

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.10.2009  
COM(2009)592 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**in merito ai negoziati sull'accesso di imprese comunitarie ai mercati dei paesi terzi nei settori contemplati dalla direttiva 2004/17/CE**

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

### in merito ai negoziati sull'accesso di imprese comunitarie ai mercati dei paesi terzi nei settori contemplati dalla direttiva 2004/17/CE

Testo rilevante ai fini del SEE

## INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE in merito ai negoziati sull'accesso di imprese comunitarie ai mercati dei paesi terzi nei settori contemplati dalla direttiva 2004/17/CE .....	1
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE in merito ai negoziati sull'accesso di imprese comunitarie ai mercati dei paesi terzi nei settori contemplati dalla direttiva 2004/17/CE .....	2
1. INTRODUZIONE.....	4
2. SINTESI.....	4
3. NEGOZIATI PLURILATERALI E MULTILATERALI .....	5
3.1. Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici.....	5
3.1.1. <b>Introduzione</b> .....	5
3.1.2. <b>Attuale copertura dell'AAP</b> .....	6
3.1.3. <b>Adesione di nuovi membri</b> .....	6
3.1.4. <b>Revisione dell'AAP</b> .....	7
3.2. Accordo generale dell'OMC sugli scambi di servizi (GATS).....	9
4. LO SPAZIO ECONOMICO EUROPEO.....	9
4.1. Introduzione .....	9
4.2. L'allargamento dell'Unione europea .....	9
5. NEGOZIATI BILATERALI.....	10
5.1. Accordi conclusi contenenti capitoli sugli appalti .....	10
5.1.1. <b>Svizzera</b> .....	10
5.1.2. <b>Messico</b> .....	10
5.1.3. <b>Cile</b> .....	11
5.1.4. <b>CARIFORUM</b> .....	11
5.2. Capitoli sugli appalti negli accordi di stabilizzazione e di associazione e negli accordi interinali.....	12

<b>5.2.1.</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>12</b>
<b>5.2.2.</b>	<b>Accordi per paese .....</b>	<b>13</b>
5.3.	Capitoli sugli appalti negli accordi conclusi nell'ambito della politica di vicinato...	14
<b>5.3.1.</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>14</b>
<b>5.3.2.</b>	<b>PEV – Negoziati relativi a capitoli sugli appalti globali per paese (paesi orientali).....</b>	<b>15</b>
<b>5.3.3.</b>	<b>PEV – Negoziati relativi ad ampi capitoli sugli appalti (area euromediterranea).....</b>	<b>15</b>
5.4.	Negoziati bilaterali in corso e futuri.....	16
<b>5.4.1.</b>	<b>America centrale .....</b>	<b>16</b>
<b>5.4.2.</b>	<b>Comunità andina.....</b>	<b>16</b>
<b>5.4.3.</b>	<b>Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico.....</b>	<b>17</b>
<b>5.4.4.</b>	<b>Iraq .....</b>	<b>17</b>
<b>5.4.5.</b>	<b>Corea del Sud.....</b>	<b>17</b>
<b>5.4.6.</b>	<b>Canada .....</b>	<b>17</b>
<b>5.4.7.</b>	<b>Cina.....</b>	<b>17</b>
6.	PROSPETTIVE PER NUOVE OFFERTE DI APPALTO.....	18

## 1. INTRODUZIONE

La presente relazione prende in esame la situazione relativa all'accesso di fornitori comunitari agli appalti di paesi terzi nei settori contemplati dalla direttiva 2004/17/CE<sup>1</sup> e l'apertura degli appalti di servizi nei paesi terzi, al 1° agosto 2009. La relazione è presentata in conformità degli articoli 58 e 59 della direttiva 2004/17/CE.

Le commesse degli enti attivi nel settore dei servizi di pubblica utilità dell'Unione europea hanno un valore pari a 450 miliardi di EUR<sup>2</sup>. Tali enti hanno pubblicato nella Gazzetta ufficiale bandi di gara per appalti superiori alle soglie stabilite dalla direttiva per circa 80 miliardi di EUR<sup>3</sup>. Pertanto l'Unione europea può consentire l'accesso a un ampio mercato nell'ambito dei negoziati per l'apertura degli appalti di paesi terzi.

Nel contempo, la nozione di appalti di servizi di pubblica utilità nell'UE, in virtù della quale anche le imprese private aventi diritti speciali ed esclusivi<sup>4</sup> devono osservare le norme sull'aggiudicazione degli appalti, non è condivisa a livello internazionale. Di conseguenza non sempre è possibile negoziare l'accesso alle commesse di società private che operano nel settore dei servizi di pubblica utilità.

## 2. SINTESI

A causa della loro delicata dimensione politica, a tutt'oggi gli appalti pubblici non sono un settore con obblighi multilaterali all'interno dell'OMC.

L'accordo plurilaterale dell'OMC sugli appalti pubblici (AAP), attualmente in fase di revisione, continua a essere lo strumento fondamentale per l'apertura degli appalti internazionali. Se, da un lato, è stato concordato un nuovo testo (norme procedurali relative alla presentazione delle offerte) nel dicembre 2006, dall'altro, i negoziati sull'accesso ai mercati si sono scontrati con il diverso grado di ambizione tra le parti dell'AAP e sono ancora in corso. La Comunità europea, rappresentata dalla Commissione, sostiene un obiettivo ambizioso, ossia l'apertura degli appalti internazionali, ragion per cui nel 2005 ha presentato un'offerta globale per l'apertura degli appalti comunitari, compreso il settore dei servizi di pubblica utilità. Tuttavia, vista la ritrosia di altre parti dell'AAP ad aprire maggiormente i loro appalti pubblici alla concorrenza internazionale, la Commissione, su richiesta del Consiglio<sup>5</sup>, ha presentato un'offerta riveduta e più limitata nel febbraio 2008. Nonostante ciò l'offerta della Comunità europea resta la più completa rispetto alle altre parti dell'AAP.

La Comunità europea è una delle parti dell'AAP maggiormente favorevoli all'adesione di nuovi membri all'AAP, con la strategia nel lungo termine di trasformare l'AAP in un accordo multilaterale. Di recente si è concluso l'iter di adesione per Taipei cinese. Sono in corso negoziati con la Cina, la Giordania e la Repubblica moldova.

---

<sup>1</sup> Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

<sup>2</sup> Dati concernenti l'UE-25 nel 2006, fonte: Eurostat.

<sup>3</sup> Dati relativi all'UE-27 nel 2007, fonte: Tenders Electronic Daily.

<sup>4</sup> Direttiva 2004/17/CE.

<sup>5</sup> 2780a Sessione del Consiglio RELAZIONI ESTERNE, Bruxelles, 12 febbraio 2007, n. 6039/07, pag. 6.

