

La partecipazione italiana alle gare finanziate dalla Banca mondiale nel 2012

di Tindaro Paganini*

Principali paesi fornitori

Negli ultimi anni le aggiudicazioni dei contratti di fornitura di beni, opere pubbliche e consulenze (o *procurement*) finanziati dalla Banca mondiale sono fortemente aumentate. Il Gruppo Banca mondiale (Gbm) ha finanziato nel solo anno fiscale 2012¹¹ circa 35 miliardi di dollari distribuiti su poco meno di 100.000 contratti. Ciò è rispecchiato solo parzialmente dalle statistiche qui presentate che sono relative ai contratti più ampi per dimensione economica e complessi per tipologia di fornitura e come tali soggetti al controllo preventivo della Banca.¹² L'insieme di tali contratti rappresenta comunque un campione rappresentativo.

Le caratteristiche della composizione geografica e settoriale delle aggiudicazioni di contratti concernenti i progetti della Banca mondiale sono complesse. Dai dati presentati è tuttavia possibile evidenziare almeno alcune tendenze di medio-lungo periodo. La più marcata è che la globalizzazione e lo sviluppo del commercio mondiale hanno prodotto un numero più ampio di potenziali fornitori. Come conseguenza si osserva un calo della quota dei paesi G8 nelle percentuali di aggiudicazione dei contratti ed una progressiva crescita d'importanza di paesi emergenti come Cina, India e Sudafrica.

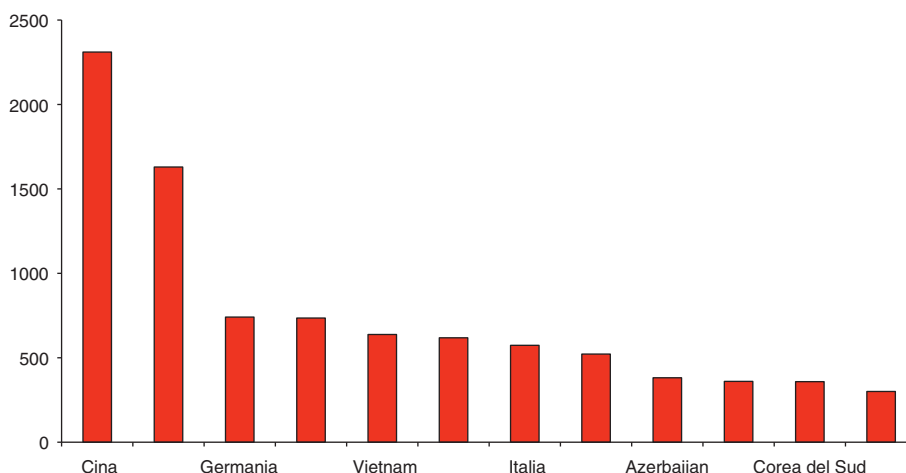
La Cina è ormai *leader* nelle classifiche dei principali paesi fornitori, almeno per quanto riguarda beni e opere pubbliche (grafico 1). Altri paesi sempre presenti ai vertici sono India e Turchia, mentre non si registrano *performance* durature negli anni da parte dei paesi industriali nell'ambito dei principali paesi aggiudicatari, con le significative eccezioni, nel settore delle opere pubbliche, dell'Italia e, negli ultimi due anni, di Germania e Spagna. Cina e Turchia, rappresentano esempi di paesi emergenti capaci di competere efficacemente anche in aree geografiche lontane. La Cina in particolare ha raddoppiato il valore dei contratti aggiudicati con procedura lcb per opere pubbliche e forniture di beni negli ultimi cinque anni. Questa tendenza è particolarmente visibile in Africa per le opere pubbliche e, per quanto riguarda la fornitura di beni, nelle aree del Medio Oriente e Nord Africa e dell'America Latina e dei Caraibi. La Turchia, dal canto suo, ha triplicato, nel corso degli ultimi cinque anni, il valore dei contratti per opere pubbliche che si è aggiudicata al di fuori del mercato locale soprattutto nell'area dell'Europa Orientale e Asia Centrale.

