



23 OTTOBRE 2024

La realizzazione delle infrastrutture per
lo sviluppo sociale secondo le regole
degli appalti pubblici internazionali
(con particolare riferimento agli appalti
finanziati dalla World Bank)

di Simone Francario

Dottore di ricerca in Governo e relazioni internazionali
Università degli Studi del Molise



La realizzazione delle infrastrutture per lo sviluppo sociale secondo le regole degli appalti pubblici internazionali (con particolare riferimento agli appalti finanziati dalla World Bank)*

di Simone Francario

Dottore di ricerca in Governo e relazioni internazionali
Università degli Studi del Molise

Abstract [It]: Il presente articolo ricostruisce i tratti salienti delle regole e dei principi che disciplinano la realizzazione delle infrastrutture sociali mediante appalti pubblici internazionali focalizzando l'attenzione sulle regole adottate dalla World Bank.

Title: The realisation of infrastructure for social development according to international public procurement rules (with particular reference to World Bank-funded contracts)

Abstract [En]: This article outlines the key features of the rules and principles governing the construction of social infrastructures through international public procurements focusing on the rules adopted by the World Bank.

Parole chiave: appalti internazionali; infrastrutture sociali, Banca Mondiale, contratti esclusi, World Bank Procurement Regulations

Keywords: international procurement, social infrastructures, World Bank, excluded contracts, World Bank Procurement Regulations

Sommario: 1. Introduzione. 2. Gli appalti pubblici internazionali nell'ordinamento italiano e nell'ordinamento internazionale: cenni. 3. Gli appalti finanziati dalla World Bank. 4. Il caso dell'implementazione del sistema di rete idrica del Kazakistan finanziato con i fondi della World Bank (*"Second National Water Supply and Sanitation Project"*). 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Le infrastrutture per lo sviluppo sociale, quali sono, ad esempio, scuole, ospedali, strade, rappresentano un'area di intervento molto significativa della pubblica amministrazione in ragione della loro primaria importanza per la vita e lo sviluppo della comunità.

Normalmente, in ambito nazionale, le infrastrutture sociali sono finanziate con fondi nazionali e/o comunitari e sono realizzate da un operatore economico scelto all'esito di una procedura di evidenza

* Articolo sottoposto a referaggio. Testo riveduto e ampliato della relazione svolta al Convegno avente ad oggetto *"Infrastrutture per lo sviluppo sociale"*, Montepaone, 28-29 giugno 2024.

pubblica regolata dalle norme e dai principi contenuti nel codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023.

Ma non tutti gli appalti relativi alla realizzazione delle infrastrutture sociali sono regolati dal codice dei contratti pubblici.

In alcuni casi, infatti, può accadere che tali infrastrutture vengano finanziate con fondi di una organizzazione internazionale, oppure che debbano essere realizzate in conformità alle disposizioni di un trattato o di un accordo internazionale.

In tal caso, gli appalti relativi alle infrastrutture sociali non sono più regolati dal diritto nazionale, ma dal diritto internazionale¹.

Gli appalti pubblici internazionali, oggi come oggi, non rappresentano più un fatto eccezionale, ma costituiscono una componente stabile dell'economia globale e la Comunità Internazionale da tempo ne ha riconosciuto l'importanza fondamentale per raggiungere i propri obiettivi economici, sociali e politici. Il presente articolo si propone di ricostruire i tratti salienti delle regole e dei principi che disciplinano la realizzazione delle infrastrutture sociali mediante appalti pubblici internazionali.

Dopo aver preliminarmente verificato come lo stesso codice nazionale dei contratti pubblici regoli il rapporto con la disciplina degli appalti pubblici internazionali e dopo aver operato la ricognizione delle principali fonti internazionali in materia, ci si soffermerà, in particolare, sui principi e sulle norme fondamentali che regolano l'aggiudicazione degli appalti pubblici internazionali secondo le regole della World Bank, che rappresenta, ad oggi, uno dei principali enti finanziatori di infrastrutture sociali a livello sovranazionale, esaminando anche il caso concreto di un appalto avente ad oggetto la realizzazione di infrastrutture sociali finanziate con i fondi della World Bank.