Nell'ambito dell'OMC la Comunità europea continua anche a promuovere un accordo sugli appalti pubblici nel quadro del GATS.

Le fasi di allargamento dell'Unione europea del 2004 e 2007 hanno aggiunto circa 55 miliardi di EUR<sup>6</sup> di opportunità di appalto, dei quali circa 10 miliardi di EUR<sup>7</sup> sono commesse nel settore dei servizi di pubblica utilità. Sulla base degli allargamenti dell'Unione europea sono stati siglati i relativi accordi di allargamento dello Spazio economico europeo. Gli appalti di servizi di pubblica utilità del SEE sono pari a 460 miliardi di EUR, di cui circa 81 miliardi sono appalti superiori alle soglie, soggetti a norme uniformi (le direttive).

I negoziati bilaterali con i paesi terzi sono un altro strumento per l'apertura dei mercati degli appalti. L'Unione europea ha concluso accordi di libero scambio contenenti consistenti capitoli sugli appalti con il Messico e il Cile, un accordo di partenariato economico con il CARIFORUM<sup>8</sup> e un accordo bilaterale sugli appalti con la Svizzera. Molti negoziati bilaterali sono in corso, mentre in altri casi è imminente l'inizio delle trattative. L'attuale approccio dell'Unione europea rispetto ai negoziati relativi agli accordi di libero scambio (ALS) verte sulla conclusione dei cosiddetti accordi di libero scambio di nuova generazione, che contengono capitoli sugli appalti ampi e dettagliati, comprendenti l'accesso al mercato degli appalti di servizi di pubblica utilità.

L'Unione europea conclude accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA) con i paesi dei Balcani Occidentali che intendono aderire all'Unione europea. Per quanto concerne gli appalti, gli ASA garantiscono il reciproco trattamento nazionale e il divieto di discriminazione dei fornitori nonché l'accesso asimmetrico al mercato. Gli ASA riguardano anche gli appalti di servizi di pubblica utilità.

### **3. NEGOZIATI PLURILATERALI E MULTILATERALI**

#### **3.1. Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici**

##### **3.1.1. Introduzione**

Al momento l'accordo sugli appalti pubblici (AAP) è l'unico accordo giuridicamente vincolante dell'OMC in materia. L'attuale AAP, adottato nel 1994, è entrato in vigore il 1° gennaio 1996. È un trattato plurilaterale amministrato da un comitato per gli appalti pubblici, formato da membri dell'OMC che sono parti dell'accordo sugli appalti pubblici<sup>9</sup>. L'AAP è stato concluso dalla Comunità europea (CE) per conto dei suoi Stati membri con decisione del Consiglio<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Fonte: stima della Commissione.

<sup>7</sup> Fonte: stima della Commissione.

<sup>8</sup> Al CARIFORUM appartengono Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Repubblica dominicana, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Christopher e Nevis, Suriname, Trinidad e Tobago.

<sup>9</sup> Canada, Comunità europee, Hong Kong, Cina, Islanda, Israele, Giappone, Corea, Liechtenstein, Paesi Bassi rispettivamente con Aruba, Norvegia, Singapore, Svizzera, Taipei Cinese e Stati Uniti.

<sup>10</sup> Decisione del Consiglio 94/800/CE del 22 dicembre 1994, GU L 336 del 23.12.1994, pag. 1.

### **3.1.2. Attuale copertura dell'AAP**

L'AAP non si applica automaticamente a tutti gli appalti pubblici delle parti. La copertura dell'AAP, in relazione alle singole parti, è stabilita negli allegati dell'accordo, i quali specificano gli enti pubblici centrali e subcentrali nonché i servizi di pubblica utilità che ogni parte si è impegnata ad assoggettare all'AAP. Fatta eccezione per i paesi dell'EFTA<sup>11</sup>, le cui offerte finali corrispondevano a quella della CE, nessun'altra parte è riuscita a soddisfare la domanda comunitaria di copertura. Pertanto, la Comunità ha dovuto adeguare la sua offerta finale al grado di apertura del mercato delle altre parti. Nonostante ciò gli impegni della Comunità europea sono i più completi quanto a soggetti appaltanti e a relativi appalti, dato che coprono opportunità di appalto a livello sia centrale che inferiore, compresi gli appalti di tali organismi e delle imprese pubbliche del settore dei servizi di pubblica utilità.

Tutte le parti dell'AAP, tranne il Canada, prevedono una certa apertura dei loro appalti di servizi di pubblica utilità. Tuttavia la copertura è a macchia di leopardo e il livello di apertura degli appalti di servizi di pubblica utilità alla concorrenza estera è diverso da paese a paese e la copertura è limitata da deroghe specifiche o generalizzate.

### **3.1.3. Adesione di nuovi membri**

I membri dell'accordo sugli appalti pubblici, in special modo la Comunità europea, tentano di convertire l'AAP da accordo plurilaterale a multilaterale, promuovendo quindi nuove adesioni all'AAP. Le parti dell'AAP hanno convenuto che il nuovo testo (concordato provvisoriamente) del futuro AAP sia la base dei negoziati per l'adesione con i paesi candidati. Tale nuovo testo amplia e precisa le misure transitorie (compensazioni, preferenze di prezzo, introduzione di enti o settori, soglie più alte), oltre ad adattare alle esigenze delle economie in via di sviluppo. L'Albania, la Georgia, la Giordania, la Repubblica di Kirghizistan, la Repubblica moldova, l'Oman, Panama e la Cina si sono impegnati a partecipare all'AAP con l'adesione all'OMC.

#### **3.1.3.1. Il territorio doganale separato di Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu (Taipei cinese)**

Taipei cinese ha chiesto di far parte dell'AAP nel marzo 1995 e la decisione del comitato dell'AAP concernente la sua adesione è stata adottata nel dicembre 2008. Taipei cinese ha depositato lo strumento di adesione il 15 giugno 2009 e, a seguito della decisione del comitato dell'AAP, il territorio è divenuto membro dell'accordo il 15 luglio 2009. L'adesione di Taipei cinese è attualmente in fase di ratifica nazionale. Secondo le previsioni, Taipei cinese sarà parte dell'AAP nella prima metà del 2009.

Gli impegni assunti da Taipei cinese comprendono appalti nel settore dei servizi di pubblica utilità. Sono state fissate soglie pari a 400 000 DSP per beni, 400 000 DSP per servizi e 15 000 000 di DSP per servizi di costruzione.

#### **3.1.3.2. Giordania**

La Giordania ha chiesto di aderire all'AAP nel 2000 e ha presentato un'offerta iniziale nel febbraio 2003 e, dopo i negoziati con le parti dell'accordo sugli appalti pubblici, una terza offerta aggiornata e corretta nel settembre 2008. Al momento si sta occupando dell'adeguamento della sua legislazione e dei sistemi di appalto alle condizioni poste

---

<sup>11</sup> Norvegia, Liechtenstein, Islanda.

dall'AAP. La chiusura del processo di adesione della Giordania rappresenta una priorità importante del comitato dell'AAP per il 2009.

