elevato - dove il know how e le competenze tecniche richieste sono più difficilmente alla portata delle società provenienti dai paesi BRICS e, recentemente, anche da altri paesi emergenti, in particolare asiatici, il cui vantaggio deriva soprattutto da politiche di prezzo estremamente aggressive.

L'operatività delle imprese italiane è risultata concentrata anche in ter-

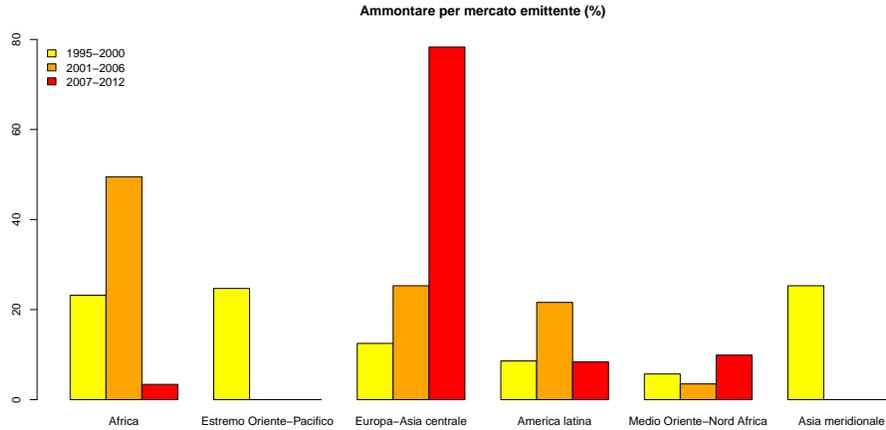
Figura 9: Contratti per lavori a imprese italiane



mini di distribuzione per mercati geografici. Negli anni novanta le aggiudicazioni avevano riguardato tutte le principali aree emergenti: i tre quarti erano suddivisi in parti uguali tra Asia orientale e Pacifico, Africa e Asia meridionale, mentre il restante quarto era diviso tra Europa e Asia centrale (12,5 per cento), America latina (8,6) e Medio Oriente e Nord Africa (5,7; fig. 10). Nel periodo 2007-2012 è salita l'incidenza di regioni relativamente più vicine come l'Europa e l'Asia Centrale (78,3 per cento del totale) e, in misura minore, Medio oriente e Nord Africa (9,9). Anche in questo caso l'andamento non è dipeso da modifiche nella ripartizione geografica dei bandi della Banca Mondiale. La presenza nel mercato dell'Africa subsahariana, aumentata significativamente nei primi anni duemila, è crollata al 3,4 per cento, a beneficio di altri paesi del G7 (Francia e Germania) e della Cina. Nell'Asia orientale e meridionale l'operatività italiana si era annullata già a partire dagli anni duemila, in concomitanza con l'accresciuta competizione di imprese indiane e cinesi, e, più recentemente, anche di quelle di paesi asiatici emergenti come il Vietnam e l'Afghanistan. Le aziende italiane hanno invece mantenuto la propria quota di mercato in America latina (il cui peso è però sceso all'8,4 per cento, dal 21,2 dei primi anni duemila).

Le aggiudicazioni di lavori a imprese italiane riguardano un numero molto limitato di soggetti: nel periodo 2007-2012 alle prime 3 imprese faceva capo il 55 per cento del volume dei contratti, mentre i lavori aggiudicati

Figura 10: Contratti per lavori a imprese italiane



Fonte: Banca Mondiale.

alle prime 10 ammontavano a oltre l'86 per cento del totale (tav. 7)¹⁶. Tali soglie sono più elevate di quelle relative alle imprese tedesche (rispettivamente 42 e 76 per cento) ma inferiori a quelle francesi (59 e 91 per cento). Questo fenomeno non implica tuttavia elevata concentrazione dei contratti: nel periodo 2007-2012 i primi 5 contratti ammontavano a circa un quarto del totale e i primi venti a circa i tre quarti, quote inferiori a quelle tedesche (rispettivamente 49 e 87 per cento) e francesi (41 e 88 per cento).

2.5 Le imprese italiane e le altre principali banche multilaterali di sviluppo

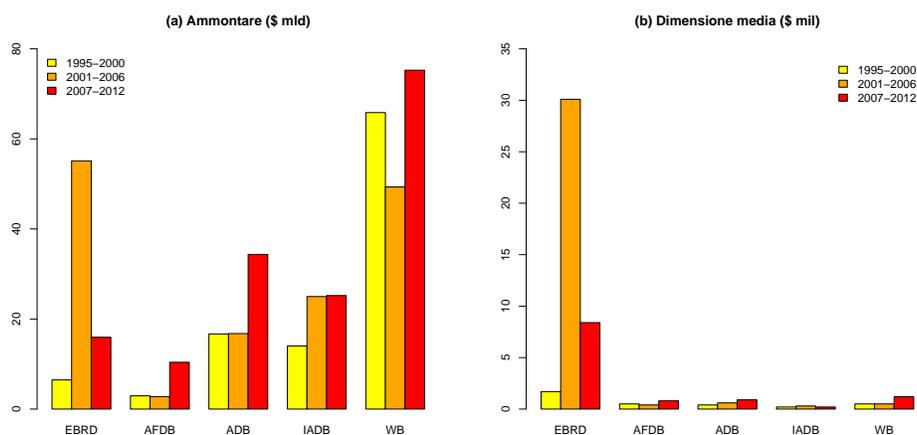
Allo scopo di verificare se le dinamiche dei contratti aggiudicati a imprese italiane presso la Banca Mondiale sono state comuni alle altre banche multilaterali di sviluppo, sono stati presi in esame i contratti relativi all'attività di *procurement* delle altre quattro principali istituzioni (African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and

¹⁶A fini di confrontabilità con i dati relativi ad altri paesi, nel calcolo non si è tenuto conto di contratti riconducibili a imprese dello stesso gruppo, *joint venture* con altre imprese e possibili imputazioni errate del nome dell'azienda; utilizzando anche queste informazioni, alle prime tre imprese italiane farebbe capo il 72 per cento del volume dei contratti aggiudicati (il 94 per cento alle prime 10). Considerando che le prime due imprese appartengono al medesimo gruppo, la quota di mercato del primo operatore sfiorerebbe il 60 per cento.

Development, InterAmerican Development Bank). Non essendo disponibili informazioni sui singoli contratti, l'analisi si limita al quadro di insieme.

Nel periodo 2007-2012 il volume complessivo di contratti finanziati dalle quattro istituzioni è stato pari a \$86 miliardi, un valore leggermente superiore a quello della Banca Mondiale, in calo rispetto al valore eccezionalmente elevato del periodo 2001-06¹⁷ e più che doppio rispetto al 1995-2000 (tav. 8). Nell'ultimo periodo i volumi più consistenti sono stati aggiudicati dalla banca asiatica e da quella interamericana, mentre l'aumento più rilevante ha riguardato quella africana (fig. 11).

Figura 11: Contratti aggiudicati dalle istituzioni multilaterali



Fonte: istituzioni multilaterali.

Nell'insieme, l'Italia ha mostrato una minore capacità di penetrazione rispetto al quadro emerso per la Banca Mondiale. La quota nel periodo 2007-2012 è stata mediamente pari all'1,5 per cento; per il solo comparto dei lavori è risultata pari all'1,8 per cento, contro il 5,7 per cento per il *procurement* della Banca Mondiale¹⁸.

La partecipazione delle imprese italiane è molto differenziata tra le diverse banche multilaterali. Essa è insignificante nel *procurement* della banca

¹⁷Nel periodo 2001-06 sono stati aggiudicati contratti per lavori, finanziati dalla EBRD, a imprese provenienti dall'Austria e dalla Serbia e Montenegro rispettivamente per \$26 e \$20 miliardi (contro una media, per gli altri periodi, di \$0,4 e \$0 miliardi).

¹⁸Sommando i contratti aggiudicati presso la Banca Mondiale e quelli presso le altre banche multilaterali, gli importi acquisiti dalle imprese italiane tra il 2007 e il 2012 ammontavano a circa 4,4 miliardi, il 2,7 per cento del totale; per i soli lavori a 3,4 miliardi, pari al 3,9 per cento del mercato totale.

asiatica, che vede il primato di Cina e India (con quote di mercato, rispettivamente, del 31 e del 20 per cento) e una crescente concorrenza di imprese di altri paesi asiatici emergenti. La presenza italiana è divenuta del tutto marginale anche nel *procurement* della banca interamericana, dove, a fronte di un dimezzamento della quota del Brasile, prima dominante, quasi i tre quarti dell'operatività fanno capo a imprese residenti in paesi emergenti diversi dai BRICS. La posizione delle imprese italiane nel *procurement* della banca africana, molto forte alla fine degli anni novanta, è stata in parte preservata (4,2 per cento del volume di progetti finanziati), nonostante la forte concorrenza da parte tedesca, francese e cinese. Nel contesto di forte contrazione dell'attività di *procurement* della EBRD, i progetti affidati a imprese italiane sono raddoppiati e la quota di mercato è salita al 6,9 per cento, sostanzialmente in linea con quella dei principali competitori europei.