Nelle conclusioni si evidenzierà come le regole della World Bank, pur essendo al fondo ispirate agli stessi principi di economicità, concorrenza e trasparenza applicati dall'ordinamento nazionale, presentano comunque un grado di flessibilità tale da consentire il raggiungimento del risultato.

2. Gli appalti pubblici internazionali nell'ordinamento italiano e nell'ordinamento internazionale: cenni

Come anticipato, prima di procedere all'esame della normativa internazionale, è opportuno iniziare dal dato normativo nazionale.

¹ Per un quadro generale sulla disciplina degli appalti pubblici internazionali per tutti si veda H. CAROLI CASAVOLA, *La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

L'art. 13 del d.lgs. 36/2023 prevede che le disposizioni del codice dei contratti pubblici non si applichino a determinati contratti che vengono appunto definiti “esclusi” dalla sua applicazione².

L'art. 56, co. 1, lett. c), del d.lgs. 36/2023 precisa che gli appalti internazionali (ovverosia quegli appalti che devono essere aggiudicati in base a norme stabilite da un trattato internazionale, da una organizzazione internazionale, ovvero gli appalti finanziati prevalentemente o per intero con i fondi di una organizzazione internazionale) rientrano nell'ambito dei contratti esclusi.

Dunque, in base al combinato disposto degli artt. 13 e 56 del d.lgs. 36/2023, il legislatore nazionale ha espressamente previsto che gli appalti internazionali rientrano nell'ambito dei contratti esclusi e, pertanto, sono sottratti dalle disposizioni e dai principi dell'evidenza pubblica nazionale e risultano regolati esclusivamente dal diritto internazionale che viene in rilievo nel caso concreto.

Ciò posto, è interessante sottolineare come l'esclusione dei contratti pubblici internazionali dalla disciplina nazionale non ha l'effetto di “abbandonare” tali contratti al diritto comune o al diritto del commercio internazionale. In altre parole, ciò non consente all'amministrazione di scegliere il contraente privato liberamente, *jure privatorum*; al contrario, anche quando una determinata commessa pubblica deve essere aggiudicata in base al diritto internazionale, l'amministrazione risulta pur sempre vincolata a seguire una procedura che risulta sostanzialmente fondata sui principi classici dell'evidenza pubblicistica già vigenti nell'ordinamento nazionale³.

Nell'ordinamento internazionale, diversamente da quanto avviene nell'ordinamento italiano, non esiste un unico codice dei contratti pubblici internazionale, ovvero un'unica fonte di riferimento⁴. All'opposto,

² Per il commento alla vigente disciplina dei contratti esclusi recata dal d.lgs. 36/2023 si rinvia a S. TOSCHEI, *Commento all'articolo 13*, in A. BOTTO e S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Giappichelli, Milano, 2023; G. DE DOMINICIS e G.F. MAIELLARO, *Commento all'articolo 56*, in A. BOTTO e S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Giappichelli, Milano, 2023; C. CONTESSA e P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei Contratti Pubblici, Annotato articolo per articolo, D. lgs. 31 marzo 2023 n. 36*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. Come generalmente sottolineato dai commentatori, la disciplina dei contratti esclusi in quanto regolati da fonti internazionali recata dal d.lgs. 36/2023 è in gran parte coincidente con quella contenuta nel previgente codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016, artt. 4 e 16. Sulla disciplina dei contratti esclusi durante la vigenza del precedente d.lgs. 50/2016 si rinvia a P. LAZZARA, *Contratti esclusi: introduzione e principi*, in *Trattato sui Contratti Pubblici*, diretto da M. A. SANDULLI e R. DE NICTOLIS, Giuffrè, Milano, 2019, p. 921 e ss.; A. COLAVECCHIO, *Commento all'art. 4*, in *Codice dei Contratti Pubblici Commentato*, a cura di L.R. PERFETTI, Wolter Kluwer, Milano, 2017, pp. 47 e ss.; C. VOLPE e P. PERISI, *Commento all'art. 4*, in *Codice dei Contratti Pubblici. Commentario di Dottrina e Giurisprudenza*, a cura di G.M. ESPOSITO, Utet, Milano, 2017, pp. 47 e ss.; L. D'OTTAVI, *I Contratti Esclusi*, in *lamministrativista.it*, 2018.