#### *3.1.3.3. Cina*

La Cina ha presentato domanda di adesione all'AAP nel dicembre 2007 e la sua offerta iniziale è giunta al vaglio delle parti nel gennaio 2008. Inoltre la Cina si è espressa sull'elenco di punti inerenti alla presentazione di informazioni concernenti l'adesione all'accordo sugli appalti pubblici nel settembre 2008. I negoziati in corso riguardano soprattutto la verifica della compatibilità della normativa cinese in materia di appalti con l'AAP e l'accesso al mercato. La CE ha posto alla Cina una richiesta formale di miglioramento dell'offerta iniziale (compreso il settore dei servizi di pubblica utilità).

#### *3.1.3.4. Repubblica moldova*

Nel novembre 2008 la Repubblica moldova ha presentato un'offerta iniziale, ha comunicato la normativa in materia di appalti e avviato i negoziati per l'adesione. La Repubblica moldova ha partecipato ai negoziati ponendosi obiettivi molto ambiziosi e, con ogni probabilità, la sua entrata sarà definitiva nel 2010.

#### *3.1.3.5. Altre adesioni*

Per quanto concerne le altre adesioni in corso all'AAP che non hanno registrato progressi per un certo lasso di tempo (Albania, Georgia, Repubblica di Kirghizistan, Oman e Panama) e gli impegni assunti in vista dell'adesione non ancora attuati (Armenia, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Mongolia, Arabia Saudita e Ucraina), le parti dell'AAP hanno chiesto, nel dicembre 2008, che siano sottoposte a revisione e hanno invitato il presidente del comitato dell'AAP a continuare a darvi seguito come necessario.

### **3.1.4. Revisione dell'AAP**

Nell'attuale AAP è stato "inserito" l'impegno a portare avanti i negoziati<sup>12</sup>. Questi ultimi si prefiggono un triplice obiettivo: i) migliorare e aggiornare l'accordo tenuto conto degli sviluppi della tecnologia dell'informazione e dei metodi di aggiudicazione; ii) estendere la copertura dell'accordo, ed iii) eliminare le misure discriminatorie ancora esistenti. I negoziati mirano altresì a semplificare l'adesione all'AAP per le nuove parti, segnatamente per i paesi in via di sviluppo. I negoziati condotti nell'ambito dell'AAP non rientrano nel round di negoziati di Doha dell'OMC.

#### *3.1.4.1. Il testo concordato provvisoriamente*

Nel dicembre 2006 i negoziatori hanno raggiunto un'intesa riguardo a una revisione sostanziale del testo dell'AAP per assicurare un uso più facile da parte dell'utente. Le disposizioni sono state inoltre aggiornate in considerazione dei nuovi sviluppi, tra cui il ruolo dei mezzi elettronici. È stata inserita una flessibilità aggiuntiva, per esempio tempi più brevi per l'appalto di beni e servizi disponibili in commercio. Si è fatta maggiore chiarezza sul trattamento speciale e differenziato applicato ai paesi in via di sviluppo, in modo da agevolare, si spera, le future adesioni di tali paesi. Sono state inoltre affrontate le questioni delle vie interne di ricorso nel caso di contestazioni mosse da fornitori e le norme relative alla

---

<sup>12</sup> Articolo XXIV, paragrafo 7, lettere b) e c).

modifica degli elenchi della copertura delle parti. Su quest'ultimo punto, si è deciso di sviluppare procedure di arbitrato per risolvere le divergenze esistenti.

L'intesa raggiunta dai negoziatori non è definitiva, ossia dev'essere valutata sul piano giuridico e deve produrre un risultato soddisfacente per tutti per quanto concerne in particolare l'estensione della copertura del nuovo AAP (vale a dire gli elenchi di organismi pubblici i cui appalti sono accessibili).

Si è anche deciso di concludere i negoziati relativi alla copertura. Tali negoziati saranno condotti sulla base del testo modificato.

Le parti dell'AAP hanno convenuto che il nuovo testo sia la base dei negoziati per l'adesione dei paesi che intendono aderire all'accordo.

### *3.1.4.2. Quadro dei negoziati sull'accesso ai mercati*

Le parti dell'AAP hanno avviato i negoziati sull'accesso ai mercati con la presentazione delle relative richieste iniziali, cui sono seguite le offerte iniziali. Nel corso del 2007 e 2008 tutte le parti tranne due – Hong Kong, Cina e Liechtenstein<sup>13</sup> – hanno presentato le offerte iniziali. A seguito dei negoziati gli Stati Uniti, la Giordania, il Giappone, la Corea, la Comunità europea, la Norvegia, Singapore e la Svizzera hanno presentato offerte modificate.

La CE ha presentato un'offerta iniziale completa in ogni sua parte nel 2005, proponendo la stragrande maggioranza degli appalti comunitari, inclusi i servizi di pubblica utilità. Vista la riluttanza di alcune parti dell'AAP ad agire nello stesso modo, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di *riequilibrare l'accordo*<sup>14</sup>. La Comunità europea ha quindi sottoposto alle parti dell'AAP un'offerta modificata nel febbraio 2008, che tiene conto delle possibilità delle altre parti dell'AAP di considerare la reciproca apertura degli appalti.

Nondimeno l'offerta della Comunità europea resta completa in ogni sua parte, con l'85% circa degli appalti dell'Unione europea al di sopra della soglia. Per il settore dei servizi di pubblica utilità, ciò equivale a offerte di appalto per quasi 50 miliardi di EUR. L'accesso agli appalti comunitari è limitato in pochi casi, in virtù del principio della reciprocità, e tali limitazioni rispecchiano le restrizioni corrispondenti delle altre parti dell'AAP.

L'apertura degli appalti di servizi di pubblica utilità rimane uno dei principali interessi della Comunità europea nei negoziati sui mercati. La strategia comunitaria tesa a perseguire questo obiettivo comprende tre elementi primari.

Innanzitutto, ottenere maggiore copertura quanto ad organismi responsabili degli appalti a livello decentrato. Proprio a questo livello sono organizzati i servizi di pubblica utilità in alcune parti dell'AAP (USA, Canada e Giappone) e talune parti dell'accordo non offrono una copertura significativa.

Inoltre l'eliminazione delle misure discriminatorie, specialmente i provvedimenti che escludono dalla copertura dell'AAP in maniera generalizzata tutti gli appalti, come per

---

<sup>13</sup> La Giordania e Taipei cinese hanno confermato che le offerte diffuse durante i loro negoziati per l'adesione all'attuale accordo vanno considerate altresì quali offerte nei negoziati sulla copertura.