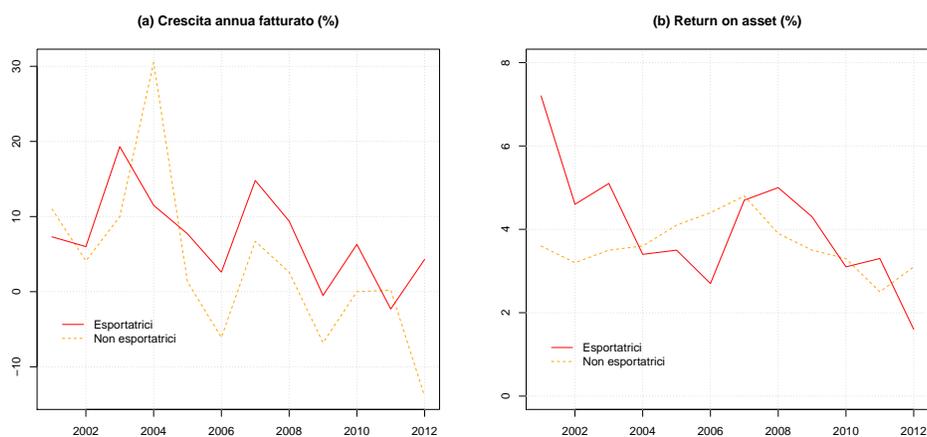
I motivi dell'eterogeneità di risultati delle imprese italiane nel *procurement* delle banche multilaterali sono molteplici. In generale, occorre tenere conto della minore operatività delle imprese italiane nei mercati asiatici e latinoamericani. Verosimilmente, rilevano anche le caratteristiche dei progetti finanziati dalle diverse banche multilaterali: la dimensione media dei contratti aggiudicati dalla banca asiatica, interamericana e africana è pari a circa la metà di quella relativa ai contratti della Banca Mondiale. Inoltre, gli appalti finanziati dalla Banca Mondiale rispondono di norma a criteri di più elevata trasparenza rispetto a quelli di altre banche multilaterali, le cui politiche tendono a privilegiare logiche di promozione dei sistemi e delle realtà produttive locali nei paesi assistiti (ad esempio attraverso metodi di gara che tendono a disincentivare la concorrenza di imprese estere).

2.6 I bilanci delle imprese edili italiane

Le evidenze relative al *procurement* della Banca Mondiale mostrano come l'operatività italiana nel comparto della costruzione di opere pubbliche sia circoscritta a un numero limitato di grandi imprese, che possiedono le conoscenze e le risorse per competere a livello internazionale nella realizzazione di progetti complessi e ad alto valore aggiunto. Date queste premesse, è verosimile che questo gruppo di imprese presenti caratteristiche, in termini di solidità finanziaria e redditività, migliori rispetto al resto del settore, anche in considerazione degli effetti positivi che una diversificazione geografica può sortire in un momento di forte crisi della domanda interna. Nella presente sezione viene condotta un'analisi sulle caratteristiche delle società edili censite dalla Centrale dei Bilanci nel periodo 2000-2012, allo scopo di rilevare eventuali peculiarità delle imprese che svolgono parte della propria attività

all'estero. Le imprese individuate come esportatrici sono quelle che hanno realizzato all'estero una quota di fatturato superiore al 10 per cento per almeno un esercizio. Il gruppo è composto da circa 40 unità, di dimensione media pari a 400 addetti (contro un valore pari a 65 addetti per le altre).

Figura 12: Crescita del fatturato e redditività



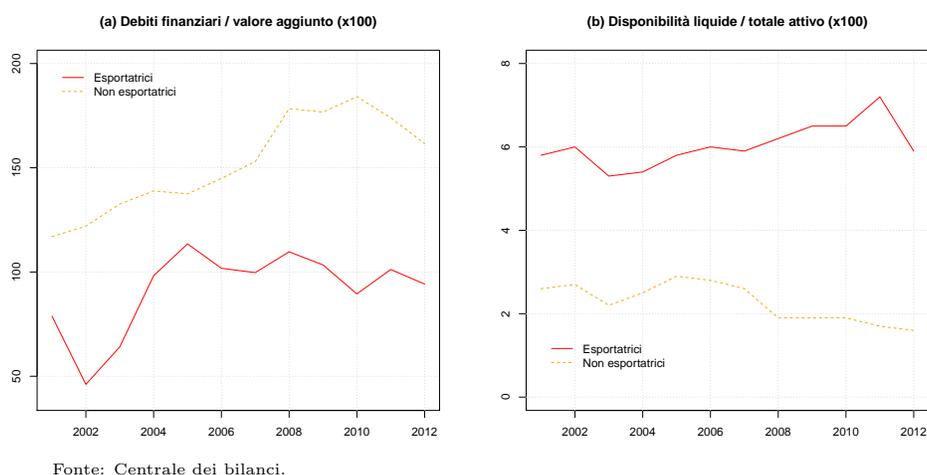
Fonte: Centrale dei bilanci.

Le imprese esportatrici mostrano, già a partire dal 2006 (picco del ciclo immobiliare), un tasso di crescita del fatturato superiore di oltre 5 punti rispetto alle altre imprese (fig. 12a; i valori sono riferiti al dato mediano). Tuttavia, non ne risulterebbe associata una maggiore efficienza nell'uso delle risorse: la redditività (misurata dal ROA) delle imprese esportatrici non mostra infatti un andamento più favorevole ma anzi, nel corso del 2012, evidenzia una brusca contrazione, dovuta al forte calo registrato da alcune imprese (1,6 per cento, a fronte del 3,1 per l'altro gruppo; fig. 12b).

La struttura finanziaria delle imprese esportatrici si caratterizza per il livello di indebitamento più contenuto: nella media del periodo il rapporto tra debiti finanziari e valore aggiunto è stato inferiore di circa il 60 per cento rispetto alle altre imprese (fig. 13a). A partire dal 2006 la differenza si è ampliata, a causa dell'aumento dell'indice per le imprese con operatività nazionale, cui si contrappone un lieve calo per le imprese internazionalizzate. Anche la disponibilità di risorse liquide e finanziarie appare molto più consistente per quest'ultimo gruppo: il rapporto tra le attività a disposizione e il totale dell'attivo nella media del periodo è superiore al doppio (fig. 13b). Anche in questo caso è intervenuto un ampliamento della differenza tra gli

indici nella seconda metà del decennio.

Figura 13: Indebitamento e liquidità



La struttura dei costi delle imprese esportatrici evidenzia una maggiore incidenza delle spese per il personale (fig. 14a), compatibile con il maggiore carico amministrativo-gestionale connesso con l'operatività sui mercati esteri e la maggiore dimensione. D'altra parte, la diversificazione dei mercati di sbocco e in particolare l'apertura a quelli esteri, soprattutto in una fase di criticità del mercato interno, può portare benefici anche in fase di realizzazione dei crediti: nel periodo 2009-12, in cui maggiori sono state le criticità legate ai ritardi dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni, le imprese esportatrici hanno mostrato un andamento del rapporto tra crediti commerciali e fatturato favorevole rispetto all'altro gruppo (fig. 14b).

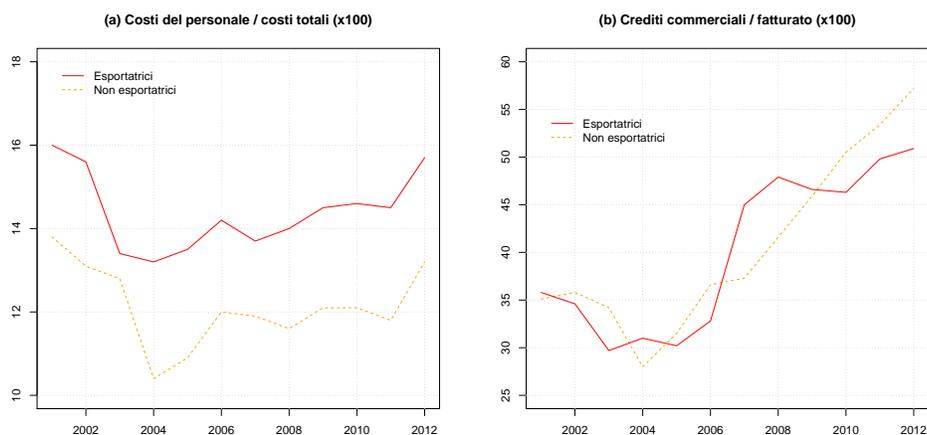
3 La riforma delle regole del *procurement* della Banca Mondiale

3.1 Le ragioni della riforma in corso

Nel 2012 la Banca ha avviato una revisione completa del proprio sistema di regole nel campo del *procurement*¹⁹. Il nuovo sistema, definito allo stato soltanto nelle linee essenziali, si propone di superare alcuni elementi di

¹⁹ *The World Bank's Procurement Policies and Procedures: Initiating Discussion and Approach Papers*, 10 febbraio 2012.