³ Il tema dei principi che regolano l'aggiudicazione dei contratti pubblici internazionali non può essere trattato nei limiti del presente articolo. Pertanto, sia consentito rinviare a S. FRANCARIO, *Gli appalti aggiudicati secondo le regole del diritto internazionale nel codice dei contratti pubblici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

⁴ Per una ricostruzione generali delle principali fonti internazionali in materia si rinvia, *ex multis*, a F. FRACCHIA, *Fonti Internazionali*, in *Trattato sui Contratti Pubblici*, diretto da M.A. SANDULLI e R. DE NICTOLIS, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 63 e ss.

a livello sovranazionale si rinvencono diverse e molteplici fonti, ognuna con un ambito di applicazione (c.d. “*scope of application*”) ben definito.

Senza procedere all’elencazione di tutte le fonti in materia, è sufficiente ricordare che in ambito sovranazionale le principali fonti di riferimento, considerata la loro importanza sul piano politico e commerciale, e considerato il loro grado di diffusione e adozione presso la maggior parte dei membri della Comunità internazionale, sono tre e nel dettaglio sono: il *Government Procurement Agreement* (o GPA), la legge modello dell’UNCITRAL nella sua ultima versione del 2011 e le *World Bank Procurement Regulations* (WB Procurement Regulations). In particolare:

- i) il GPA costituisce un accordo multilaterale concluso nell’ambito dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Tale accordo è direttamente applicabile ed è dotato di efficacia vincolante esclusivamente nei confronti degli Stati membri dell’OMC che lo abbiano espressamente sottoscritto. Lo scopo principale del trattato è quello di aprire, a condizione di reciprocità, il mercato dei contratti pubblici tra gli Stati firmatari al fine di sviluppare e garantire il fluido svolgimento del commercio internazionale⁵;
- ii) in secondo luogo, la legge modello dell’UNCITRAL nella sua ultima versione del 2011, diversamente dal GPA, non è dotata di efficacia vincolante. Come tutte le leggi modello, infatti, essa rappresenta per lo più un suggerimento o, appunto, un modello che la comunità internazionale ha voluto positivizzare al fine di offrire ai Paesi in via di sviluppo una guida per modernizzare e aggiornare la propria normativa interna in materia di contratti pubblici⁶;

⁵ Nell’ambito di una vastissima letteratura, sul GPA si rinvia per tutti a S. ARROWSMITH e R.D. ANDERSON (edito da), *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁶ Sulla disciplina contenuta nella UNCITRAL Model Law on Public Procurement si rinvia ad A. GEORGOPOULOS e B. HOEKMAN, *The internationalization of Government Procurement Regulations*, Oxford University Press, Oxford, 2017; C. NICHOLAS, *UNCITRAL and the internationalization of Government Procurement Regulation*, in *The internationalization of Government Procurement Regulations*, edito da A. GEORGOPOULOS e B. HOEKMAN, Oxford University Press, Oxford, 2017; A. SCHMIDT, *Public Procurement Law and Reform in Developing Countries: International Best Practices and Lessons Learned*, Nomos, Baden, 2017; S. WILLIAMS-ELEGBE, *Beyond Uncitral: the challenges of Procurement Reform Implementation in Africa*, in *Stellenbosch Law Review*, 2014; S. ARROWSMITH, *Reform of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement: Public Procurement Regulation for the 21st Century*, Thomson Reuters, Toronto, 2009; S. ARROWSMITH, J. LINARELLI e D. WALLACE, *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Kluwer Law International, Londra, 2000; P. TREPTE, *Regulating Procurement: Understanding the ends and means of public procurement regulations*, Oxford University Press, Oxford, 2004; K. V. THAI, *International Handbook of Public Procurement*, Routledge, Londra, 2009; S. ARROWSMITH, *Public Procurement: an appraisal of the UNCITRAL Model Law as a Global Standard*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, pp 17 e ss.