<sup>14</sup> 2780a Sessione del Consiglio RELAZIONI ESTERNE, Bruxelles, 12 febbraio 2007, n. 6039/07, pag. 6.

esempio la pratica degli appalti riservati alle PMI nazionali attualmente mantenuta dagli USA, dal Giappone e dalla Corea.

Infine l'abrogazione di eccezioni specifiche conservate da alcune parti dell'AAP che rendono inaccessibile nella pratica gli appalti assegnati da tali parti. Ne è un esempio nel settore dei servizi di pubblica utilità la clausola della sicurezza operativa, il cui uso estensivo impedisce l'accesso agli appalti relativi ai trasporti ferroviari giapponesi.

### **3.2. Accordo generale dell'OMC sugli scambi di servizi (GATS)**

L'articolo XIII, paragrafo 1, dell'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) esclude gli appalti pubblici dalle principali disposizioni del GATS sull'accesso ai mercati. Tuttavia l'articolo XIII, paragrafo 2, del GATS stabilisce un mandato di negoziazione multilaterale sugli appalti di servizi. Le trattative nell'ambito dell'articolo XIII, paragrafo 2, del GATS hanno luogo nel quadro del gruppo di lavoro multilaterale sulle norme del GATS, predisposto dal consiglio per gli scambi di servizi nel 1995.

I negoziati sull'apertura multilaterale degli appalti di servizi sono in corso e la Comunità europea vi svolge un ruolo trainante. La CE ha presentato cinque comunicazioni nel gruppo di lavoro multilaterale sulle norme del GATS (WPGR), la più recente delle quali, risalente al 2006, propone un quadro nell'ambito del quale i membri dell'OMC assumano impegni in materia di accesso al mercato e di divieto di discriminazione negli appalti di servizi e una serie di norme procedurali comuni in merito agli acquisti.

## **4. LO SPAZIO ECONOMICO EUROPEO**

### **4.1. Introduzione**

All'articolo 65 e all'allegato XVI l'accordo SEE stabilisce che le disposizioni della direttiva sui settori di pubblica utilità siano applicate nei paesi dell'EFTA. Di conseguenza, la Norvegia, il Liechtenstein e l'Islanda consentono alle imprese comunitarie di accedere ai loro appalti di servizi di pubblica utilità, offrendo una copertura conforme a quella della direttiva 2004/17/CE sui settori di pubblica utilità.

### **4.2. L'allargamento dell'Unione europea**

In forza dell'accordo SEE, i membri che entrano a far parte dell'Unione europea chiedono di aderire all'accordo SEE (articolo 128), con le modalità e alle condizioni oggetto di accordo.

L'allargamento del SEE in vista dell'inclusione dei dieci paesi entrati nell'Unione europea nel 2004<sup>15</sup> è divenuto effettivo il 1° maggio 2004<sup>16</sup>. L'ultimo allargamento dell'Unione europea risale al 1° gennaio 2007, data in cui la Bulgaria e la Romania sono entrate nell'Unione europea. L'accordo di allargamento del SEE è stato firmato il 25 luglio 2007<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Partecipazione di CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK il 1° maggio 2004.

<sup>16</sup> Accordo sulla partecipazione di CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK allo Spazio economico europeo del 14 ottobre 2003 (GU L 130 del 29.4.2004, pag. 11; supplemento SEE n. 23 del 29.4.2004, pag. 1).

<sup>17</sup> GU L 221 del 25.08.2007.

Con le due fasi di allargamento dell'Unione europea del 2004 e 2007 sono stati aggiunti circa 55 miliardi di EUR in più in termini di opportunità di appalto, di cui circa 10 miliardi di EUR sono costituiti da commesse nel settore dei servizi di pubblica utilità. Gli appalti di servizi pubblici del SEE sono pari a 460 miliardi di EUR, di cui circa 81 miliardi di EUR di appalti superiori alla soglia, disciplinati da norme sulla procedura di aggiudicazione identiche (le direttive).

## **5. NEGOZIATI BILATERALI**

### **5.1. Accordi conclusi contenenti capitoli sugli appalti**

#### **5.1.1. Svizzera**

Nel 1999 la Comunità europea ha concluso un pacchetto specifico di accordi commerciali con la Svizzera, il cosiddetto pacchetto bilaterale I<sup>18</sup>. L'accordo su taluni aspetti degli appalti pubblici è entrato in vigore il 1° giugno 2002<sup>19</sup>.

L'accordo integra gli impegni assunti dalla Svizzera e dalla Comunità europea nell'ambito dell'AAP. La Comunità europea e la Svizzera si accordano un reciproco accesso agli appalti di beni, lavori e servizi aggiudicati sia da enti pubblici sia da soggetti privati che beneficiano di diritti speciali ed esclusivi e che esercitano la propria attività nei settori del trasporto ferroviario, del gas, del calore, del petrolio, del carbone e di altri combustibili solidi. Inoltre l'accordo copre gli appalti di beni, lavori e servizi aggiudicati da enti privati che operano in base a diritti speciali ed esclusivi ed esercitano la propria attività nei settori dell'energia elettrica, dell'acqua potabile, dei porti fluviali e marittimi, degli aeroporti e dei trasporti urbani. Ne consegue che l'accordo estende tali impegni al livello interessato dalle direttive comunitarie in materia di appalti.

L'accordo istituisce un Comitato misto responsabile della sua gestione e della sua corretta applicazione. Dall'entrata in vigore dell'accordo il Comitato misto si è riunito a intervalli regolari.

#### **5.1.2. Messico**

**L'accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione (APE)** concluso con il Messico è entrato in vigore nel novembre 2000<sup>20</sup>.

L'accordo sancisce l'impegno delle parti alla graduale e reciproca apertura dei mercati degli appalti pubblici, prevedendo inoltre l'istituzione di un consiglio congiunto con membri di entrambe le parti.

---

<sup>18</sup> Rientrano in questo pacchetto trattative per la conclusione di accordi in sette settori (libera circolazione delle persone, scambi di prodotti agricoli, appalti pubblici, valutazione della conformità, trasporto aereo, ferroviario e su strada, partecipazione della Svizzera al 5° programma quadro per la ricerca). Tali accordi sono collegati da una clausola di risoluzione, vale a dire che tutti gli accordi entrano in vigore contemporaneamente e terminano tutti insieme se uno di essi è risolto.

<sup>19</sup> GU L 114 del 30.4.2002, pag. 430.

<sup>20</sup> Decisione 2000/658/CE del Consiglio, GU L 276 del 28.10.2000. Tale decisione è stata modificata dalla decisione 2005/202/CE del Consiglio del 31 gennaio 2005, per tener conto dell'adesione di nuovi Stati membri avvenuta nel 2004, GU L 66 del 12.3.2005.