Figura 14: Incidenza dei costi del personale e dei crediti commerciali



Fonte: Centrale dei bilanci.

criticità risultanti dall'evoluzione del contesto esterno e non affrontati in modo organico dalle precedenti revisioni stratificatesi nel corso del tempo (cfr. l'Appendice). In particolare, è stato evidenziato come l'attuale sistema, incentrato sull'osservanza puntuale di precise linee guida, non permetta un approccio sufficientemente duttile per tenere conto delle specificità dei sistemi di *procurement* nazionali, dei settori di intervento, della capacità di offerta delle imprese nazionali e della tipologia dei progetti. Mancherebbe, inoltre, una visione strategica: l'attività di *procurement* dovrebbe essere valorizzata nell'ottica dell'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche e non solo utilizzata per assicurare l'assegnazione di contratti in un contesto di regole ben definite. Infine, l'intervento della Banca dovrebbe mirare al rafforzamento delle istituzioni e delle procedure nei paesi assistiti.

La Banca al momento non applica in modo compiuto il principio del *value for money*, che è divenuto prassi prevalente nei mercati dei paesi avanzati e degli appalti privati. Nella sua definizione più semplice, esso richiede che nella valutazione della economicità dell'investimento venga considerato non il prezzo o il costo iniziale come unico fattore ma l'insieme dei costi e dei benefici legati all'intera vita operativa del progetto. Essi includono, oltre all'onere connesso con la realizzazione, la manutenzione, la gestione, lo smaltimento a fine ciclo, i rischi collegati al progetto (per esempio la qualità dei servizi forniti dal progetto, la capacità di adempiere da parte del contraente, il rischio di default dei committenti). L'implementazione di questo principio

presenta elementi di grande complessità legati ai severi requisiti informativi, richiedendo una conoscenza approfondita delle strutture di mercato realizzabile attraverso una stretta collaborazione con le imprese sin dalla fase di progettazione²⁰.

Le regole di *procurement* della Banca hanno faticato ad adeguarsi anche ad altri cambiamenti intervenuti nei sistemi di *procurement* internazionali. Ad esempio, non sono previste fattispecie di operazioni relativamente nuove come i contratti di *Public Private Partnership* (PPP)²¹ e alcune modalità di *procurement* più innovative come l'*e-Procurement*²². Infine, non è ancora stata realizzata una completa armonizzazione delle regole della Banca Mondiale con quelle delle altre banche multilaterali di sviluppo. Si tratta di un processo in corso da anni, che ha visto recenti progressi, ad esempio con l'effettiva applicazione del principio di *cross-debarment*²³.

Il processo di organica revisione dell'impianto normativo del *procurement* della Banca ha al momento completato la prima fase, delineante il quadro e i principi portanti della riforma. Preliminarmente sono state effettuate consultazioni interne (oltre che dal management, anche dal Gruppo indipendente di valutazione IEG della Banca) e pubbliche, raccogliendo osservazioni da governi, associazioni di imprenditori ed esperti del settore. Tra gli elementi emersi nel corso delle consultazioni pubbliche, i paesi sviluppati hanno chiesto che la Banca mantenga un forte ruolo di leadership, in particolare per i bandi relativi ai contratti più complessi e/o di maggior valore, tipici del settore dei lavori civili, assicurando l'applicazione di condizioni di parità per tutte le imprese concorrenti (*level playing field*) e del principio

²⁰Questo approccio è già seguito dalla Banca in fattispecie specifiche, come l'acquisto di merci e infrastrutture nel settore dell'*Information technology* e la realizzazione di sistemi per la potabilizzazione e il trasporto dell'acqua.

²¹Molti paesi in via di sviluppo ed emergenti hanno cercato di soddisfare le esigenze di finanziamento delle infrastrutture attraverso il coinvolgimento del settore privato con accordi di PPP. Negli ultimi dieci anni la Banca ha iniziato a finanziare questo tipo di attività con una media annuale di 32 contratti nel periodo 2002-2012. Tuttavia, soltanto nell'ultima versione delle linee guida lo strumento viene esplicitamente citato e la normativa non è ancora sufficientemente chiara in alcuni punti, come la definizione del raggio d'azione della Banca nel valutare la capacità del settore privato.

²²L'*Electronic Procurement* è quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative che consentono l'acquisizione di beni e servizi online, grazie alle possibilità offerte dalla rete Internet e dal commercio elettronico.

²³L'ultima revisione delle linee guida del 2011 prevede che, in virtù dell'*Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions* del 9 aprile 2010, le imprese sanzionate come temporaneamente inleggibili a partecipare a una gara finanziata dalla Banca Mondiale non siano ammesse a partecipare, nello stesso periodo, neanche alle gare finanziate da *Asian Development Bank*, *European Bank for Reconstruction and Development*, *Inter-American Development Bank* e *African Development Bank*

del *value for money* nell'aggiudicazione delle gare. I paesi in via di sviluppo hanno invece richiesto l'applicazione di procedure meno complesse, specialmente per i bandi di valore più contenuto. Inoltre è stato auspicato un sostegno maggiormente strutturato nei confronti dei paesi assistiti, con riferimento alle procedure di finanziamento e all'attività di consulenza da parte della Banca per la revisione dei sistemi di *procurement* nazionali²⁴.

3.2 I punti qualificanti della riforma

Il quadro e i principi portanti della riforma sono contenuti nel documento *Proposed New Framework for Procurement in World Bank Investment Project Finance* approvato dal Board il 15 novembre 2013. I passi successivi prevedono la presentazione al Board dei Direttori della Banca di una strategia entro luglio 2014, al fine di disporre di una versione finale entro la fine dell'anno e avviare l'implementazione della nuova politica a partire dal 2015. Il progetto di riforma mira al superamento del concetto di *procurement* come processo amministrativo, elevando questa attività a strumento strategico per lo sviluppo sia dal punto di vista del rafforzamento della governance (ad esempio nella lotta alla corruzione) sia nell'ottica di creare valore per le popolazioni. Di conseguenza, l'area del *procurement* verrà inclusa in una delle quattordici *Global Practices* che definiscono la piattaforma organizzativa della Banca la cui entrata in vigore è prevista per luglio 2014.

Il principio del *value for money* costituirà il cardine dell'attività di *procurement*, fatte salve l'integrità del procedimento e l'attenzione al risultato in termini di sviluppo sostenibile, sotto l'aspetto economico-sociale e del rispetto ambientale. Il *value for money* sarà applicato trasversalmente ri-

²⁴Il gruppo indipendente di valutazione della Banca ha preso in considerazione due elementi: l'efficacia degli interventi nel favorire lo sviluppo dei sistemi nazionali di *procurement* e l'adeguatezza delle linee guida nel garantire il conseguimento degli obiettivi di concorrenza, economicità, efficienza e trasparenza nell'esecuzione dei progetti di investimento. Sotto il primo aspetto il giudizio è di insoddisfazione, in quanto lo sforzo di *capacity building* è risultato frammentario e concentrato più su aspetti formali e regolamentari che sull'efficacia dell'impiego dei fondi pubblici. Le risorse amministrative della Banca non sarebbero impiegate in modo ottimale: l'80 per cento dei contratti soggetti a revisione preventiva rappresentano il 6 per cento del valore dei prestiti; il suggerimento è quello di spostare i controlli sia all'inizio del ciclo del progetto, rafforzando i sistemi nazionali di *procurement*, sia nella fase finale, innalzando i controlli sull'efficienza/efficacia nell'esecuzione dei contratti. Con riferimento al secondo aspetto, le linee guida sono state ritenute in generale soddisfacenti, ancorché talvolta inefficienti (*time consuming*) e scarsamente flessibili; è stato suggerito un loro aggiornamento per tenere conto di nuove e più complesse forme di *procurement*, come quelle dei progetti ICT o PPP, nonché la concentrazione della supervisione sui contratti di maggior impegno finanziario.

spetto ai sei principi base che informano le migliori pratiche internazionali in materia di appalti: economicità (riguardante, oltre al prezzo, anche la qualità e il rapporto complessivo costi/benefici), efficienza (negli appalti si sostanzia nel concetto di proporzionalità, includendo anche la valutazione dei rischi dei progetti), efficacia (ricerca di un approccio flessibile, principio *fit-for-purpose*), integrità, trasparenza, equità (in termini sia di parità di trattamento per le imprese partecipanti sia di equa ripartizione dei diritti e dei doveri tra le amministrazioni e le imprese)²⁵.

Le procedure e i metodi previsti nelle linee guida saranno rivisti sulla base degli elementi della riforma. In particolare le procedure standard, attualmente contenute nelle linee guida, non saranno più obbligatorie ma rappresenteranno una delle possibili opzioni da utilizzare, fatto salvo il rispetto dei principi generali²⁶.

3.3 Prime valutazioni e possibili implicazioni

Un elemento chiave della riforma è l'applicazione del principio *value for money* che, nelle intenzioni, dovrebbe condurre a una valutazione più attenta degli aspetti qualitativi dell'offerta. Si tratta di un elemento di potenziale vantaggio per le imprese europee e italiane in particolare, che, come evidenziato nei paragrafi precedenti, tendono ad essere maggiormente competitive negli appalti di maggiore complessità e in quelli in cui è richiesto un elevato standard qualitativo, piuttosto che su gare decise unicamente in base a cri-

²⁵Operativamente tali principi si articoleranno nel seguente modo. A livello globale la Banca continuerà a sostenere e promuovere la diffusione dei migliori principi e pratiche di *procurement*, rilanciando una rinnovata collaborazione con organizzazioni internazionali, banche multilaterali di sviluppo e rappresentanti dei paesi donatori. A livello di singoli paesi la Banca, ancor prima di analizzare procedure e istituzioni coinvolte nei singoli progetti, svolgerà analisi preliminari dell'intero sistema giuridico e istituzionale in tema di *procurement*; l'assistenza, finanziaria e tecnica, rifletterà per tipologia ed estensione le specifiche condizioni del paese e i finanziamenti saranno più strettamente legati agli sforzi compiuti per il rafforzamento del sistema di *procurement* e dell'efficienza della spesa pubblica. A livello di progetti l'adozione delle procedure sarà flessibile (*fit-for-purpose*) in funzione delle caratteristiche del progetto e del mercato locale. Il ruolo di supervisione si estenderà alla fase di implementazione successiva all'aggiudicazione della gara; la facoltà di applicare procedure nazionali di *procurement* sarà subordinata al rispetto di standard fiduciari minimi.