- iii) in terzo luogo, vengono in rilievo le WB Procurement Regulations che costituiscono un vero e proprio regolamento adottato dalla World Bank che disciplina quegli appalti pubblici che vengono finanziati, per intero o per la maggior parte del valore, con i fondi della World Bank⁷.

Come anticipato, le principali fonti internazionali in materia di contratti pubblici non lasciano che la scelta del contraente privato avvenga “*jure privatorum*”: la ricerca del contraente migliore e più affidabile, anche ai sensi del diritto internazionale, dovrà avvenire all’esito di una procedura concorrenziale che risulta ispirata a principi non dissimili da quelli “classici” su cui si basano l’ordinamento italiano e l’ordinamento europeo, ovverosia i principi di economicità, anticorruzione e concorrenza.

Nei rispettivi preamboli infatti è previsto che la ricerca della controparte privata deve avvenire con modalità che garantiscano la più ampia partecipazione possibile di operatori economici, locali e internazionali, senza discriminazione tra i medesimi; con modalità di gara trasparenti che prevenivano il sorgere di conflitti di interessi e di fenomeni corruttivi; e che l’offerta migliore sia quella che presenta il “*best value for money*”, ovverosia il miglior rapporto qualità prezzo⁸.

Ciò posto la declinazione di tali principi nel contesto internazionale, insieme al perseguimento degli obiettivi e dei principi specifici della fonte internazionale che viene in rilievo nel caso concreto, comportano che gli appalti internazionali mantengano degli elementi di specialità.

Specialità, tuttavia, che non comportano uno stravolgimento dei modelli di gara conosciuti anche dal codice nazionale, ma che incidono per lo più sulle singole fasi e sui singoli istituti che possono venire in rilievo.

⁷ In dottrina, sulle World Bank Procurement Regulations si rinvia a W.E. SOPE, *Public Procurement and Multilateral Development Banks: law, practice and problems*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2017; J. GORSKI, *The World Bank’s New Procurement Regulations*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2016, pp. 301-310; P. TREPTE, *All change at the World Bank? The new procurement framework*, in *Public Procurement Law Review*, 2016, pp. 123 e ss.; S. WILLIAMS-ELEGBE, *The Changes to the World Bank’s Procurement Policy and the implications for African Borrowers*, in *African Public Procurement Law Journal*, 2014, pp. 22 e ss.; K. MARSHALL, *The world bank from reconstruction to development to equity*, Routledge, Londra, 2008.

Nell’ambito dei saggi e della manualistica elaborata dalla stessa World Bank, si veda WORLD BANK STAFF, *Guide to the World Bank*, World Bank Publications, Washington, 2003; WORLD BANK GROUP, *The World Bank Group A to Z*, World Bank Publications, Washington, 2016.

⁸ Cfr. GPA, Preambolo e articolo 4.

Cfr. UNCITRAL Model Law on Public Procurement, Preambolo, ove viene enunciato che obiettivo della presente legge modello è quello di “(a) Maximizing economy and efficiency in procurement; (b) Fostering and encouraging participation in procurement proceedings by suppliers and contractors regardless of nationality, thereby promoting international trade; (c) Promoting competition among suppliers and contractors for the supply of the subject matter of the procurement; (d) Providing for the fair, equal and equitable treatment of all suppliers and contractors; (e) Promoting the integrity of, and fairness and public confidence in, the procurement process; (f) Achieving transparency in the procedures relating to procurement.”

3. Gli appalti finanziati dalla World Bank

In materia di realizzazione delle infrastrutture per lo sviluppo sociale, un ruolo particolarmente significativo è assunto dagli appalti finanziati dalla World Bank, sui quali si può pertanto concentrare l'attenzione.