In attesa della ratifica dell'APE, nel giugno 1998 il Consiglio ha approvato un **accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali ("AI")**<sup>21</sup>. L'AI, in vigore dal 1° luglio 1998, contiene anche disposizioni in materia di appalti e istituisce il summenzionato consiglio congiunto per il monitoraggio dell'accordo.

Per quanto concerne le norme procedurali relative agli appalti<sup>22</sup>, il Messico applica le disposizioni pertinenti dell'accordo NAFTA<sup>23</sup>, mentre l'Unione europea applica le disposizioni dell'AAP del 1994.

Nel settore dei servizi di pubblica utilità il Messico apre agli appalti di imprese statali nel campo del trasporto ferroviario, delle telecomunicazioni e dell'energia (petrolio e gas), mentre la copertura dell'Unione europea interessa gli appalti aggiudicati dalle autorità pubbliche e dalle imprese pubbliche per quanto riguarda l'energia elettrica, l'acqua potabile, i trasporti urbani, gli aeroporti e i porti marittimi e fluviali.

Il comitato misto per le questioni legate agli appalti si riunisce periodicamente dall'entrata in vigore dell'accordo interinale. Ha inoltre affrontato il tema della potenziale espansione della copertura.

### **5.1.3. Cile**

L'accordo di associazione tra l'Unione europea e il Cile è stato siglato il 18 novembre 2002<sup>24</sup>. L'accordo non è ancora in vigore in ogni sua parte, anche se quasi tutte le sue disposizioni, tra cui quelle in materia di appalti, sono entrate in vigore provvisoriamente dal 1° febbraio 2003<sup>25</sup>.

Viene creato un consiglio di associazione, coadiuvato da un comitato di associazione, per controllare l'attuazione dell'accordo di associazione.

Riguardo ai servizi di pubblica utilità, l'Unione europea e il Cile prevedono l'apertura agli appalti aggiudicati da organismi pubblici che esercitano la propria attività nei settori dei porti e degli aeroporti. Le soglie applicabili sono fissate per ugual valore sia per l'Unione europea sia per il Cile e corrispondono a quelle applicabili nella direttiva sui settori di pubblica utilità.

### **5.1.4. CARIFORUM**

Nell'ottobre 2008 l'Unione europea ha sottoscritto un accordo di partenariato economico (APE) con 13 paesi del CARIFORUM: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Repubblica dominicana, Grenada, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Christopher e Nevis, Suriname, Trinidad e Tobago e Guyana. L'accordo è applicabile a titolo provvisorio dal 29 dicembre 2008. L'Unione europea si è impegnata a collaborare con il governo di Haiti e con altri partner caraibici a garanzia che le condizioni poste ad Haiti per l'adesione all'APE siano presto soddisfatte.

---

<sup>21</sup> GU L 226 del 13.8.1998.

<sup>22</sup> Allegato XII della decisione 2/2000/CE.

<sup>23</sup> NAFTA – Accordo di libero scambio nordamericano.

<sup>24</sup> GU L 352 del 30.12.2002.

<sup>25</sup> Decisione 2002/979/CE del Consiglio, GU L 352 del 30.12.2002, modificata dalla decisione 2005/106/CE del Consiglio del 22.11.2004, per tener conto dell'adesione di nuovi Stati membri avvenuta nel 2004, GU L 38 del 10.2.2005.

L'accordo di partenariato economico con il CARIFORUM vincola i suoi firmatari a una serie di norme assolutamente completa in materia di trasparenza negli appalti pubblici, pur non contenendo disposizioni sull'accesso al mercato. L'Unione europea e il CARIFORUM hanno stabilito norme che garantirebbero una libera diffusione delle informazioni pertinenti al fine di agevolare procedure eque e accettabili per l'aggiudicazione degli appalti pubblici.

## **5.2. Capitoli sugli appalti negli accordi di stabilizzazione e di associazione e negli accordi interinali**

### **5.2.1. Introduzione**

Nell'ambito delle trattative con i paesi dei Balcani occidentali che hanno manifestato l'intenzione di entrare nell'Unione europea, quest'ultima ha concluso accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA), chiedendo in cambio impegni nel campo delle riforme sul piano politico, economico, commerciale o dei diritti umani nei singoli paesi. Il paese può beneficiare dell'accesso in esenzione da dazio ad alcuni o a tutti i mercati dell'UE e all'assistenza finanziaria e/o tecnica.

Gli accordi di stabilizzazione e di associazione rientrano nel processo di stabilizzazione e di associazione (PSA) dell'Unione europea. In linea di massima gli ASA sono simili agli accordi europei siglati con i paesi dell'Europa centrale e orientale negli anni '90 e all'accordo di associazione di Ankara concluso con la Turchia<sup>26</sup>.

Gli ASA devono essere ratificati dallo Stato che chiede l'adesione e da tutti gli Stati membri dell'Unione europea. In attesa dell'approvazione di un ASA, la Commissione conclude un accordo interinale (AI) affinché le disposizioni sugli scambi e sulle questioni commerciali dell'ASA entrino in vigore nel minor tempo possibile.

Poiché gli ASA mirano ad aiutare i paesi interessati a potenziare le loro capacità ai fini dell'adozione e dell'attuazione della legislazione europea, gli impegni reciproci sono concepiti, di solito, su base asimmetrica. Lo stesso accade per le disposizioni pertinenti in materia di appalti. Gli operatori economici dei paesi firmatari, con sede o meno nella Comunità europea, hanno accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti in territorio comunitario secondo le norme europee sugli appalti pubblici dall'entrata in vigore dell'ASA oppure dell'AI nei casi in cui l'accordo interinale disponga in tal senso. Tale norma si applica anche alle commesse di servizi dopo che il paese firmatario ha adottato la legislazione che introduce le norme comunitarie nel settore in questione.

Le società dell'Unione europea con sede nel paese firmatario hanno accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti in tale paese a condizione di ricevere un trattamento non meno favorevole di quello riservato alle società nazionali dall'entrata in vigore dell'accordo.

Dal canto loro, gli operatori economici dell'Unione europea che non sono stabiliti nel paese firmatario hanno accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti in tale paese a

---

<sup>26</sup> Si tenga presente che l'accordo di associazione di Ankara non contiene disposizioni sugli appalti pubblici. La decisione 1/95 (articolo 48) del consiglio di associazione CE-Turchia ha previsto un negoziato per estendere l'unione doganale all'accesso ai mercati delle commesse pubbliche, ma a oggi non ci sono risultati concreti in tal senso.

condizione di ricevere un trattamento non meno favorevole di quello riservato alle società nazionali soltanto dopo un certo numero di anni dall'entrata in vigore dell'accordo<sup>27</sup>.

## **5.2.2. Accordi per paese**

### *5.2.2.1. Albania*

Il 12 giugno 2006 l'Unione europea e l'Albania hanno firmato un ASA che avrà effetto dal 1° aprile 2009.

