

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le imprese pubbliche dei paesi terzi sui mercati UE degli appalti pubblici» (parere di iniziativa)**

(2011/C 218/06)

Relatore: **ROSSITTO**

Correlatore: **PAETZOLD**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 settembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*Le imprese pubbliche dei paesi terzi sui mercati UE degli appalti pubblici.*

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 aprile 2011.

Alla sua 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 4 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli, 4 voti contrari e 9 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera una carta vincente l'apertura dei sistemi d'appalto di tutti i paesi alla concorrenza internazionale, sulla base dell'Accordo sugli appalti pubblici AAP/OMC: esso garantisce reciprocità e simmetria normativa e sostanziale, e permette di contrastare misure protezionistiche e pratiche di concorrenza sleale; nonostante accordi specifici con paesi emergenti, in conformità al diritto primario e derivato UE in materia e alle sentenze della Corte di giustizia UE.

1.2 Per il CESE, l'UE deve accrescere il potere negoziale per migliorare - sulle basi del suo diritto primario e derivato - l'accesso ai mercati pubblici dei paesi terzi dato che l'UE ha aperto più dell'80 % dei suoi mercati pubblici e le altre grandi economie sviluppate non hanno aperto i loro che per un 20 %.

1.3 Il CESE chiede con forza a PE, Consiglio e Commissione, di assicurare, sia sul piano interno che su quello internazionale, una difesa più efficace e più strategica degli interessi UE in tema di accesso ai mercati pubblici, rafforzando la sua credibilità mondiale ma anche la longevità e lo sviluppo del modello economico e sociale europeo.

1.4 A parere del CESE, le imprese appaltatrici devono essere messe nelle stesse condizioni di concorrenza di mercato volte a garantire una concorrenza equa a parità di condizioni (*level playing field*), su basi di reciprocità con imprese di paesi terzi rispettose dei principi cardine degli appalti internazionali specie in tema di aiuti di Stato diretti o indiretti vietati, di metodi di

calcolo dei prezzi, di presa in conto precauzionale di costi e rischi.

1.5 Il CESE raccomanda ai legislatori del mercato interno dell'UE e ai negozianti UE in ambito internazionale su appalti pubblici internazionali coerenza e consapevolezza sulle possibili conseguenze reciproche nell'esercizio delle loro attività, promuovendo: parità di trattamento, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità, trasparenza, lotta alla corruzione, rispetto di standard sociali e ambientali, rispetto dei diritti fondamentali.

1.6 Il CESE ritiene indispensabile avviare un controllo sistematico della coerenza tra risultati dei negoziati condotti dalla Commissione su mandato degli Stati membri, a livello bilaterale e multilaterale, e l'applicazione consequenziale, totale ed effettiva da parte degli Stati membri, delle misure adottate.

1.7 Per il CESE, sarebbe opportuno convertire l'Accordo AAP da plurilaterale a multilaterale, con nuove adesioni e misure transitorie in tema di compensazioni, preferenze di prezzo, introduzione di enti o settori e di nuove soglie, e riprendere con forza l'idea di escludere pro tempore dall'AAP gli appalti finanziati con fondi europei per le imprese dei paesi che mantengono misure di protezione nazionali.

1.8 Il CESE chiede la rapida adozione dell'iniziativa annunciata sulle condizioni d'«accesso delle imprese dei paesi terzi al mercato europeo degli appalti pubblici»- MASP con meccanismi chiari, trasparenti e verificati di apertura reciproca dei mercati per garantire accessi simmetrici ai mercati pubblici, adeguando di conseguenza il pacchetto appalti del 2004.

1.9 Secondo il CESE, occorre rafforzare l'approccio basato sulla prevenzione e su un sistema di «allarme rapido» sui progetti e/o sul varo di normative di paesi terzi restrittive in tema d'appalti, per l'individuazione e la denuncia internazionale di potenziali ostacoli sin dalla fase iniziale, affinando la banca dati CE sull'accesso ai mercati, con informazioni affidabili e rapidamente accessibili su bandi di gara e formalità e specifiche tecniche di capitolato, specie per le nostre PMI, corredate da basi statistiche e indicatori d'impatto dei fenomeni distorsivi.

1.10 Il CESE raccomanda misure di snellimento e semplificazione delle procedure, adeguandole alle nuove sfide a livello UE, per garantire che le stazioni appaltanti, a livello interno ed internazionale, sfruttino appieno le potenzialità economiche ed innovative delle PMI, anche attraverso formazione, informazione ed assistenza ad appaltatori e partecipanti a bandi di gara internazionali e su mercati terzi, specie per i loro quadri e dirigenti.