²⁶Le nuove linee guida saranno articolate in tre sezioni, contenenti rispettivamente la dichiarazione di politica operativa (i principi fondamentali), la dichiarazione di *Bank Procedures* (la descrizione delle procedure da seguire da parte dello staff della Banca) e un *toolkit* (un insieme, da aggiornare costantemente, di strumenti, metodi, procedure, processi, buone prassi, documenti di gara standard, modelli e documentazione di supporto che servano da guida per lo staff della Banca e per i paesi assistiti).

teri di prezzo, più facilmente appannaggio di imprese locali che non devono sopportare i medesimi costi fissi di accesso al mercato²⁷. La valutazione effettiva dell'introduzione di questo principio è connessa con le procedure che verranno concretamente adottate, posta la maggiore complessità di una valutazione basata su criteri aggiuntivi rispetto al prezzo²⁸.

Un fattore potenzialmente critico è rappresentato dall'applicazione del principio *fit-for-purpose*. La possibilità di applicare procedure nazionali di *procurement* rappresenta un elemento di flessibilità ma comporta anche maggiori oneri per le imprese internazionali, chiamate a operare con un ventaglio di procedure differenti²⁹. Si prevede comunque che l'applicazione automatica dei singoli sistemi nazionali di *procurement* alle gare della Banca Mondiale venga consentita solo ai paesi partecipanti all'*Agreement on Government Procurement*, un accordo plurilaterale sottoscritto in sede WTO ed entrato in vigore nel 1996, che regola il *procurement* di beni e servizi sulla base di rigidi principi di apertura, trasparenza e non discriminazione. Tale previsione dovrebbe mitigare il rischio di un ricorso indiscriminato ai sistemi nazionali. Un analogo trade off interessa l'applicazione del principio di efficienza: da un lato commisurare l'attività di supervisione al rischio risponde a criteri di efficienza, dall'altro vi è il timore che ciò comporti una riduzione dell'attività di supervisione, in particolare nella fase di controllo preventivo.

L'integrità del processo è presidiata da specifiche linee guida che prevedono l'osservanza dei più elevati standard etici da parte dei soggetti coinvolti³⁰. L'incisività di tale apparato potrebbe essere accresciuta prevedendo un rafforzamento del potere sanzionatorio al fine di consentire azioni legali

²⁷L'eccessiva importanza attribuita al prezzo rispetto alla qualità del progetto era, nel questionario sottoposto dall'ICE alle imprese i cui esiti sono riportati nel rapporto citato, uno dei fattori che maggiormente contribuiva a spiegare la scarsa partecipazione ai bandi. Nel corso di un seminario tenuto nel febbraio del 2014 sulla riforma del *procurement* della Banca Mondiale l'industria italiana delle costruzioni ha espresso una chiara posizione in favore di regole volte a privilegiare una piena valutazione della qualità dei progetti presentati.

²⁸Occorrerà limitare prassi deleterie come, ad esempio, gli *Abnormally low bids*, che rappresentano una forma di competizione scorretta e spesso producono opere di scarsa qualità e tentativi di rinegoziazione dei prezzi da parte degli aggiudicatari. Potrebbero invece essere utilizzate, ad esempio, soluzioni come il cosiddetto sistema a doppia busta, dove la presentazione delle offerte economiche è separata rispetto a quelle tecniche e l'ordine di scelta viene indotto dalla valutazione della seconda, nel rispetto del budget di spesa prefissato.

²⁹Sull'argomento le associazioni delle imprese chiedono l'attenta applicazione di un principio di modularità e in particolare l'identificazione di una soglia oltre la quale venga applicata comunque la procedura standard della Banca.

³⁰cfr. le *Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants*, 15 Ottobre 2006.

nei confronti dei rappresentanti dei singoli stati in casi di provata frode o corruzione.

4 Conclusioni

Il rapporto ICE del 2007 dipingeva un quadro piuttosto negativo della partecipazione delle imprese italiane al *procurement* pubblico finanziato dalla Banca Mondiale nel periodo 2001-06: in un contesto di forte riduzione nel volume dei contratti aggiudicati, la posizione delle imprese italiane aveva subito un crollo. Elementi di criticità erano stati individuati nelle crescenti pressioni competitive da parte di imprese concorrenti dei paesi BRICS e di imprese locali residenti nei paesi emergenti beneficiari dei finanziamenti, nell'incapacità delle imprese italiane di cogliere rapidamente le nuove opportunità nei settori in maggiore crescita e nell'utilizzo di strategie di prezzo non competitive.

Negli ultimi 6 anni le imprese italiane, probabilmente spinte anche dalla necessità di compensare il calo delle commesse interne, hanno affrontato molte delle criticità menzionate. Tra il 2007 e il 2012 la quota di mercato nel *procurement* della Banca Mondiale è salita dallo 0,9 al 4,1 per cento, facendo dell'Italia il quarto paese per volume di aggiudicazioni. La parte più rilevante delle commesse ha riguardato il comparto delle infrastrutture, nel quale la quota di mercato italiana è salita al 5,7 per cento, in linea con quanto registrato nella seconda metà degli anni novanta.

I progetti aggiudicati in questo comparto, che in passato apparivano più dispersi quanto a mercato geografico e settore di specializzazione, hanno registrato una forte polarizzazione: le aggiudicazioni hanno riguardato un minor numero di contratti di importo più elevato, si sono concentrate nei mercati geografici limitrofi (Europa e Asia Centrale) e nel settore delle reti di trasporto. Tale evoluzione riflette una struttura della partecipazione italiana fortemente concentrata, caratterizzata da un numero molto limitato di imprese di grandi dimensioni, altamente specializzate e internazionalizzate, in grado di aggiudicarsi progetti di ammontare elevato e tecnicamente complessi, dove minore è la pressione competitiva delle imprese locali.

Nel caso delle altre banche multilaterali, invece, il miglioramento intervenuto rispetto al periodo 2001-06 non è stato sufficiente a recuperare la posizione occupata dalle nostre imprese negli anni novanta, soprattutto a causa della scarsa operatività presso la banca asiatica e quella interamericana. L'analisi dei bilanci delle imprese italiane di costruzione conferma come le imprese esportatrici presentino migliori condizioni, in particolare in

termini di solidità finanziaria rispetto al resto del sistema, tuttora confinato al mercato nazionale.

Le regole che definiscono l'attività di *procurement* della Banca Mondiale sono attualmente oggetto di un profondo processo di revisione, previsto concludersi entro il prossimo anno. Alcune delle evoluzioni prefigurate potrebbero tradursi in maggiori opportunità competitive per le aziende italiane: l'adozione generalizzata del criterio *value for money* e l'attenzione agli aspetti di sostenibilità sociale e ambientale degli interventi potrebbero contribuire a far emergere la qualità delle proposte nel comparto dei lavori, riducendo il peso della pura concorrenza di prezzo; l'adozione di modalità innovative come l'*e-Procurement* potrebbe ridurre i costi di partecipazione a vantaggio di imprese più piccole.

D'altra parte vi sono alcuni elementi di rischio, legati all'adozione di regole più flessibili (principio *fit-for-purpose*) che potrebbero tradursi in un impiego più diffuso di procedure nazionali con conseguente aggravio di costi per imprese non locali. Il maggior utilizzo dei sistemi locali dovrà quindi conciliare gli interessi del paese mutuatario con quelli delle imprese partecipanti, continuando a garantire a tutti condizioni di trasparenza e parità di trattamento.

Appendice - Le regole attuali del *procurement* della Banca Mondiale

I principi standard per la partecipazione alle gare di approvvigionamento finanziate dalla Banca Mondiale sono contenuti nelle linee guida sul *procurement* (*Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*). Essi prevedono: il rispetto dei criteri di economicità ed efficienza nella realizzazione dei progetti; l'interesse nel garantire a ogni partecipante alla gare medesime informazioni e uguale possibilità di competere; la possibilità di favorire lo sviluppo delle imprese locali del paese mutuatario, pur nel rispetto delle regole di concorrenza; la trasparenza in tutte le fasi del processo. In sostanza, l'intento è quello di favorire la piena concorrenza, pur lasciando al paese mutuatario la scelta della modalità più appropriata di aggiudicazione tra i meccanismi di selezione previsti. La responsabilità per la conduzione del progetto, nelle fasi di aggiudicazione, pagamento e gestione dei contratti, ricade sul paese beneficiario attraverso un Ministero o un'Agenzia locale (cd. *Implementing Agency*).