Il mercato sarà aperto al più tardi quattro anni dopo la data di entrata in vigore dell'AI.

### *5.2.2.2. Ex Repubblica iugoslava di Macedonia*

L'ASA con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia è stato sottoscritto il 9 aprile 2001 ed è entrato in vigore il 1° aprile 2004<sup>28</sup>. L'AI, con effetto dal giugno 2001, non conteneva disposizioni sugli appalti pubblici<sup>29</sup>.

L'accesso al mercato è stato concesso dal 1° aprile 2009.

### *5.2.2.3. Montenegro*

Il 15 ottobre 2007 il Montenegro ha firmato l'ASA e un accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali. L'AI è entrato in vigore il 1° gennaio 2008<sup>30</sup>, mentre l'ASA avrà effetto una volta concluso il relativo iter di ratifica.

Il mercato è stato aperto dall'entrata in vigore dell'AI.

### *5.2.2.4. Croazia<sup>31</sup>*

L'ASA con la Repubblica della Croazia è entrato in vigore il 1° febbraio 2005<sup>32</sup>.

L'accesso al mercato è stato garantito dal 1° febbraio 2008.

### *5.2.2.5. Serbia*

L'ASA e l'AI sugli scambi sono stati siglati il 29 aprile 2008. Tuttavia il Consiglio ha deciso che l'attuazione dell'AI e la ratifica dell'ASA siano subordinate al riconoscimento unanime del Consiglio che la Serbia collabora appieno con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. Il parlamento serbo ha approvato gli accordi in data 9 settembre 2008.

---

<sup>27</sup> L'eccezione a questa regola è il Montenegro, che apre il suo mercato degli appalti alle imprese comunitarie indipendentemente dalla loro sede di stabilimento dall'entrata in vigore dell'accordo interinale.

<sup>28</sup> GU L 84 del 20.3.2004.

<sup>29</sup> GU L 124 del 4.5.2001.

<sup>30</sup> Firmato il 15.10.2007, GU L 345 del 28.12.2007.

<sup>31</sup> La Croazia è un paese candidato all'adesione all'Unione europea; i negoziati di adesione sono attualmente in corso. Le trattative sugli appalti pubblici (capitolo 5) sono state avviate il 16 dicembre 2008. Il Consiglio ha adottato tre parametri finali sull'allineamento legislativo, sull'attuazione e sullo sviluppo della capacità amministrativa. La conclusione positiva dei negoziati del capitolo in questione è subordinata al rispetto di tali parametri.

<sup>32</sup> GU L 26 del 28.1.2005.

L'accesso al mercato sarà concesso entro 5 anni dall'entrata in vigore dell'accordo in questione.

Con l'entrata in vigore di tale accordo, la Serbia modifica ogni trattamento di favore riservato agli operatori economici nazionali in una preferenza di prezzo. Le disposizioni concernenti le preferenze di prezzo subiranno una graduale riduzione nell'arco di 5 anni.

#### *5.2.2.6. Bosnia-Erzegovina*

Il 16 giugno 2008 sono stati sottoscritti un ASA con la Bosnia Erzegovina e un AI sugli scambi e sulle questioni commerciali<sup>33</sup>. L'AI<sup>34</sup> è entrato in vigore il 1° luglio 2008, mentre l'ASA entrerà in vigore alla conclusione del relativo iter di ratifica.

L'accesso al mercato sarà concesso entro 5 anni dall'entrata in vigore dell'accordo in questione.

Con l'entrata in vigore di tale accordo, la Bosnia Erzegovina modifica ogni trattamento di favore riservato agli operatori economici nazionali in una preferenza di prezzo. Le disposizioni concernenti le preferenze di prezzo subiranno una graduale riduzione nell'arco di 5 anni.

### **5.3. Capitoli sugli appalti negli accordi conclusi nell'ambito della politica di vicinato**

#### *5.3.1. Introduzione*

La politica europea di vicinato (PEV) è stata elaborata nel 2004 con il fine di evitare nuove linee di divisione tra l'Unione europea e i suoi vicini più prossimi per terra o per mare<sup>35</sup> (Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica moldova, Marocco, territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina).

L'Unione europea offre ai suoi vicini relazioni preferenziali, sulla base di un impegno reciproco verso valori comuni (democrazia e diritti umani, Stato di diritto, buon governo, principi di un'economia di mercato e sviluppo sostenibile). Il grado di ambizione delle relazioni varierà a seconda del grado di condivisione di tali valori<sup>36</sup>.

La PEV crea accordi di partenariato e cooperazione (APC) con le ex Repubbliche sovietiche, o accordi di associazione (AA) nel quadro del partenariato euromediterraneo<sup>37</sup>; la PEV non è stata ancora "attivata" per la Bielorussia, la Libia e la Siria, dato che non sono ancora in vigore accordi di tale tipo.

---

<sup>33</sup> Regolamento n. 594/2008 del Consiglio e decisione 2008/474/CE del Consiglio, GU L 169 del 30.6.2008.

<sup>34</sup> GU L 169/13 del 30.6.2008.

<sup>35</sup> Nonostante la Russia sia anche un vicino dell'Unione europea, le nostre relazioni sono sviluppate mediante un partenariato strategico che riguarda quattro "spazi comuni".

<sup>36</sup> La PEV continua a distinguersi dal processo di allargamento, anche se non pregiudica, per i vicini europei, le potenziali modalità future delle loro relazioni con l'Unione europea, in conformità delle disposizioni del trattato.

<sup>37</sup> La base giuridica delle relazioni dell'Unione europea con l'Autorità palestinese è l'accordo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione firmato con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) per conto dell'Autorità palestinese.

Gli APC e gli AA<sup>38</sup> prevedono la cooperazione nel settore degli appalti pubblici per elaborare le condizioni utili all'aggiudicazione aperta e concorrenziale degli appalti pubblici.

La PEV si incentra sui piani d'azione bilaterali della PEV che stabiliscono una serie di riforme politiche ed economiche con priorità nel breve e nel medio termine. L'attuazione di tali piani è in corso ed è sostenuta e monitorata da sottocomitati.

Sulla base della PEV, al fine di rafforzare e approfondire le relazioni con l'Ucraina, la Bielorussia, la Repubblica moldova, l'Armenia, la Georgia e l'Azerbaijan, il Consiglio ha lanciato l'iniziativa del partenariato orientale il 20 marzo 2009<sup>39</sup>.

Il partenariato orientale prevede anche negoziati concernenti i nuovi accordi (di associazione) potenziati (tra cui ALS globali e approfonditi che riuniscono norme sull'accesso al mercato e allineamento della normativa all'*acquis*) con i paesi che intendono assumersi un impegno più vincolante e ne hanno le capacità.