La World Bank, storicamente, nasce con il fine di finanziare la ricostruzione dei Paesi europei, e anche delle relative infrastrutture, all'indomani della fine della seconda guerra mondiale⁹.

Raggiunto questo obiettivo, la World Bank si è concentrata sulle altre proprie missioni istituzionali relative a: i) la riduzione e eliminazione delle situazioni di “estrema povertà”; ii) promozione dello sviluppo condiviso¹⁰.

Quindi, nell'adempimento del proprio mandato, la World Bank finanzia l'organizzazione degli appalti pubblici -prevalentemente- nei Paesi in via di sviluppo al fine di realizzare, nella maggioranza dei casi, delle infrastrutture strategiche e/o determinate politiche sociali che siano indirizzate allo sviluppo e alla crescita complessiva del Paese.

Le peculiarità di tali appalti sono molteplici e in questa sede si evidenzieranno quelle più rilevanti.

Prima della gara vera e propria, si svolge una fase denominata delle operazioni preliminari che consistono sostanzialmente in una trattativa tra la World Bank e uno Stato che richiede un finanziamento per realizzare un'opera pubblica, quale può essere -come in molti casi è- la realizzazione di infrastrutture sociali¹¹.

Qualora le trattative si concludono positivamente, la World Bank e lo Stato (c.d. Borrower) stipulano una serie di contratti, tra cui il Loan Agreement¹² (che disciplina l'importo concesso a prestito e le modalità di erogazione), e può avere inizio la fase di implementazione del progetto.

⁹ *Ex multis*, sulla storia e le attività compiute dalla World Bank nei primi anni della sua istituzione si rinvia a M. ALACEVICH, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Stanford University Press, Stanford, 2009; D. KAPUR, J. P. LEWIS e R. C. WEBB, *The World Bank: History*, Brookings Institutions Press, Washington, 1997; E. S. MASON e R. E. ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings Institutions, Washington, 1973.

¹⁰ Cfr. A.M. BOCCHI e M. PIAZZA, *La Banca Mondiale*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 52.

¹¹ Per un'analisi approfondita dello svolgimento della fase delle operazioni preliminari si rinvia a W.E. SOPE, *Public Procurement and Multilateral Development Banks: law, practice and problems*, op. cit., pp. 77 e ss.; WORLD BANK STAFF, *Guide to the World Bank*, op. cit., p. 55 e ss.; T. TUCKER, *A critical analysis of the procurement procedures of the world bank*, in *Public Procurement: Global Revolution*, edito da S. ARROWSMITH e A. DAVIES, Kluwer Law International, Londra, 1998, pp. 143 e ss.

¹² Per un'analisi più dettagliata del contenuto del Loan Agreement si rinvia a W.E. SOPE, *Public Procurement and Multilateral Development Banks: law, practice and problems*, op. cit., pp. 55 e ss. In particolare, a p. 55, l'A. sottolinea che: “*A loan agreement is a simple contractual document between the borrower country and the lender, which contains information on the general conditions of the contract, the amount of the loan and the payment terms, including payments dates, the project to which the loan relates remedies of the lender, the effectiveness of the agreement and termination provisions. The loan agreement is a standardized document and will normally contain the basic information on the front-end fee, which is usually 0.25 per cent of the loan amount, payable on loan effectiveness; the lending rate, which varies depending on the nature of the financed project; a commitment fee, (which may be waived); as well as the maturity term.*”

Giunti a questo punto, il primo aspetto che merita di essere sottolineato è che quando una commessa pubblica viene finanziata con i fondi della World Bank la gara viene pur sempre bandita e organizzata dall'amministrazione dello Stato che ha ottenuto il finanziamento, con la precisazione che la stazione appaltante, per svolgere la gara, non utilizzerà la disciplina nazionale, ma dovrà obbligatoriamente utilizzare la disciplina all'uopo predisposta dalla World Bank e contenuta nelle WB Procurement Regulations¹³.