## 2. Introduzione

2.1 Nell'UE il volume annuo degli appalti del settore pubblico per beni e servizi rappresenta circa il 17 % del PIL, pari a circa 2 100 miliardi di euro: di questi il 3 % circa sta sopra la soglia GPA - *Government Procurement Agreement* nel quadro dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici <sup>(1)</sup>. La consistenza del mercato globale degli appalti pubblici è stimata tra il 10 ed il 20 % del PIL, non esistendo dati comparabili per paesi non membri del GPA: il livello globale degli appalti pubblici si pone ben al disopra del 10 % del PIL mondiale.

2.2 Le imprese europee, dalle grandi imprese globali alle PMI più intraprendenti, lottano per imporsi sui mercati mondiali ma riscontrano crescenti difficoltà nell'accesso al mercato degli appalti pubblici, non tanto legate agli ostacoli alle frontiere, quanto a ostacoli «oltre frontiera» più complessi e tecnicamente più problematici, di più lunga individuazione, analisi ed eliminazione, con norme e pratiche restrittive che rischiano di impedire alle imprese UE di partecipare efficacemente alle gare d'appalto pubbliche nei paesi terzi.

2.3 Il presente parere d'iniziativa concerne un aspetto specifico del mercato degli appalti pubblici come indicato nel titolo: studiare ed indicare - in relazione alla partecipazione di imprese pubbliche di paesi terzi a gare d'appalto nel mercato UE - in qual modo l'UE possa:

- assicurare il buon funzionamento del suo mercato interno in tema di appalti,
- garantire che imprese pubbliche di paesi terzi siano autorizzate ad operare sul mercato europeo nel rispetto delle stesse condizioni e criteri d'ammissione di tutte le altre imprese,

- garantire parimenti reciprocità e simmetria d'accesso offerte a imprese europee sui mercati pubblici terzi.

Altri aspetti in tema d'appalti sono o saranno oggetto di pareri CESE.

2.4 Il collegamento tra l'apertura del commercio estero e le riforme del mercato interno è a doppio senso: se in entrambi i casi lo scopo è quello di ridurre il costo di barriere regolamentari non necessarie che impediscono il flusso dei beni, dei servizi e degli investimenti, la crescente interdipendenza tra il mercato interno e i mercati internazionali richiede che i legislatori del mercato interno dell'UE e i negozianti UE del commercio internazionale e degli appalti pubblici internazionali siano consapevoli di possibili conseguenze reciproche nell'esercizio delle loro attività, e applichino una politica coerente orientata alla promozione dei principi di diritto primario e secondario UE come confermati dalla Corte di giustizia e dalla Carta dei diritti fondamentali:

- Rispetto dei diritti umani
- Lotta alla corruzione
- Rispetto degli standard sociali e ambientali
- Trasparenza
- Proporzionalità
- Parità di trattamento
- Non discriminazione
- Mutuo riconoscimento

2.5 Nei settori di standard e regolamentazioni, servizi, investimenti e appalti pubblici nonché diritti di proprietà intellettuale, sistemi di certificazione, in vari nostri partner commerciali permangono spesso procedure onerose, mancanza di trasparenza e misure di politica industriale volte a sostituzioni forzate delle importazioni, a trasferimenti forzosi di tecnologia e a un accesso preferenziale alle materie prime per i produttori locali.

2.6 Mentre le imprese UE subiscono una concorrenza crescente sul proprio mercato interno, che ha privilegiato un'apertura trasparente con grossi sforzi per creare nell'UE un mercato interno privo di barriere, è ora emerso chiaramente che tale apertura rende questo mercato interno completamente privo di difese nei confronti di attori dei mercati dei paesi terzi, non impegnati a praticare la stessa apertura sui loro mercati.

<sup>(1)</sup> Cfr. fonte stime della Commissione europea in COM(2010) 612 definitivo.

2.7 L'UE ha norme severe in materia, volte a garantire una concorrenza equa a parità di condizioni (*level playing field*) mentre l'esperienza mostra che nessuna di queste norme si applica a imprese pubbliche dei paesi terzi specie quando esse partecipano ad appalti pubblici - contravvenendo ai principi stessi che sono alla base del mercato interno, con forti danni per l'industria e l'economia europea.

2.8 Il CESE ritiene necessario esaminare come l'UE possa garantire il buon funzionamento del mercato interno anche nei casi in cui le imprese pubbliche di paesi terzi siano ammesse a operare su tale mercato, mantenendo alta la guardia nella lotta al protezionismo, ma contrastando tutte le forme di dumping sociale e ambientale <sup>(2)</sup>, di opacità di costi e prezzi e di sovvenzioni statali, non rispetto delle normative di bilancio e delle regole di libero mercato, nell'interesse dei consumatori, delle imprese e dei contribuenti europei.