### **5.3.2. PEV – Negoziati relativi a capitoli sugli appalti globali per paese (paesi orientali)**

#### **5.3.2.1. Ucraina**

Le trattative riguardanti un nuovo accordo potenziato con l'Ucraina sono state avviate ufficialmente il 5 marzo 2007. I negoziati relativi all'ALS globale e approfondito, quale parte integrante dell'AA, hanno avuto inizio nel febbraio 2008.

I negoziati non sono ancora conclusi e mirano all'apertura graduale e reciproca dei mercati degli appalti in tutti i settori (tra cui i servizi di pubblica utilità e le concessioni) sulla base del graduale allineamento della legislazione alle direttive comunitarie, cui si aggiunge la riforma istituzionale avvenuta in Ucraina. Il livello di apertura del mercato dipende dai risultati raggiunti dalla riforma normativa e amministrativa.

#### **5.3.2.2. Georgia, Armenia**

Le missioni di accertamento (per la Georgia nell'ottobre 2008 e per l'Armenia nel febbraio 2009) hanno avviato la fase preparatoria dei negoziati sugli ALS globali e approfonditi. Si sta valutando il livello di preparazione della Georgia e dell'Armenia a intraprendere i negoziati.

### **5.3.3. PEV – Negoziati relativi ad ampi capitoli sugli appalti (area euromediterranea)**

#### **5.3.3.1. Siria**

L'AA non è ancora entrato in vigore, sebbene la sua redazione sia stata conclusa nel 2004. Rispetto agli altri AA, differisce in quanto contiene norme procedurali dettagliate sugli appalti, oltre a prevedere un reciproco accesso globale al mercato, comprendente il settore

---

<sup>38</sup> Con l'Armenia: articolo 48; con l'Azerbaijan, articolo 49; con l'Egitto: articolo 38; con la Georgia: articolo 50; con Israele: articoli 1 e 35 (che chiariscono l'obiettivo di una reciproca apertura dei mercati degli appalti delle imprese che operano nei settori di pubblica utilità); con la Giordania: articolo 58; con il Libano: articolo 39; con la Repubblica moldova: articolo 54; con il Marocco: articolo 41; con i territori occupati palestinesi: articolo 34; con la Tunisia: articolo 41; con l'Ucraina: articolo 55.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Partenariato orientale [SEC (2008) 2974].

degli appalti di servizi di pubblica utilità. L'Unione europea prosegue il dialogo con la Siria in vista della firma dell'accordo.

#### 5.3.3.2. Libia

I negoziati per l'accordo di libero scambio UE-Libia hanno avuto inizio nel settembre 2008. Entrambe le parti aspirano a disposizioni sugli appalti pubblici che vanno al di là del testo dell'AAP dell'OMC, dato che l'Unione europea consiglia una graduale apertura reciproca alle concessioni di lavori e l'utilizzo della più ampia definizione comunitaria del settore dei servizi di pubblica utilità. I negoziati sono in corso.

### 5.4. Negoziati bilaterali in corso e futuri

Nell'ottobre 2006 la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione "*Europa globale: competere nel mondo*"<sup>40</sup>, che illustra in dettaglio l'agenda esterna dell'Unione europea tesa al miglioramento della sua competitività nell'economia globale. Al centro di tale nuovo quadro politico commerciale, una nuova generazione di ALS volti a integrare il forte impegno dell'Unione europea rispetto al sistema commerciale multilaterale concentrandosi su settori non ancora coperti da norme multilaterali dell'OMC, tra cui gli appalti pubblici. I criteri economici chiave per la nuova generazione di ALS sono il potenziale del mercato (portata e crescita economica) e il grado di tutela contro gli interessi degli esportatori dell'Unione europea (barriere tariffarie e non tariffarie). L'Unione europea tiene conto altresì dei negoziati dei partner potenziali con i concorrenti dell'UE e del probabile effetto corrispondente sui mercati e sulle economie dell'Unione europea. Per quanto concerne il contenuto, tali ALS di nuova generazione intendono essere globali e ambiziosi riguardo alla copertura nel tentativo di raggiungere la maggiore liberalizzazione possibile, nel contempo rafforzando lo sviluppo sostenibile e accompagnando le esigenze di sviluppo dei nostri partner commerciali.

#### 5.4.1. America centrale

In occasione del vertice UE-America latina e Caraibi del 2004, l'Unione europea e la regione dell'America centrale hanno convenuto l'avvio di negoziati su un nuovo AA, il cui lancio è avvenuto nel 2007. La sezione dell'accordo vertente sugli scambi presenta un capitolo sugli appalti pubblici contenente disposizioni in materia di norme, in special modo sulla trasparenza, e di accesso al mercato. Essa tratta anche degli appalti di servizi di pubblica utilità. L'ultimo ciclo di negoziati si è concluso a Bruxelles nel giugno 2009, ma, a causa della precaria situazione politica in Honduras, per il momento le trattative sono sospese.

#### 5.4.2. Comunità andina

A causa del fallimento dei negoziati a livello regionale su un AA globale (in cui rientrano dialogo politico, cooperazione e commercio) tra l'Unione europea e la Comunità andina, nel febbraio 2009 sono stati avviati negoziati sugli scambi nell'ottica della conclusione di un accordo multilaterale sugli scambi con la Colombia, l'Ecuador e il Perù. Tale accordo conterrà un capitolo sugli appalti pubblici con disposizioni in materia di norme, soprattutto sulla trasparenza, e di accesso al mercato; saranno contemplati anche gli appalti di servizi di pubblica utilità. Il quarto ciclo si è concluso a giugno a Bogotà.

---

<sup>40</sup> Europa globale: competere nel mondo [COM(2006) 567 def.].

#### **5.4.3. Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico**

Nell’ottobre 2003 sono stati avviati negoziati regionali con le sei regioni (Africa occidentale, Africa centrale, Africa meridionale e orientale, Comunità di sviluppo dell’Africa australe, Caraibi, Pacifico) nell’ottica di concludere degli accordi di partenariato economico. Gli APE intendono essere accordi commerciali compatibili con le disposizioni dell’OMC che consolidano le iniziative di integrazione regionale nell’ambito dell’ACP e promuovono la progressiva integrazione dell’ACP nell’economia globale sulla base di un quadro accessibile, trasparente e prevedibile per beni e servizi.

#### **5.4.4. Iraq**

I negoziati tra l’Unione europea e l’Iraq, in vista dell’adozione di un accordo sugli scambi e la cooperazione, sono iniziati nel novembre 2006. L’Unione europea e l’Iraq tentano di creare un sistema compatibile con le disposizioni dell’OMC che promuova anche gli scambi e gli investimenti in Iraq. L’accordo sugli scambi e la cooperazione (TCA) conterrà altresì un capitolo molto ampio sugli appalti pubblici sulla base delle norme dell’AAP, che porterà a una sostanziale apertura reciproca dell’Unione degli appalti dell’Unione europea e dell’Iraq, tra cui gli appalti di servizi di pubblica utilità.