* Consigliere del Direttore Esecutivo per l'Italia presso la Banca Mondiale.

11 Si intende per anno fiscale il periodo compreso tra luglio e il mese di giugno dell'anno seguente. L'anno fiscale 2012 comprende pertanto il periodo luglio 2011-giugno 2012.

12 I contratti soggetti a controllo preventivo sono in media circa 10.000 e rappresentano circa la metà del valore totale. Il numero dipende dalle soglie di valore stabilite per ciascun settore e paese, le cui definizioni variano nel corso degli anni con il mutare della capacità delle agenzie appaltanti dei paesi di gestire il processo di aggiudicazione delle gare. Ne consegue che i mutamenti della composizione settoriale e geografica dei prestiti della Banca, come i cambiamenti delle politiche sul *procurement*, possono avere un impatto non neutrale sul *database*. La gestione delle gare per tutti gli altri contratti è soggetta ad un controllo a campione *ex-post*.

Grafico 1
Principali paesi
aggiudicatari dei
contratti
finanziati dalla
Banca mondiale.
Anno fiscale
2012, valori in
milioni di dollari
statunitensi



Fonte: Banca mondiale

I dati complessivi relativi all'anno fiscale 2012 confermano il primato della Cina con il 15,8% del valore dei contratti aggiudicati e un ammontare di oltre 2,3 miliardi di dollari. L'India è seconda (11,1 %), grazie a un'eccellente *performance* nell'ambito della fornitura di beni. Di rilievo appaiono anche i buoni risultati di Germania (5,1%) e Spagna (5%), rispettivamente terza e quarta nella classifica assoluta, che hanno scalzato dal gradino più alto, per quanto riguarda i paesi europei, l'Italia. Alla crescente presenza dei paesi in via di sviluppo tra i principali aggiudicatari di contratti ha fortemente contribuito la stessa Banca mondiale con le sue politiche volte al rafforzamento delle capacità istituzionali e imprenditoriali locali. L'accresciuta competitività dei paesi emergenti è dimostrata anche dalle quote crescenti di contratti aggiudicati a imprese locali anche tra quelli di grandi dimensioni e pertanto soggetti a gara pubblica internazionale o, in inglese, *International Competitive Bidding* (Icb). Tale quota ha ormai raggiunto l'83%, con punte superiori al 90% in Europa Orientale, Asia Centrale e Asia Orientale. In aggiunta, sempre più gare sono aggiudicate attraverso metodi di *procurement* cosiddetto *nazionale* che privilegiano le imprese locali, non solo nel punteggio della valutazione ma anche perché le informazioni in merito sono relativamente meno diffuse. Tutto ciò scoraggia le imprese dei paesi industriali dal partecipare. Allo stesso tempo, molte imprese dei paesi industriali tendono a specializzarsi in lavori e forniture di beni ad alto valore aggiunto e a forte contenuto tecnologico, meno richiesti nei paesi in via di sviluppo, tipicamente finanziati dalla Banca mondiale.

A livello di singoli settori, nell'ambito delle opere pubbliche la Cina, dopo l'*exploit* dell'anno fiscale 2011 (21%) mantiene la *leadership* con una quota del 18,4% e 1,6 miliardi di dollari di contratti aggiudicati (tavola 1). Seguono India (13,8%) e Germania (7%). Per quanto riguarda la fornitura di beni, la Cina (16,8%) precede India (11,2%), Federazione Russa (7,4%) e Italia (6,7%). La supremazia dei paesi in via di sviluppo è tradizionalmente meno marcata nell'ambito dei servizi di consulenza pur in presenza di risultati di rilievo di singoli paesi, diversi di anno in anno. Quest'ultimo fenomeno è almeno parzialmente spiegabile con l'assegnazione di contratti a società aventi sedi in paesi in via di sviluppo ma in realtà partecipate o controllate da società di consulenza europee o americane. Nel 2012 l'Afghanistan, che

si aggiudica 9,1% del valore dei contratti, è seguito da Giappone (6,3%), Francia (5,4%) e Germania (4,8%).