2.9 Nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, gli appalti pubblici sono stati espressamente esclusi dall'obbligo di base sul trattamento nazionale come dagli impegni dell'Accordo generale sul commercio dei servizi: occorre però considerare <sup>(3)</sup> che entro il 2015, il 90 % della crescita mondiale sarà generata fuori dell'Europa, un terzo del quale solo dalla Cina: nei prossimi anni, avremo bisogno di cogliere l'opportunità offerta dagli elevati livelli di crescita dei paesi terzi, specie nell'Asia orientale e meridionale.

2.10 Se il nostro mercato è già notevolmente aperto, quello dei nostri principali partner commerciali lo è molto meno, soprattutto a livello regionale e locale. Basta considerare qualche esempio in vari continenti:

2.10.1 In **CINA**, i livelli di apertura del mercato rimangono ancora molto al di sotto delle potenzialità. La Cina, con un PIL pari a EUR 3 573,8 di miliardi nel 2009, ha esportato nello stesso anno nell'UE EUR 227 miliardi di beni e servizi e ne ha importati dall'UE per EUR 99,7 miliardi. Le clausole «buy local» esistono dal 2003, come previsto dall'art. 10 del GPL - *Government Procurement Law*, mentre nel 2007 tale politica del «Buy Chinese» è stata rafforzata da due decreti che limitano la possibilità di appalti per beni stranieri a quando i prodotti indigeni siano «irragionevolmente» più cari e di minore qualità. Nel 2009 tale norma è stata interpretata rigidamente impedendo ogni residua possibilità, specie per prodotti high-tech e innovativi, mentre uno stretto controllo è stato decretato per appalti di costruzione nei «pacchetti di stimolo interno» 2008 e 2009. Nel novembre 2009, la Cina ha introdotto una «Indigenous Innovation Product Accreditation List» mentre nel 2010 lo State Council ha proposto cambiamenti quanto alle imprese a

controllo statale per portare queste ultime ad operare sul solo mercato domestico. Al contempo però ha erogato aiuti di Stato all'industria cinese high-tech per essere più competitiva sui mercati esteri <sup>(4)</sup>.

2.10.1.1 Nel campo degli appalti di lavori, la Cina ha abbandonato un sistema di licenze per il «project management», il «construction management» e altri servizi di costruzione, per sostituirli con un nuovo sistema WFOCE (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise*) e di JV (joint venture), nel quale le imprese straniere sono di fatto escluse da progetti oggetto di gare d'appalto nazionali (NCB) mentre sono ammesse solo alle rare gare d'appalto internazionali (ICB) per progetti domestici: entrambi i sistemi - WFOCE e JV - devono rispondere al sistema cinese di qualificazione che prevede un capitale nominale almeno 5 volte il valore del progetto, uno staff di personale chiave di almeno 300 membri residenti per almeno un anno in Cina, le referenze di previi lavori eseguiti in Cina e, per le JV, la presa in considerazione del partner con la qualifica più bassa <sup>(5)</sup>.

2.10.1.2 L'offerta attuale da parte cinese nei negoziati OMC nel quadro dell'Accordo sugli appalti pubblici - GPA non include la stragrande maggioranza dei lavori di costruzione suscettibili d'interesse da parte delle imprese europee, né a livello di attività né a livello di stazioni appaltanti.

2.10.1.3 In **RUSSIA** - che non è parte dell'AAP/OMS - una normativa del ministero per lo Sviluppo economico del dicembre 2008 impone condizioni restrittive per l'accesso ad appalti governativi e municipali accordando una preferenza ai prodotti e servizi nazionali fino ad un 15 % in più del loro valore, mentre sono state adottate nel 2009 misure anti-crisi «Buy Russian».

2.10.2 In **BRASILE**, la legge sugli appalti pubblici è stata modificata nel luglio 2010 per permettere alle autorità appaltanti di riservare un margine del 25 % ai beni e servizi prodotti interamente o parzialmente in Brasile. Il Brasile ha registrato nel 2009 un PIL di EUR 1 128,5 miliardi <sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Una preoccupazione centrale in materia di appalti pubblici e di proprietà intellettuale è la politica di «innovazione nazionale» (*indigenous innovation*) volta a sostenere le aziende cinesi nel loro movimento verso l'alto nella catena del valore. Il regime per l'innovazione nazionale annunciato per la prima volta nel novembre 2009 ostacola fortemente l'accesso al mercato degli appalti cinese in un ampio ventaglio di settori innovativi, dalla tecnologia verde alle telecomunicazioni (cfr. SEC(2011) 298 definitivo - non disponibile in italiano).