#### **5.4.5. Corea del Sud**

L’ALS con la Corea del Sud è il primo degli accordi di nuova generazione dell’”Europa globale” per cui l’Unione europea ha avviato negoziati nel maggio 2007. Per quanto concerne gli appalti, l’ALS si aggiunge agli impegni reciproci che la Comunità europea e la Corea hanno assunto nell’ambito dell’AAP. Pertanto, il capitolo sugli appalti si incentra sull’apertura del mercato alle concessioni di lavori<sup>41</sup> che non sono incluse nell’accordo sugli appalti pubblici.

#### **5.4.6. Canada**

L’Unione europea e il Canada hanno avviato ufficialmente i negoziati per un ampio accordo economico e commerciale (CETA) in data 6 maggio 2009.

Lo studio condotto all’inizio del 2009 ha evidenziato che ogni accordo deve mirare a raggiungere la completa copertura degli appalti pubblici a livello centrale e decentrato in tutti i settori, tra cui quello dei servizi di pubblica utilità, per garantire un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai fornitori stabiliti nel paese in questione. Occorre poi un linguaggio trasparente per fare chiarezza su leggi, regolamenti, procedure e prassi, e offrire così agli operatori commerciali informazioni facilmente accessibili sugli appalti pubblici. Si è stabilito che il punto d’avvio degli impegni procedurali sia il testo dell’accordo dell’OMC sugli appalti pubblici. Il primo ciclo di negoziati avrà luogo nell’ottobre 2009.

#### **5.4.7. Cina**

Secondo le conclusioni adottate dal Consiglio “Affari generali e relazioni esterne” nel corso della riunione del dicembre 2005, l’Unione europea ha avviato negoziati riguardanti un accordo di partenariato e cooperazione (APC) con la Cina al fine di migliorare ulteriormente il quadro delle relazioni bilaterali sugli scambi e gli investimenti, che comprende il settore

---

<sup>41</sup> Concessioni BOT (*Build-Operate-Transfer* ovvero costruzione, gestione e cessione) per la Corea.

degli appalti pubblici, e di potenziare l'accordo di cooperazione commerciale ed economica concluso nel 1985 tra la Comunità europea e la Cina.

## **6. PROSPETTIVE PER NUOVE OFFERTE DI APPALTO**

L'Unione europea ha sempre sostenuto la tendenza al libero scambio mondiale e ha riconosciuto la crescente interdipendenza economica dei mercati transfrontalieri. Se affrontati correttamente, tali sviluppi possono incrementare la prosperità dell'economia globale. La globalizzazione preme sull'Europa perché avvii la riforma della sua economia e diventi più competitiva. L'Europa deve reagire a tale pressione a livello interno, prestando tuttavia sempre maggiore attenzione al fronte esterno. Il mercato interno può attuare appieno le sue priorità interne solo se tali priorità sono affrontate adeguatamente sulla scena mondiale.

L'Unione europea è stata tradizionalmente un'economia aperta e fautrice del libero scambio. Riguardo agli appalti, tale presupposto si traduce in un grado limitato di protezionismo. L'approccio dell'Unione europea non è del tutto condiviso a livello internazionale. Da sempre gli appalti pubblici sono sottoposti a pressioni politiche, che si manifestano nel trattamento preferenziale riservato ai fornitori nazionali rispetto ai loro concorrenti stranieri. Quindi, all'interno dell'OMC, gli appalti pubblici non sono diventati un settore con obblighi multilaterali. La maggior parte dei principali partner commerciali dell'Unione europea applicano prassi restrittive per gli appalti pubblici, che comportano discriminazioni nei confronti dei fornitori dell'UE. L'attuale crisi economica ha intensificato l'uso di tali prassi.

Gli appalti pubblici sono un settore con significative potenzialità per gli esportatori dell'Unione europea. Le società comunitarie sono leader mondiali in settori quali i mezzi di trasporto, i lavori pubblici e i servizi di pubblica utilità. Nondimeno, esse si scontrano con prassi discriminatorie in quasi tutti i nostri partner commerciali, il che preclude le possibilità di esportazione.

L'Unione europea si adopera su due fronti per abbattere le barriere commerciali esistenti. Essa tenta di concludere accordi di libero scambio contenenti ampi capitoli sugli appalti, in accordo con le norme relative agli appalti analoghe a quelle dell'Unione europea (ALS di nuova generazione). Inoltre, in quanto parte dell'AAP, la Comunità europea conduce attivamente negoziati con i candidati all'adesione, nell'ottica di convertire l'AAP in un accordo multilaterale.

Nel corso dei negoziati concernenti i capitoli sugli appalti, l'Unione europea offre un accesso sicuro sul piano giuridico e non discriminatorio a un ampio numero di appalti, il che contribuisce positivamente all'influenza dell'Unione europea nelle trattative. Nel contempo tale potere è alquanto compensato dall'apertura generale dell'Unione europea, giacché le altre parti sono consapevoli che le opportunità di appalto che non sono loro offerte nel quadro dell'accordo negoziato non saranno protette da un muro invalicabile.

L'Unione europea ha sempre fondato i negoziati condotti sulla reciprocità formale. Nei casi in cui talune parti non sono state in grado di soddisfare le nostre aspettative concernenti l'accesso al mercato, la nozione di reciprocità ha dovuto essere interpretata in maniera più restrittiva. È quanto avvenuto nei negoziati sull'AAP ancora in corso, dove la Comunità europea ha dovuto modificare la sua offerta in funzione della disponibilità e delle possibilità delle altre parti di aprire i loro appalti alla concorrenza estera.

L'attenzione alla reciprocità economica (con la valutazione del valore effettivo degli appalti della terza parte) deve permanere nel quadro della riflessione sul rafforzamento della posizione negoziale dell'Unione europea.

Inoltre, qualora partner commerciali di rilievo beneficino della generale apertura dell'Unione europea, pur non avendo intenzione di avviarsi verso la reciprocità, l'Unione europea potrebbe considerare l'introduzione di restrizioni accuratamente mirate all'accesso a settori degli appalti dell'UE al fine di spronare tali partner a proporre una reciproca apertura del mercato<sup>42</sup>.

Anche l'utilizzo corretto e razionale, da parte delle singole autorità aggiudicatrici europee, delle misure cui possono già attingere nella legislazione dell'Unione europea sugli appalti, segnatamente per gli appalti di servizi di pubblica utilità, rafforzerebbe la posizione negoziale dell'Unione europea.

---

<sup>42</sup> Tale approccio non sarebbe considerato nel caso dei paesi in via di sviluppo più poveri.