I progetti finanziati dalla Banca sono realizzati e supervisionati attraverso fasi codificate, definite come ciclo del progetto. La prima è quella **pre-progettuale**, durante la quale la Banca e il paese beneficiario individuano il quadro di riferimento del progetto da realizzare. Nella fase di **identificazione** viene selezionato, sulla base dei settori prioritari e della strategia del paese, il progetto concretamente da sviluppare, individuando la relativa *Implementing Agency*. La fase di **preparazione**, curata dalla Banca e dalla *Implementing Agency*, definisce gli aspetti tecnici, istituzionali, economici, ambientali e finanziari necessari per la completa realizzazione. La **valutazione** del progetto è condotta dalla Banca e prevede l'esame della documentazione³¹ per verificare la conformità rispetto ai requisiti; in questa fase Banca e *Implementing Agency* riconsiderano il progetto nel suo insieme affrontando eventuali questioni ancora aperte. Quando un accordo sul progetto e sulle condizioni del prestito è raggiunto viene redatto il *Project Appraisal Document*, sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Direttori Esecutivi (*Board*) della Banca. In seguito a ciò il paese mutuatario pubblica una *General Procurement Notice*, che fornisce una descrizione sommaria del tipo di opere, merci e servizi che saranno acquisiti durante la realizzazione del progetto. La fase di **implementazione** ricade sotto la responsabilità della *Implementing Agency*, che pubblica una *Specific Procurement Notice*

³¹Compreso il piano di approvvigionamento (*Procurement Plan*), che identifica quantità e ammontare dei beni, servizi, lavori civili e consulenze.

per ciascun appalto, fornendo istruzioni per la partecipazione al bando, ed è tenuta a fornire una informativa periodica alla Banca circa lo stato di attuazione e a rendere pubbliche le imprese vincitrici entro due settimane dall'aggiudicazione. Nella fase di **valutazione ex-post** la Banca avvia una verifica dello stato di avanzamento del progetto, al termine del quale è redatto un *Implementation Completion Report*, anch'esso da sottoporre all'approvazione del *Board*. Alla conclusione del progetto, un dipartimento indipendente della Banca (*Independent Evaluation Group*) controlla la performance³².

I metodi di gara principali sono tre. L'*International Competitive Bidding*, maggiormente diffuso, è quello che massimizza la concorrenza; esso deve essere adottato obbligatoriamente al superamento di una determinata soglia per ciascun paese³³ e prevede l'utilizzo di documenti standard (*Standard Bidding Documents*). Il *Limited International Bidding* differisce dal precedente in quanto le imprese concorrenti sono ammesse sulla base di un invito diretto; si tratta di un metodo utilizzato eccezionalmente in presenza di un numero limitato di fornitori con sufficiente esperienza e affidabilità tecnica. Il *National Competitive Bidding* si avvale delle regole nazionali del singolo paese e viene usato quando la natura del bando è tale da far presumere uno scarso interesse da parte di imprese non locali (per esempio per il modesto valore del contratto o per la differenza tra prezzi locali e internazionali); le procedure del paese devono comunque essere ritenute idonee dalla Banca, che approva la documentazione di progetto.

Una parte dei lavori sono sottoposti dalla Banca al cosiddetto **controllo preventivo**, che si realizza attraverso un presidio al processo di offerta del contratto che interviene prima che l'appalto sia aggiudicato e perfezionato. La scelta dei contratti da sottoporre a controllo preventivo è il risultato di una valutazione complessiva che tiene conto del rischio/valore, delle condizioni di mercato e della circostanza che il metodo adottato sia l'*International Competitive Bidding*. Nel 2013 tali contratti erano circa 8.000 rispetto ai circa 100.000 stipulati ogni anno, per un impegno complessivo di \$9,3 miliardi. I contratti di valore minore sono sottoposti a esame preventivo soltanto in caso di condizioni ambientali particolarmente rischiose. In aggiunta, la Banca sottopone a revisione ex post una media di circa 10.000 contratti annui,

³²Gli esiti di questa procedura, che riguarda circa un progetto su quattro, non vengono resi pubblici ma utilizzati per una sorta di controllo di gestione all'interno della Banca.

³³Tale soglia viene fissata tenendo conto di valutazioni circa l'adeguatezza delle regole e delle procedure nazionali di *procurement*, le condizioni economiche, l'ampiezza dei mercati domestici, la capacità di offerta dell'industria locale e il livello di rischio del paese.

solitamente aggiudicati con metodi diversi dall'*International Competitive Bidding* e di valore non elevato.

Alcune **clausole** utilizzate rivestono un particolare interesse per il comparto delle infrastrutture:

- *Advance contracting*: per accelerare la realizzazione di progetti complessi o per realizzare interventi di emergenza il paese mutuatario può, sotto la propria responsabilità, avviare la procedura di *procurement* anche prima della firma dell'accordo di finanziamento con la Banca; nei contratti sottoposti a controllo preventivo devono comunque essere stati approvati dalla Banca la procedura di *procurement* e la documentazione di progetto;
- *Co-financing*: i fondi della Banca e di altri enti finanziatori, come banche o donatori multilaterali sono utilizzati secondo proporzioni concordate per finanziare un unico progetto; la responsabilità della Banca è comunque identica al caso di finanziamento totale e le procedure di *procurement* devono risultare conformi agli standard;
- *Co-financing parallelo*: interviene quando la Banca e gli altri cofinanziatori sostengono, nell'ambito di un progetto unitario, contratti e attività in aree geografiche distinte; è solitamente utilizzato quando non tutte le regole di *procurement* dei cofinanziatori sono compatibili con quelle della Banca e i lavori possono essere suddivisi in pacchetti senza incorrere in un innalzamento dei costi, in un rallentamento del calendario di attuazione o in un peggioramento dei risultati del progetto;
- *Preferenza domestica*: al fine di incoraggiare lo sviluppo delle industrie locali, la Banca può consentire ad alcuni paesi di favorire le imprese nazionali nell'ambito di gare specifiche, mediante sconti sul prezzo di offerta;
- *Tutela delle regole*: il *misprocurement* è dichiarato ogni qualvolta la Banca rilevi la non corretta applicazione delle regole di *procurement*, provocando il blocco dei finanziamenti; può essere rilevato durante una qualunque fase del ciclo del progetto, anche dopo la conclusione del contratto; inoltre, la Banca richiede al paese mutuatario e alle parti coinvolte di attenersi a standard etici: in caso di frode o corruzione possono essere applicate sanzioni, rese pubbliche attraverso il sito della Banca.

L'attuale assetto delle regole di *procurement* è il risultato di un processo evolutivo; tra il 1977 e il 2011 sono state realizzate cinque revisioni delle linee guida. Tra gli interventi apportati figurano la diversificazione dei metodi di approvvigionamento (con lo scopo di utilizzare procedure semplificate per fattispecie come appalti relativi a fornitura di beni di minor valore o standardizzati), la definizione di *cut off* (soglie minime dimensionali) per l'esenzione dei contratti dal controllo preventivo, la standardizzazione della documentazione di progetto (che, razionalizzando le procedure, ha spinto i paesi beneficiari ad adottare analoghi modelli organizzativi).

L'evoluzione delle politiche di approvvigionamento negli ultimi venti anni è stata anche influenzata dalla esigenza di contrastare il fenomeno della corruzione. Le procedure sono state riviste nel 1996 per ricondurre gli episodi di corruzione alle fattispecie del *misprocurement*: ove siano stati constatati fenomeni di corruzione si è proceduto alla revoca del prestito e alla radiazione dall'albo dei fornitori dei soggetti così individuati, inibendo loro la partecipazione ai futuri contratti finanziari dalla Banca. Nel 2001 è stato poi istituito il Dipartimento Integrità (INT) per la gestione dei casi di sospetta frode e/o corruzione.

Sin dalla metà degli anni '80 la Banca ha sentito l'esigenza di dotarsi di uno strumento per valutare la bontà dei sistemi di *procurement* dei paesi assistiti; a questi fini il *Country Procurement Assessment Review* (CPAR) è stato reso obbligatorio dal 2002. Mediante i CPARs la Banca considera periodicamente leggi, regole e procedure di *procurement* dei singoli paesi al fine di valutare l'ambiente locale, i rischi collegati all'investimento e, eventualmente, guidare piani di azione volti a migliorare tali sistemi (*Country Procurement Assessment* o *Operations Procurement Assessment*). Nonostante questo sforzo, rassegne indipendenti indicano che la convergenza dei sistemi nazionali di *procurement* verso i migliori standard in termini di efficienza, trasparenza e correttezza delle procedure non è stata soddisfacente come sperato³⁴. I paesi con sistemi più arretrati hanno inoltre necessità di essere sottoposti a controllo anche nella fase successiva di realizzazione del progetto.

Nel corso degli anni la Banca ha anche investito per accrescere l'armonizzazione delle politiche di approvvigionamento tra le varie banche multilaterali di sviluppo (MDBs). Questo processo è parte di un programma più ampio, formalizzato con la Dichiarazione di Roma del 2003 sottoscritta da tutte le principali MDBs, per rafforzare la titolarità nazionale e la gestione dei programmi di sviluppo da parte dei singoli paesi.

³⁴Cfr., tra gli altri, i risultati dell'analisi di IEG illustrati nella sezione 3.