<sup>(5)</sup> Cfr. comunicazione CE, documento dell'OMC n. «s/c/w/286», par. 15-19; inoltre l'acquisto di una impresa cinese da parte di una società estera annulla le qualifiche acquisite dall'impresa cinese che deve ripartire da zero.

<sup>(6)</sup> 2010/7 Modifiche alla legge brasiliana sugli appalti pubblici introducono una clausola «Buy Brazilian» su «base temporanea».

<sup>(2)</sup> Cfr. COM(2010) 612 definitivo.

<sup>(3)</sup> Ibidem.

2.10.3 Negli **USA**, il Congresso ha modificato in senso più accentuato i requisiti «Buy American» dell'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) (7). Il PIL degli USA nel 2009 è stato pari a EUR 10 122,6 miliardi con un export di beni e servizi verso l'UE di circa EUR 286,8 miliardi ed un import dall'UE di EUR 323,8 miliardi, sempre nel 2009 (8).

2.10.4 In **GIAPPONE** - il 7° maggiore mercato d'export UE con EUR 36 miliardi d'export contro EUR 56,7 d'import nel 2009 - le imprese UE hanno difficoltà d'accesso agli appalti pubblici, malgrado il Giappone sia parte dell'AAP/OMC: solo il 4 % di tutti gli appalti è stato aperto ad imprese UE per circa EUR 22 miliardi (2007) pari a meno dello 0,7 % del PIL giapponese mentre il Giappone ha goduto d'un accesso al mercato pubblico UE per EUR 312 miliardi, pari al 2,5 % del PIL UE (9).

2.10.5 In **VIETNAM**, è stata varata nell'aprile 2010 una direttiva sull'uso dei prodotti e materiali nazionali e sugli appalti di tali prodotti finanziati con fondi statali. Il Vietnam ha raggiunto nel 2009 un PIL di EUR 66,8 miliardi con un export di beni verso l'UE di EUR 7,8 miliardi ed un import dall'UE EUR 3,8 miliardi.

2.10.6 In **AUSTRALIA**, due Stati hanno adottato nel 2009 norme sugli appalti pubblici giudicati strategici - sopra i 250 milioni AUS \$ - che vengono sottoposti a requisiti del 40 % di prodotti locali (australiani/neozelandesi) nello Stato di Victoria, mentre in quello del Nuovo Galles del Sud viene stabilita una preferenza di prezzo del 20 % cui si aggiungono, secondo i casi, preferenze addizionali dal 2,5 al 5,0 %. L'Australia ha registrato un PIL di EUR 712,8 miliardi nel 2009 con un export di beni e servizi verso l'UE di EUR 14,4 miliardi ed un import di EUR 34,1 miliardi.

2.11 Vi sono invece casi come quello della **TURCHIA**, dove il sistema degli appalti pubblici è migliorato dopo l'adozione della legge n. 5812 del 2008 che ha allineato le disposizioni interne a quelle comunitarie: gli appalti per forniture di beni, lavori e servizi sono basati su meccanismi aperti di competizione, anche se deve essere perfezionata la trasposizione delle

direttive UE con i sistemi di ricorso (10). Gli appalti sopra la soglia UE sono stati nel 2008: EUR 7 303 milioni per i lavori; EUR 8 459 per servizi; EUR 8 042 per beni.

### 3. Il quadro normativo attuale

3.1 Attualmente il quadro normativo che regola il mercato degli appalti pubblici per le imprese europee è rappresentato da:

- il quadro comunitario di base costituito dalle direttive appalti del 2004: la direttiva 2004/18/CE concernente il coordinamento delle procedure d'appalto pubblico di lavori, forniture e servizi e la direttiva 2004/17/CE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali insieme con la direttiva 2007/66/CE sulla revisione delle procedure dei bandi di gara d'appalto ed il Codice di *best practices* per l'accesso delle PMI alle gare d'appalto (11), nonché le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE,
- il Trattato che ha introdotto nel diritto primario UE un riconoscimento del diritto all'autonomia regionale e locale con possibilità per le autorità pubbliche di ricorrere a propri strumenti per adempiere alle loro missioni di servizio pubblico, quali varie forme di partenariato pubblico-pubblico,
- numerose sentenze della Corte di giustizia UE in materia d'appalti,
- lo strumento cardine per l'apertura degli appalti internazionali rappresentato dall'Accordo plurilaterale OMC sugli appalti pubblici - AAP, attualmente in fase di revisione, mentre l'Accordo generale dell'OMC sugli scambi di servizi (GATS) esclude gli appalti pubblici dalle principali disposizioni del GATS sull'accesso ai mercati, salvo mandato di negoziazione multilaterale sugli appalti di servizi dove la Comunità svolge un ruolo trainante per impegni in tema d'accesso al mercato e divieto di discriminazione negli appalti di servizi con norme procedurali comuni in merito agli acquisti,
- clausole «appalti» in accordi di libero scambio (ALS), accordi d'associazione (AA), accordi di partenariato e cooperazione (APC), accordi di stabilizzazione e associazione (ASA), accordi di partenariato economico (APE), accordi interinali sugli scambi e sulle questioni commerciali (AI) e accordi di cooperazione commerciale ed economica,