Come anticipato in apertura, la disciplina in materia di contratti pubblici predisposta dalla World Bank si basa anch'essa su principi riconducibili alle ragioni classiche di economicità, concorrenza ed anticorruzione¹⁴.

Ferma restando l'adozione di principi di fondo simili, la disciplina internazionale della World Bank presenta molteplici particolarità e divergenze dalla disciplina dell'evidenza pubblica conosciuta dall'ordinamento italiano e dall'ordinamento comunitario.

Tali differenze in alcuni casi possono essere considerate "minori" (si pensi all'obbligo gravante sullo Stato Borrower di diffondere la notizia dello svolgimento della gara anche su quotidiani e mezzi di informazione internazionali¹⁵ o all'obbligo di usare documenti di gara predisposti dalla World Bank¹⁶ e redatti nella lingua dello Stato che bandisce la gara e nelle lingue più utilizzate nel commercio internazionale¹⁷).

In altri casi, le differenze possono essere più marcate.

¹³ Cfr. WB Procurement Regulations Section I, art. 1.2.

A riguardo, giova precisare che, come sottolineato anche dalla stessa World Bank, le WB Procurement Regulations sono finalizzate esclusivamente a regolare lo svolgimento della gara pubblica in questione fino alla firma del contratto con l'aggiudicatario. Infatti, una volta terminata la gara e concluso il contratto, è espressamente previsto che il rapporto giuridico tra lo Stato Borrower e l'aggiudicatario non sarà più regolato dalle WB Procurement Regulations e i soggetti coinvolti nel progetto potranno ricorrere all'utilizzo di altre normative tra cui la normativa interna del Paese in cui si realizza l'opera.

La necessità di utilizzare la normativa internazionale al posto di quella nazionale si fonda sulla ratio di garantire che i fondi concessi a prestito dalla World Bank siano usati in maniera efficiente e solamente per acquistare i beni e servizi e/o realizzare le infrastrutture previste nel progetto previamente approvato. Come sottolineato da W.E. SOPE, *Public Procurement and Multilateral Development Banks: law, practice and problems*, op. cit., p. 16: "As an international development institution, the World Bank funds capital intensive projects in developing countries, which are implemented by means of procurements in these countries. The regulation of public procurement by the development banks arose from a need to prevent the loss of funds channeled to developing countries as project finance."

¹⁴ Cfr. WB Procurement Regulations Foreword, ove si legge che "The Regulations are guided by the following core procurement principles: value for money, economy, integrity, fit for purpose, efficiency, transparency and fairness."

¹⁵ Cfr. WB Procurement Regulations, artt. 5.22-5.24.

¹⁶ Cfr. WB Procurement Regulations, art. 5.25.

¹⁷ Cfr. WB Procurement Regulations, artt. 5.14-5.18

Tra queste ultime merita di essere segnalata la preferenza verso il modello di gara denominato "*open competitive international public procurement*"¹⁸: l'accesso alla gara deve essere garantito a tutti gli operatori economici, nazionali e internazionali, senza effettuare discriminazioni tra di loro. La differenza con la disciplina europea (e italiana) si coglie nel momento in cui il diritto europeo -normalmente- impone il divieto di discriminazione solamente tra gli operatori economici appartenenti agli Stati dell'Unione Europea, mentre la disciplina della World Bank non prevede limitazioni territoriali e geografiche in quanto si rivolge agli operatori economici appartenenti all'intera Comunità internazionale.

La seconda differenza fondamentale che merita di essere segnalata riguarda la "funzionalizzazione" degli appalti finanziati con i fondi della World Bank. Infatti, l'opera pubblica che lo Stato Borrower intende realizzare utilizzando le risorse della World Bank deve essere finalizzata, in ultima analisi, al soddisfacimento delle missioni istituzionali della World Bank stessa, ovverosia: deve essere funzionale alla riduzione di situazioni di povertà o allo sviluppo e alla crescita del Paese. La mancanza di tale funzionalizzazione, tra l'altro, impedirebbe a monte, nella fase delle trattative, di approvare il progetto e di concedere il relativo finanziamento.