Tavole

Tabella 1: Banca Mondiale: ammontare gare (\$ mln)

	Totale				Lavori				Forniture di beni			
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Importo complessivo	65.838,97	49.335,41	75.254,05	30.888,75	27.391,80	45.352,12	24.941,69	14.099,78	19.827,52			
Settore del progetto												
- trasporti	20.469,40	20.546,00	28.298,50	15.931,95	16.911,88	23.371,35	2.906,50	2.300,44	3.414,39			
- energia	14.552,85	5.645,61	14.986,61	3.227,83	1.604,98	6.778,99	10.334,08	3.414,75	7.451,54			
- acqua	8.341,18	5.783,58	12.920,05	4.436,00	3.713,80	10.099,92	2.548,45	1.158,96	1.169,38			
- agricoltura	4.005,12	2.755,30	4.166,78	1.909,06	1.410,62	1.855,92	1.436,17	711,82	728,81			
- educazione	3.684,45	2.983,93	2.214,16	1.188,70	771,23	576,44	1.673,49	1.690,83	1.100,98			
- sanità e servizi sociali	4.239,25	4.932,39	5.986,55	1.363,55	1.063,03	818,41	1.710,02	2.530,36	3.661,21			
- legale e pubblica amm.	7.010,43	4.488,40	4.703,57	2.336,35	1.411,51	1.410,16	2.118,55	1.371,53	1.592,78			
- altro	3.535,29	2.200,21	1.977,84	495,31	504,74	440,93	2.214,42	921,08	708,44			
Metodo di gara												
- asta internazionale	44.025,01	31.447,62	51.841,52	0,00	0,00	0,00	21.033,00	11.313,89	16.965,37			
- asta nazionale	8.388,63	7.352,28	10.946,64	22.987,69	20.133,74	34.530,05	1.214,34	678,03	848,46			
- selezione costo-quantità	8.791,20	4.413,63	4.982,30	7.174,29	6.674,25	10.012,74	0,25	0,00	0,00			
- contratto diretto	1.180,15	1.805,24	2.076,58	419,94	378,52	584,20	760,21	1.426,73	1.436,62			
- altro	3.453,99	4.316,63	5.407,01	306,83	205,30	225,14	1.933,89	681,13	577,07			
Mercato geografico												
- Africa	8.169,80	9.352,85	18.192,59	4.260,02	4.729,60	10.570,30	2.314,61	2.341,27	4.362,04			
- Estremo Oriente e Pacifico	19.437,26	11.499,80	14.502,86	8.986,74	7.154,94	10.403,29	8.763,88	3.320,25	2.895,58			
- Europa e Asia centrale	8.850,77	6.932,03	15.427,33	2.940,13	2.844,65	9.219,47	4.537,44	2.893,03	4.629,97			
- America latina e Caraibi	14.907,37	7.730,65	10.600,96	7.430,95	4.473,24	6.619,00	3.771,80	1.730,38	2.649,94			
- Medio Oriente e Nord Africa	4.192,74	3.830,19	5.114,25	2.432,22	2.323,72	3.033,62	1.339,00	1.128,97	1.735,45			
- Asia meridionale	10.281,04	9.989,90	11.410,64	4.838,70	5.865,66	5.506,44	4.214,97	2.685,88	3.554,54			
- Altro	0,00	0,00	5,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Paese aggiudicatario												
- Italia	2.300,12	465,92	3.076,86	1.767,24	239,03	2.562,46	460,20	176,45	396,03			
- Germania	2.629,13	1.418,07	2.108,60	569,13	280,97	857,27	1.770,46	800,55	772,24			
- Francia	2.288,64	1.498,20	1.522,50	632,23	562,53	528,89	1.241,24	529,26	582,88			
- Cina	10.410,46	8.862,08	14.714,13	7.576,80	6.828,67	11.329,59	2.766,29	1.960,53	3.266,45			
- India	5.395,13	5.993,08	6.715,00	2.581,34	4.242,44	4.345,19	2.522,49	1.529,87	2.088,06			
- Brasile	4.231,10	2.742,47	3.636,67	2.417,07	2.113,56	2.866,52	1.222,65	390,30	490,14			
- Russia	901,47	1.300,51	2.121,93	403,01	519,83	969,74	361,16	582,90	970,25			
- Spagna	786,07	452,30	2.090,09	436,20	258,89	749,51	267,41	135,04	1.204,99			
- Argentina	2.611,18	1.515,85	2.541,17	2.037,58	1.159,29	2.126,14	289,51	271,33	306,14			
- Vietnam	333,74	754,71	2.581,42	229,97	430,55	1.939,70	83,80	297,91	560,98			
- Sudafrica	307,54	249,64	1.526,66	130,35	121,37	1.326,94	141,98	54,80	143,15			
- Per memoria: G7	13.923,82	6.233,01	9.134,65	3.338,50	1.592,15	4.423,04	7.734,31	2.576,00	2.238,26			
- Per memoria: BRICS	21.245,71	19.147,78	28.714,40	13.108,57	13.825,86	20.837,98	7.014,58	4.518,39	6.958,04			

Fonte: Banca Mondiale.

Tabella 2: Banca Mondiale: gare (quote % sul totale del periodo)

	Totale				Lavori				Forniture di beni					
	1995-2000		2001-2006		1995-2000		2001-2006		1995-2000		2001-2006		2007-2012	
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Importo complessivo														
Settore del progetto														
- trasporti	31,1	41,6	37,6	61,7	51,6	51,5	11,7	16,3	17,2					
- energia	22,1	11,4	19,9	5,9	10,4	14,9	41,4	24,2	37,6					
- acqua	12,7	11,7	17,2	13,6	14,4	22,3	10,2	8,2	5,9					
- agricoltura	6,1	5,6	5,5	5,1	6,2	4,1	5,8	5,0	3,7					
- educazione	5,6	6,0	2,9	2,8	3,8	1,3	6,7	12,0	5,6					
- sanità e servizi sociali	6,4	10,0	8,0	3,9	4,4	1,8	6,9	17,9	18,5					
- legale e pubblica amm.	10,6	9,1	6,3	5,2	7,6	3,1	8,5	9,7	8,0					
- altro	5,4	4,5	2,6	1,8	1,6	1,0	8,9	6,5	3,6					
Metodo di gara														
- asta internazionale	66,9	63,7	68,9	73,5	74,4	76,1	84,3	80,2	85,6					
- asta nazionale	12,7	14,9	14,5	24,4	23,2	22,1	4,9	4,8	4,3					
- selezione costo-quantità	13,4	8,9	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0					
- contratto diretto	1,8	3,7	2,8	1,4	1,4	1,3	3,0	10,1	7,2					
- altro	5,2	8,7	7,2	0,7	1,0	0,5	7,8	4,8	2,9					
Mercato geografico														
- Africa	12,4	19,0	24,2	17,3	13,8	23,3	9,3	16,6	22,0					
- Estremo Oriente e Pacifico	29,5	23,3	19,3	26,1	29,1	22,9	35,1	23,5	14,6					
- Europa e Asia centrale	13,4	14,1	20,5	10,4	9,5	20,3	18,2	20,5	23,4					
- America latina e Caraibi	22,6	15,7	14,1	16,3	24,1	14,6	15,1	12,3	13,4					
- Medio Oriente e Nord Africa	6,4	7,8	6,8	8,5	7,9	6,7	5,4	8,0	8,8					
- Asia meridionale	15,6	20,2	15,2	21,4	15,7	12,1	16,9	19,0	17,9					
- Altro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0					
Paese aggiudicatario														
- Italia	3,5	0,9	4,1	0,9	5,7	5,7	1,8	1,3	2,0					
- Germania	4,0	2,9	2,8	1,0	1,8	1,9	7,1	5,7	3,9					
- Francia	3,5	3,0	2,0	2,1	2,0	1,2	5,0	3,8	2,9					
- Cina	15,8	18,0	19,6	24,9	24,5	25,0	11,1	13,9	16,5					
- India	8,2	12,1	8,9	15,5	8,4	9,6	10,1	10,9	10,5					
- Brasile	6,4	5,6	4,8	7,7	7,8	6,3	4,9	2,8	2,5					
- Russia	1,4	2,6	2,8	1,9	1,3	2,1	1,4	4,1	4,9					
- Spagna	1,2	0,9	2,8	0,9	1,4	1,7	1,1	1,0	6,1					
- Argentina	4,0	3,1	3,4	4,2	6,6	4,7	1,2	1,9	1,5					
- Vietnam	0,5	1,5	3,4	1,6	0,7	4,3	0,3	2,1	2,8					
- Sudafrica	0,5	0,5	2,0	0,4	0,4	2,9	0,6	0,4	0,7					
- Per memoria: G7	21,1	12,6	12,1	5,8	10,8	9,8	31,0	18,3	11,3					
- Per memoria: BRICS	32,3	38,8	38,2	50,5	42,4	45,9	28,1	32,0	35,1					

Fonte: Banca Mondiale.