Tavola 1 - Gare finanziate dalla Banca mondiale. Principali paesi aggiudicatari per settore⁽¹⁾
Anno fiscale 2012, quote percentuali calcolate sui valori

Posizione	Tutti i contratti		Consulenze		Opere pubbliche		Forniture di beni	
	Paese	Quota	Paese	Quota	Paese	Quota	Paese	Quota
1	Cina	15,8	Afghanistan	9,1	Cina	18,4	Cina	16,8
2	India	11,1	Giappone	6,3	India	12,8	India	11,2
3	Germania	5,1	Francia	5,4	Germania	6,8	Russia	7,4
4	Spagna	5,0	Germania	4,8	Vietnam	5,8	Italia	6,7
5	Vietnam	4,4	Mondo	4,2	Spagna	5,4	Spagna	5,8
6	Turchia	4,2	India	3,5	Turchia	5,2	Corea del Sud	5,7
7	Italia	3,9	Congo	3,4	Sud Africa	3,8	Azerbaigian	5,2
8	Russia	3,6	Regno Unito	3,3	Italia	3,3	Paesi Bassi	3,6
9	Azerbaigina	2,6	Stati Uniti	3,3	Nigeria	2,7	Turchia	2,8
10	Sud Africa	2,5	Indonesia	2,5	Russia	2,2	Vietnam	2,7
11	Corea del Sud	2,5	Brazile	2,4	Azerbaigina	1,8	Francia	2,1
12	Francia	2,1	Belgio	2,1	Grecia	1,7	Ucraina	1,9
13	Nigeria	2,0	Haiti	2,0	Argentina	1,7	Mondo	1,6
14	Argentina	1,5	Canada	1,8	Pakistan	1,6	Kenya	1,5
15	Pakistan	1,3	Turchia	1,5	Francia	1,5	Argentina	1,3
16	Kenya	1,2	Russia	1,4	Tanzania	1,4	Germania	1,3
17	Paesi Bassi	1,1	Cina	1,4	Corea del Sud	1,4	Nigeria	1,2
18	Afghanistan	1,1	Danimarca	1,3	Kenya	1,1	Regno Unito	1,2
19	Giappone	1,1	Spagna	1,3	Georgia	1	Bangladesh	1,1
20	Tanzania	1,1	Argentina	1,2	Brasile	0,9	Uganda	0,8
(...)			(...)					
53			Italia	0,5				

(1) Contratti soggetti a verifica preventiva. La nazionalità dell'impresa è definita dal paese nel quale è registrata.

Fonte: Banca mondiale

La posizione dell'Italia

I dati definitivi del 2012 evidenziano un netto miglioramento della posizione dell'Italia, che si colloca al settimo posto nella graduatoria assoluta con il 3,9% (rispetto al 2,6% del 2011) e un valore superiore ai 570 milioni di dollari (350). L'Italia prosegue dunque nell'ottima *performance* degli ultimi anni, in termini di valore dei contratti assegnati, soprattutto nei confronti degli altri paesi industriali. In questa speciale classifica nell'anno fiscale 2012 è stata preceduta, per la prima volta dopo diversi anni, da Spagna e Germania, segno evidente di come altri paesi europei stiano dedicando una rinnovata attenzione alle possibilità di finanziamento offerte dalla Banca. Allungando lo sguardo agli ultimi cinque anni emerge come l'Italia abbia mostrato un maggiore dinamismo rispetto al decennio precedente, in controtendenza rispetto agli altri paesi G8, grazie soprattutto alle aggiudicazioni nelle opere pubbliche e, limitatamente al 2012, anche nella fornitura di beni. Ciò è riconducibile sia al ritorno alle infrastrutture da parte della Banca mondiale sia a una maggiore attività all'estero delle imprese italiane nel settore delle opere pubbliche.