4. Il caso dell'implementazione del sistema di rete idrica del Kazakistan finanziato con i fondi della World Bank ("Second National Water Supply and Sanitation Project")

Può essere utile citare un caso concreto di un appalto internazionale finanziato dalla World Bank e relativo alla realizzazione di una infrastruttura sociale, quale è stato, ad esempio, quello relativo alla costruzione e ristrutturazione della rete idrica dello Stato dell'Azerbaijan¹⁹.

L'Azerbaijan era dotato di un sistema di rete idrica particolarmente esteso e realizzato durante il periodo sovietico. Tuttavia, nel corso del tempo, a causa della mancanza di investimenti e a causa della mancanza di interventi di manutenzione che sono stati costantemente ritardati da parte dei governi locali, il sistema idrico si è grandemente deteriorato e non è stato in grado di adeguarsi alla crescita demografica del Paese. Come si legge nei report della World Bank, agli inizi degli anni 2000 la situazione complessiva di questa infrastruttura sociale fondamentale era critica: in molte regioni e città del Paese gli impianti idrici erano

¹⁸ Cfr. WB Procurement Regulations artt. 6.11 e 6.14.

Sul punto T. TUCKER, *A critical analysis of the procurement procedures of the world bank*, op. cit., a p. 145 sottolinea che: "*As a general principle the bank recommends international competitive bidding (ICB) as the best method of buying goods and works [...], bearing in mind the principles of the necessity for economy and efficiency, the desire to give all eligible bidders an equal chance of bidding, an interest in developing domestic manufacturing and contracting capacity, and transparency. ICB refers to a formal tendering procedure in which the contract*

is opened to international competition, and awarded through a formal tendering procedure, where a clear specification is set and bids are submitted to a common set deadline. All bidders who are qualified to undertake the work are entitled to have their bids considered."

¹⁹ Documenti, report e analisi relative al progetto in questione sono reperibili presso il database del sito ufficiale della World Bank presso <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=40>

addirittura inesistenti e la popolazione locale era costretta a prelevare l'acqua da grandi contenitori posizionati al centro delle piazze; o ancora, era frequente che nelle aree dotate di un sistema idrico l'accesso all'acqua era possibile solamente per tre ore nel corso dell'intera giornata.

La necessità di implementare e ristrutturare il sistema di rete idrica nazionale era pressoché evidente, così come era evidente che un intervento di tali dimensioni -per essere realizzato in maniera efficiente- necessitava di un notevole impiego di risorse e di ricorrere alla cooperazione internazionale.

In quest'ottica, l'Azerbaijan ha avviato delle trattative con la World Bank e ha presentato un proprio progetto del valore complessivo di oltre 640 milioni di dollari.

Il progetto è stato poi approvato dalla World Bank che ne ha riconosciuto la “funzionalizzazione” e corrispondenza con i propri fini istituzionali e ha concesso allo Stato Borrower un finanziamento complessivo di circa 400 milioni di dollari, mentre il resto è stato finanziato dal governo locale.

La fase di implementazione del progetto ha visto l'affidamento di molteplici contratti pubblici, ciascuno dei quali aveva come oggetto la realizzazione di una precisa parte del progetto.

Le relative gare sono state bandite dall'amministrazione locale secondo la normativa contenuta nelle WB Procurement Regulations.

Come previsto dalla disciplina della World Bank, la modalità di gara utilizzata è stata quella della *international competitive bidding procurement*, quindi una procedura aperta, competitiva e rivolta a tutti gli operatori economici internazionali. In vari bandi di gara, inoltre, l'amministrazione locale ha incoraggiato, non obbligato, gli operatori economici internazionali a ingaggiare operatori economici locali quali subappaltatori, in modo tale da favorire anche la partecipazione delle imprese nazionali.

Le attività sono iniziate nel 2008 e lo svolgimento del progetto non è stato sempre lineare.