Tabella 3: Banca Mondiale: valore medio gare (\$ migliaia)

	Totale				Lavori				Forniture di beni			
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Importo complessivo	492,8	530,0	1.177,4	911,4	1.123,7	3.122,6	549,7	496,3	1.227,7			
Settore del progetto												
- trasporti	1.402,6	1.781,7	3.597,1	2.751,6	3.293,5	5.602,0	862,5	1.091,8	3.516,4			
- energia	1.915,7	938,1	2.328,9	3.489,5	1.872,8	3.735,0	2.284,3	1.187,3	3.102,2			
- acqua	699,8	606,1	1.460,1	1.044,0	1.150,9	2.645,3	831,2	505,2	831,1			
- agricoltura	372,3	374,8	526,3	551,4	617,9	1.342,0	395,9	358,4	353,6			
- educazione	286,7	329,6	353,2	410,9	377,7	574,1	336,3	440,1	566,1			
- sanità e servizi sociali	243,2	317,4	593,6	317,5	301,6	793,8	290,1	445,5	886,3			
- legale e pubblica amm.	147,5	179,9	387,1	219,2	234,4	1.397,6	132,8	189,2	717,1			
- altro	323,5	241,8	455,0	305,9	392,5	1.510,0	558,5	387,8	700,0			
Metodo di gara												
- asta internazionale	1.126,0	1.276,6	3.638,0	2.620,3	3.363,5	8.278,6	693,8	606,7	1.712,5			
- asta nazionale	274,7	347,3	903,3	311,4	405,8	1.091,0	162,0	143,6	318,3			
- selezione costo-quantità	182,8	296,1	694,5	0,0	0,0	0,0	83,3	0,0	0,0			
- contratto diretto	360,0	607,4	857,7	401,9	385,9	760,7	340,4	716,6	988,7			
- altro	273,9	146,8	193,4	295,9	213,0	553,2	363,1	223,4	271,7			
Mercato geografico												
- Africa	296,4	405,5	1.177,8	566,8	885,9	4.074,9	258,4	405,5	1.132,7			
- Estremo Oriente e Pacifico	923,6	715,8	1.322,5	2.019,9	1.825,7	2.483,5	765,2	489,4	910,0			
- Europa e Asia centrale	530,2	398,6	1.061,9	802,2	657,6	3.584,6	620,2	556,0	1.158,4			
- America latina e Caraibi	349,4	425,9	952,2	1.309,9	1.364,6	3.828,2	404,9	341,1	1.118,6			
- Medio Oriente e Nord Africa	412,5	610,9	1.506,4	544,6	1.025,5	3.503,0	418,7	584,1	2.058,7			
- Asia meridionale	664,7	822,9	1.358,4	595,6	1.117,5	2.139,3	821,0	737,9	1.863,9			
- Altro	0,0	0,0	108,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Paese aggiudicatario												
- Italia	1.941,0	721,2	8.642,9	7.617,4	3.025,7	44.955,4	581,8	539,6	2.788,9			
- Germania	941,7	898,1	2.789,2	4.065,2	3.229,5	14.053,6	916,4	1.037,0	3.089,0			
- Francia	579,4	593,8	1.347,3	2.282,4	3.700,9	6.959,1	687,3	711,4	2.233,3			
- Cina	1.167,4	1.478,7	5.577,8	3.031,9	4.552,4	10.810,7	448,7	475,2	2.768,2			
- India	546,0	864,4	2.734,1	422,7	1.118,2	4.297,9	865,1	817,7	2.613,3			
- Brasile	835,4	910,2	2.570,1	2.021,0	2.612,6	7.940,5	759,4	356,4	1.802,0			
- Russia	435,7	604,9	2.433,4	1.122,6	1.444,0	15.897,4	521,9	600,3	2.462,6			
- Spagna	1.474,8	1.074,3	6.720,5	6.231,4	6.020,7	21.414,6	1.337,1	1.195,0	14.176,4			
- Argentina	310,4	1.063,0	2.789,4	2.437,3	4.111,0	8.209,0	259,7	646,0	869,7			
- Vietnam	515,8	321,4	613,5	766,6	327,7	758,9	362,8	433,6	516,6			
- Sudafrica	526,6	430,4	5.105,9	1.810,4	1.709,4	36.859,4	447,9	377,9	1.859,1			
- Per memoria: G7	704,9	544,6	1.750,9	3.819,8	3.416,6	19.571,0	777,9	677,2	1.888,8			
- Per memoria: BRICS	801,2	1.025,6	3.738,9	1.281,0	2.116,0	8.278,9	599,5	550,5	2.556,2			

Fonte: Banca Mondiale.

Tabella 4: Banca Mondiale: ammontare gare aggiudicate a imprese italiane (\$ mln)

	Totale			Lavori			Forniture di beni		
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Importo complessivo	2.300,12	465,92	3.076,86	1.767,24	239,03	2.562,46	460,20	176,45	396,03
Settore del progetto									
- trasporti	499,28	190,69	2.065,46	430,03	134,00	2.042,48	43,44	36,17	1,03
- energia	1.121,50	62,32	688,13	918,26	19,10	334,73	194,19	35,40	338,03
- acqua	356,93	64,12	211,71	312,98	51,31	176,28	33,47	9,60	14,04
- agricoltura	41,84	27,24	17,12	8,70	15,01	0,37	32,10	9,36	8,22
- educazione	35,93	12,14	7,03	21,82	0,00	0,00	11,48	10,75	6,56
- sanità e servizi sociali	20,44	37,24	26,11	0,17	5,26	0,00	16,99	28,49	20,26
- legale e pubblica amm.	104,90	28,24	57,99	67,33	12,61	8,60	26,68	7,45	5,44
- altro	119,30	43,93	3,30	7,94	1,72	0,00	101,85	39,22	2,45
Metodo di gara									
- asta internazionale	2.145,86	392,90	2.947,64	1.748,53	234,72	2.559,54	397,33	158,18	388,10
- asta nazionale	9,25	3,24	3,52	9,06	3,19	1,70	0,19	0,05	1,82
- selezione costo-quantità	67,82	42,12	94,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- contratto diretto	11,23	11,64	6,04	5,55	0,00	1,21	5,68	11,64	4,83
- altro	65,97	16,03	25,57	4,11	1,12	0,00	57,00	6,59	1,29
Mercato geografico									
- Africa	471,88	175,23	169,16	410,16	118,38	87,91	53,64	42,36	28,99
- Estremo Oriente e Pacifico	597,52	15,44	6,56	437,13	0,00	0,00	146,29	12,56	4,84
- Europa e Asia centrale	350,97	152,06	2.070,79	220,17	60,56	2.005,58	110,34	68,97	41,13
- America latina e Caraibi	187,11	65,45	234,20	151,69	51,71	216,35	12,10	10,01	8,42
- Medio Oriente e Nord Africa	216,96	56,59	573,78	100,60	8,38	252,61	114,58	41,61	308,32
- Asia meridionale	475,67	1,15	22,33	447,49	0,00	0,00	23,25	0,93	4,33
- Altro	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Banca Mondiale.

Tabella 5: Banca Mondiale: gare aggiudicate a imprese italiane (quote % sul totale del periodo)

	Totale				Lavori				Forniture di beni			
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Importo complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Settore del progetto												
- trasporti	21,7	40,9	67,1	24,3	56,1	79,7	9,4	20,5	0,3			
- energia	48,8	13,4	22,4	52,0	8,0	13,1	42,2	20,1	85,4			
- acqua	15,5	13,8	6,9	17,7	21,5	6,9	7,3	5,4	3,6			
- agricoltura	1,8	5,9	0,6	0,5	6,4	0,0	7,0	5,3	2,1			
- educazione	1,6	2,6	0,2	1,2	0,0	0,0	2,5	6,1	1,7			
- sanità e servizi sociali	0,9	8,0	0,9	0,0	2,2	0,0	3,7	16,2	5,1			
- legale e pubblica amm.	4,6	6,1	1,9	3,8	5,3	0,3	5,8	4,2	1,4			
- altro	5,2	9,4	0,1	0,5	0,7	0,0	22,1	22,2	0,6			
Metodo di gara												
- asta internazionale	93,3	84,3	95,8	98,9	98,2	99,9	86,3	89,7	98,0			
- asta nazionale	0,4	0,7	0,1	0,5	1,3	0,1	0,0	0,0	0,5			
- selezione costo-quantità	3,0	9,0	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
- contratto diretto	0,5	2,5	0,2	0,3	0,0	0,1	1,2	6,6	1,2			
- altro	2,9	3,4	0,8	0,2	0,5	0,0	12,4	3,7	0,3			
Mercato geografico												
- Africa	20,5	37,6	5,5	23,2	49,5	3,4	11,7	24,0	7,3			
- Estremo Oriente e Pacifico	26,0	3,3	0,2	24,7	0,0	0,0	31,8	7,1	1,2			
- Europa e Asia centrale	15,3	32,6	67,3	12,5	25,3	78,3	24,0	39,1	10,4			
- America latina e Caraibi	8,1	14,1	7,6	8,6	21,6	8,4	2,6	5,7	2,1			
- Medio Oriente e Nord Africa	9,4	12,2	18,7	5,7	3,5	9,9	24,9	23,6	77,9			
- Asia meridionale	20,7	0,3	0,7	25,3	0,0	0,0	5,1	0,5	1,1			
- Altro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			

Fonte: Banca Mondiale.