Gli ultimi dati evidenziano un netto miglioramento dell'Italia nelle aggiudicazioni concernenti la fornitura di beni, giunte a totalizzare oltre 280 milioni di dollari, con un balzo in avanti di grande rilievo nella graduatoria relativa. Nelle opere pubbliche l'Italia registra un certo rallentamento ma riesce comunque a mantenere l'ottava posizione con un ammontare superiore ai 285 milioni di dollari mentre persiste infine la debolezza cronica nell'ambito dei servizi di consulenza con una riduzione della quota

percentuale di contratti assegnati (da 0,8 a 0,5%) e un deludente posizionamento al 53mo posto.

Come negli anni passati i migliori risultati si possono ricondurre all'aggiudicazione di pochi contratti di grandi dimensioni, perlopiù per la fornitura di beni, tra i quali quelli assegnati ad Ansaldo Energia e Salvatore Trifoni & Figli in Egitto, nell'ambito del Giza North Power Project e quelli aggiudicati in Bielorussia a Todini Costruzioni.

I primi dati provvisori concernenti i primi 10 mesi dell'anno fiscale 2013 fanno registrare un totale di contratti assegnati ad aziende italiane di 381 milioni di dollari, tra i quali quelli spiccano due importanti commesse nel settore delle opere pubbliche aggiudicate a Todini Costruzioni e una per la fornitura di beni nel settore energetico in favore della Prysmian Power.

Conclusioni

Le gare finanziate dalla Banca mondiale costituiscono potenzialmente un'importante fonte di profitto per le aziende italiane, solo parzialmente sfruttata. La non perfetta conoscenza delle opportunità disponibili costituisce indubbiamente una forte limitazione, cui si aggiungono ulteriori ostacoli riscontrati, tra i quali si segnalano la poca chiarezza nella definizione dei requisiti per la presentazione di alcune offerte, la complessità dei progetti oggetto di gara, gli *standard* tecnici previsti, l'ammontare delle fidejussioni richieste, la lontananza dei paesi nei quali svolgere l'attività oggetto del bando di gara e i costi associati alla ricerca del *partner* o dell'agente locale.

La crescente scarsità di fonti di finanziamento nazionali e l'accresciuta concorrenza nell'aggiudicazione di bandi a valere su risorse dell'Unione Europea dovrebbero tuttavia spingere le aziende italiane a dedicare sempre più sforzi e risorse nei confronti delle gare bandite dalle Banche multilaterali di sviluppo e, in particolare, dalla Banca mondiale. Ad oggi si registra invece come le commesse di una certa rilevanza vengano aggiudicate, con qualche eccezione, a un numero limitato di aziende italiane il che lascia supporre che la maggior parte delle imprese potenzialmente offerenti non abbiano ancora acquisito un'esperienza nella preparazione delle offerte tale da vincere le gare cui partecipino. Le imprese italiane partecipanti ai bandi della Banca mondiale dovranno inoltre porre particolare attenzione agli sviluppi futuri delle politiche di *procurement* della Banca mondiale.

Nel maggio del 2012 la Banca mondiale ha avviato un ampio processo di consultazioni pubbliche finalizzate a una completa revisione delle proprie politiche e procedure di *procurement*, da completarsi entro il 2014, che fa seguito a quella, meno estesa, terminata nel gennaio 2011. Aspetti come una maggiore enfasi sul controllo della qualità nella fase della prestazione contrattuale da parte delle imprese vincitrici o una più frequente applicazione dei sistemi nazionali di *procurement* nelle gare finanziate dalla Banca mondiale sono attualmente in corso di attenta valutazione. Vista la rilevanza del tema, è opportuno che rappresentanti del settore privato, associazioni di categoria, società civile e ogni altro soggetto potenzialmente interessato all'argomento siano sensibilizzati circa l'importanza di partecipare al processo consultivo in atto, contribuendo con idee, esperienze e suggerimenti finalizzati a migliorare le attività della Banca mondiale in tale ambito e possibilmente ad aumentare indirettamente le possibilità di aggiudicazione di commesse della Banca mondiale da parte di aziende italiane. In tale ottica, il recente seminario *Procurement Policy Review: Main Issues* organizzato a Roma il 16 gennaio

2013 da Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e Confindustria, ha costituito un importante momento di confronto tra portatori d'interessi nazionali e un *team* specializzato della Banca mondiale.