Durante la fase di implementazione infatti sono intervenute anche modifiche sostanziali al progetto originario. Ad esempio, è stato ridotto il numero delle regioni dell'Azerbaijan interessate dall'intervento, sono cambiati significativamente i costi delle lavorazioni, sono stati conseguentemente concessi fondi aggiuntivi da parte della World Bank ed è stata sostituita l'agenzia amministrativa nazionale deputata a implementare il progetto in quanto era stata accertata una situazione di “*misprocurement*” ovvero di deviazione significativa dalle World Bank Procurement Regulations.

Tutte queste modifiche sono state condivise ed approvate dalla World Bank e dall'Azerbaijan e sono state implementate secondo una tempistica che non ha compromesso l'efficiente realizzazione del progetto.

Infatti, circa 10 anni più tardi, nel 2019, il progetto si è concluso e i controlli *ex post* della World Bank hanno evidenziato la riuscita soddisfacente dell'operazione.

5. Conclusioni

Gli appalti pubblici internazionali relativi alla realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo sociale sono soggetti a fonti diverse dal vigente codice nazionale degli appalti pubblici, la principale delle quali è senz'altro rappresentata dalle WB Procurement Regulations, che contengono le regole e i principi stabiliti dalla World Bank che devono essere utilizzati per la ricerca del contraente privato nel caso di appalti finanziati (prevalentemente o per intero) con i fondi della World Bank.

Come generalmente avviene anche quando si applicano altre fonti internazionali, come il GPA o la UNCITRAL Model Law on Public Procurement, le WB Procurement Regulations si basano su principi sostanzialmente comuni a quelli vigenti nell'ordinamento nazionale italiano, che vogliono che la scelta del contraente privato debba pur sempre avvenire all'esito di una procedura predeterminata al fondo ispirata dai principi classici dell'evidenza pubblicistica, quali sono i principi di economicità, concorrenza e trasparenza.

Tuttavia, la loro declinazione all'interno delle WB Procurement Regulations tiene conto della specificità del contesto in cui si inseriscono e fa sì che le gare pubbliche organizzate in base alle norme previste dalla WB presentino differenze (in alcuni casi "minori" e in alcuni casi più "marcate") rispetto alle gare pubbliche organizzate ai sensi del d.lgs. 36/2023.

L'esame del caso relativo all'implementazione del sistema di rete idrica in Azerbaijan, che rappresenta una applicazione concreta delle regole e dei principi contenuti nelle WB Procurement Regulations, oltre a confermare quanto detto, ha anche il merito di evidenziare il ruolo fondamentale assunto dagli strumenti di procurement internazionali nel settore delle infrastrutture per lo sviluppo sociali.

Difatti, il successo del progetto idrico in Azerbaijan rappresenta un esempio emblematico di come la cooperazione internazionale e l'impiego efficace di strumenti di procurement internazionali possano contribuire significativamente alla realizzazione delle infrastrutture sociali necessarie e indispensabili per la vita di un Paese e possano portare al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione locale.

Nel caso in esame, i benefici del progetto non si limitano infatti alla semplice disponibilità di acqua potabile, ma si estendono a molteplici aspetti della vita sociale ed economica del Paese. L'accesso a una rete idrica efficiente ha permesso di migliorare le condizioni igienico-sanitarie, riducendo l'incidenza di malattie legate all'acqua contaminata, e ha contribuito a una maggiore produttività economica, supportando sia l'agricoltura che le attività industriali.

Tutto ciò è stato il frutto, non solo, di una pianificazione accurata e di un efficiente coordinamento tra enti finanziatori e governi locali per garantire l'effettiva corrispondenza del progetto ai bisogni delle comunità coinvolte, ma anche, dell'applicazione di procedure di international public procurement improntate al rispetto dei principi di economicità, concorrenza e trasparenza, senza che ciò finisca con



l'irrigidire le procedure compromettendo la riuscita efficiente del progetto, che solo la possibilità di adeguamento ai cambiamenti e alle modifiche che si rendono necessari in corso di esecuzione possono garantire.