Tabella 6: Banca Mondiale: valore medio gare aggiudicate a imprese italiane (\$ migliaia)

	Totale				Lavori				Forniture di beni			
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Importo complessivo	1.941,0	721,2	8.642,9	7.617,4	3.025,7	44.955,4	581,8	539,6	2.788,9			
Settore del progetto												
- trasporti	3.025,9	2.050,4	26.145,1	7.049,7	5.583,3	47.499,5	629,6	1.391,2	257,5			
- energia	7.953,9	1.416,4	16.003,0	38.260,8	3.820,0	55.788,3	1.781,6	1.539,1	13.521,2			
- acqua	3.215,6	1.165,8	3.714,2	8.236,3	5.131,0	58.760,0	557,8	342,9	610,4			
- agricoltura	581,1	477,9	489,1	966,7	3.002,0	370,0	553,4	283,6	391,4			
- educazione	609,0	252,9	270,4	5.455,0	0,0	0,0	234,3	282,9	345,3			
- sanità e servizi sociali	272,5	396,2	621,7	42,5	751,4	0,0	326,7	581,4	723,6			
- legale e pubblica amm.	270,4	156,9	1.035,5	831,2	504,4	2.150,0	108,5	87,6	340,0			
- altro	685,6	585,7	183,3	721,8	573,3	0,0	688,2	871,6	408,3			
Metodo di gara												
- asta internazionale	2.629,7	1.159,0	16.653,3	8.447,0	3.353,1	48.293,2	652,4	588,0	3.129,8			
- asta nazionale	925,0	462,9	586,7	1.132,5	797,5	566,7	95,0	16,7	606,7			
- selezione costo-quantità	487,9	309,7	1.191,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
- contratto diretto	303,5	582,0	862,9	792,9	0,0	1.210,0	189,3	582,0	805,0			
- altro	360,5	111,3	293,9	411,0	224,0	0,0	380,0	188,3	143,3			
Mercato geografico												
- Africa	1.400,2	1.030,8	1.858,9	4.882,9	4.553,1	12.558,6	248,3	550,1	743,3			
- Estremo Oriente e Pacifico	4.120,8	514,7	596,4	24.285,0	0,0	0,0	1.393,2	523,3	1.613,3			
- Europa e Asia centrale	956,3	644,3	12.399,9	3.237,8	1.682,2	50.139,5	446,7	650,7	674,3			
- America latina e Caraibi	2.430,0	1.309,0	10.645,5	6.895,0	3.977,7	36.058,3	806,7	588,8	1.202,9			
- Medio Oriente e Nord Africa	1.074,1	390,3	11.250,6	2.718,9	2.095,0	63.152,5	716,1	462,3	11.858,5			
- Asia meridionale	8.345,1	76,7	1.717,7	149.163,3	0,0	0,0	484,4	71,5	721,7			
- Altro	0,0	0,0	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			

Fonte: Banca Mondiale.

Tabella 7: Banca Mondiale: indicatori di concentrazione per impresa aggiudicante

	Totale				Lavori				Forniture di beni			
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Indice di Herfindhal (x100)												
- Italia	9,4	2,8	10,9	15,6	8,6	15,1	5,3	3,3	24,5			
- Germania	3,1	1,7	5,4	6,8	5,3	9,9	6,0	3,6	26,6			
- Francia	1,0	2,2	3,1	4,9	11,7	18,1	1,7	2,0	4,5			
- Spagna	5,0	6,8	14,5	12,1	18,0	19,3	10,5	8,5	35,7			
Prime 3 imprese (x100)												
- Italia	38,2	20,7	45,9	49,7	39,9	55,2	29,8	23,8	72,8			
- Germania	25,1	14,3	32,3	35,2	30,9	42,4	36,8	24,2	58,6			
- Francia	11,7	19,5	22,3	28,9	52,0	58,8	14,6	16,1	29,1			
- Spagna	29,8	33,9	56,5	53,0	59,2	55,0	45,6	41,9	78,2			
Prime 5 imprese (x100)												
- Italia	46,2	28,1	56,1	59,7	51,6	67,4	36,3	30,7	77,0			
- Germania	31,6	20,2	39,1	46,6	42,3	56,2	44,1	33,1	63,6			
- Francia	16,5	26,6	28,7	39,0	68,7	75,0	19,6	24,1	39,0			
- Spagna	43,6	45,5	63,5	68,9	74,2	64,1	56,4	58,1	85,2			
Prime 10 imprese (x100)												
- Italia	61,4	40,4	75,1	77,0	71,8	86,3	46,6	44,1	83,5			
- Germania	41,4	32,0	49,9	66,1	61,9	75,6	53,3	51,2	72,5			
- Francia	23,9	37,0	42,3	60,9	85,2	91,2	29,5	37,4	52,6			
- Spagna	60,6	60,7	73,2	91,9	89,8	78,6	74,0	74,6	93,7			

Fonte: Banca Mondiale. L'indice di concentrazione di Herfindhal è definito come la somma dei quadrati delle quote percentuali di mercato di ogni impresa. Esso è pari a zero nel caso di un numero infinito di operatori, pari a uno in caso di monopolio.

Tabella 8: Banche multilaterali: bandi di gara (\$ mln e quote %)

	Totale										Lavori				Forniture		
	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	1995-2000	2001-2006	2007-2012	2001-2006	2007-2012			
EBRD																	
mondo	6.469	55.119	15.950	2.362	51.959	9.933	3.514	2.746	5.543								
Italia	503	356	807	286	293	686	211	59	108								
<i>quota Italia</i>	7,8	0,6	5,1	12,1	0,6	6,9	6,0	2,1	1,9								
<i>quota G7</i>	44,0	4,5	16,9	31,8	2,5	18,0	51,7	36,3	12,0								
<i>quota BRICS</i>	9,0	4,5	24,9	13,7	3,7	19,2	5,2	15,8	36,9								
AFDB																	
mondo	2.937	2.771	10.389	1.320	1.571	5.691	1.313	847	4.058								
Italia	156	60	282	106	23	172	49	33	96								
<i>quota Italia</i>	5,3	2,2	2,7	8,1	2,8	4,2	3,7	2,1	1,7								
<i>quota G7</i>	31,8	24,6	29,2	40,3	37,3	55,7	17,9	13,4	9,9								
<i>quota BRICS</i>	5,7	15,8	28,7	5,4	8,7	23,6	7,0	22,4	35,1								
ADB																	
mondo	16.685	16.773	34.343	1.320	1.571	5.691	8.207	6.478	12.051								
Italia	635	57	122	277	29	86	344	11	24								
<i>quota Italia</i>	3,8	0,3	0,4	3,8	0,3	0,4	4,2	0,2	0,2								
<i>quota G7</i>	18,4	6,7	6,6	5,9	2,0	4,1	25,8	8,5	7,5								
<i>quota BRICS</i>	29,9	50,3	46,8	40,2	62,9	51,3	24,4	39,4	44,7								
IADB																	
mondo	14.018	24.989	25.209	5.527	16.074	11.575	6.527	2.800	7.842								
Italia	450	96	94	201	20	19	217	5	7								
<i>quota Italia</i>	3,2	0,4	0,4	3,6	0,1	0,2	3,3	0,2	0,1								
<i>quota G7</i>	9,0	2,1	2,3	3,7	0,8	1,2	9,9	4,6	2,4								
<i>quota BRICS</i>	36,2	46,4	24,0	52,0	46,5	23,9	29,3	93,0	23,3								
Totale altre multil.																	
mondo	40.109	99.651	85.891	16.577	78.781	47.580	19.561	12.871	29.494								
Italia	1.744	569	1.305	812	376	887	878	98	311								
<i>quota Italia</i>	4,3	0,6	1,5	4,9	0,5	1,8	4,5	0,8	1,1								
<i>quota G7</i>	20,2	4,8	10,0	9,8	2,3	6,9	26,1	15,3	13,8								
<i>quota BRICS</i>	27,0	23,0	33,9	37,7	19,6	35,9	21,3	44,8	34,9								
WB																	
mondo	65.839	49.335	75.254	30.889	27.392	45.352	24.942	14.100	19.828								
Italia	2.300	466	3.077	1.767	239	2.562	460	176	396								
<i>quota Italia</i>	3,5	0,9	4,1	5,7	0,9	5,7	1,8	1,3	2,0								
<i>quota G7</i>	21,1	12,6	12,1	10,8	5,8	9,8	31,0	18,3	11,3								
<i>quota BRICS</i>	32,3	38,8	38,2	42,4	50,5	45,9	28,1	32,0	35,1								
Totale																	
mondo	105.948	148.987	161.145	47.466	106.173	92.932	44.502	26.971	49.322								
Italia	4.044	1.034	4.381	2.579	615	3.450	1.338	275	707								
<i>quota Italia</i>	3,8	0,7	2,7	5,4	0,6	3,7	3,0	1,0	1,5								
<i>quota G7</i>	20,8	7,4	11,0	10,5	3,2	8,3	28,8	16,8	12,8								
<i>quota BRICS</i>	30,3	28,2	35,9	40,8	27,6	40,8	25,1	38,2	35,0								

Fonte: dati forniti dalle stesse istituzioni. Per la IADB la disaggregazione tra lavori e forniture (indicati insieme dall'istituzione) è stata effettuata applicando, per ogni paese e periodo, la percentuale di ripartizione lavori-forniture delle altre 3 banche multilaterali.