(7) La legislazione include due nuove disposizioni *Buy American*: una disposizione vieta che i fondi stanziati da questa legge vengano utilizzati per progetti di costruzione, modifica, manutenzione oppure riparazione di un edificio pubblico o di un'opera pubblica a meno che la totalità del ferro, dell'acciaio e dei beni manufatti impiegati nel progetto non siano prodotti USA; l'altra vieta che i fondi stanziati da questa legge siano usati per l'acquisto da parte della Homeland Security di un elenco dettagliato di prodotti tessili, a meno che questi non siano coltivati e trasformati negli USA.

(8) Un ulteriore esempio è dato dalla disposizione in base alla quale al governo USA è fatto divieto di effettuare acquisti dalle cosiddette «inverted companies» ovvero imprese originariamente statunitensi che hanno cambiato giurisdizione fiscale per passare al sistema fiscale di un altro paese, disposizione che solleva gravi perplessità sulla sua compatibilità con il GPA dell'OMC. Ne risulta infatti che un'impresa UE stabilita negli USA non può effettuare vendite al governo USA, anche se dovrebbe essere protetta dal GPA.

(9) Cfr. SEC(2011) 298 definitivo.

(10) *Turkey Public Procurement Assessment 2009 - SIGMA Support for Improvement in Governance and Management*. A joint initiative of OECD/EU («Turchia - Valutazione degli appalti pubblici 2009. Sostegno per miglioramenti nella governance e nella gestione. Un'iniziativa congiunta OCSE/UE»).

(11) Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2008) 2193.

— applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privato istituzionalizzati.

#### 4. Osservazioni

Il CESE considera una carta vincente l'apertura dei sistemi d'appalto di tutti i paesi alla concorrenza internazionale, sulla base dell'Accordo AAP/OMC poiché garantisce reciprocità e simmetria regolamentari e sostanziali e permette di contrastare le misure protezionistiche e le pratiche di concorrenza sleale, nonostante accordi specifici con paesi emergenti.

4.1 Il CESE sottolinea i dati emersi da recenti indicazioni della Commissione che «entro il 2015, il 90 % della crescita mondiale sarà generato fuori dall'Europa, 1/3 del quale dalla sola Cina»<sup>(12)</sup>.

4.2 Il CESE condivide il principio che per sviluppare i propri vantaggi competitivi, l'UE deve «assicurare una difesa più efficace e più strategica dei suoi interessi», rafforzando «la sua credibilità sulla scena mondiale ma anche la longevità e lo sviluppo del modello economico e sociale europeo»: «per essere più credibile, l'Europa deve accrescere il suo potere di negoziazione per migliorare l'accesso ai mercati dei paesi terzi» dato che «l'Unione ha aperto più dell'80 % del suo mercato degli appalti pubblici mentre le altre grandi economie sviluppate non hanno aperto i loro che per un 20 %»<sup>(13)</sup>.

4.3 Secondo il CESE, in tema di appalti pubblici, il quadro regolamentare comunitario attualmente in essere si presenta adeguato - in linea di principio - ed è ritenuto sufficiente per disciplinare il mercato europeo sotto gli aspetti economici, sociali e ambientali. Sfortunatamente vi sono taluni Stati membri che non sfruttano appieno le possibilità offerte da tale quadro regolamentare per assicurare una concorrenza leale e rischiano di aprire i loro mercati senza basi di reciprocità a imprese di Stato di paesi terzi che non rispettano i principi cardine degli appalti internazionali: è però indispensabile che tali regole siano rispettate con rigore, così come i principi fondamentali dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali - CDF.

4.4 Il CESE ritiene che la cooperazione pubblico-pubblico non deve creare mercati paralleli che sfuggono alle regole degli appalti pubblici ed escludono gli operatori privati.

4.5 L'UE ha la vocazione di essere un'economia aperta e fautrice del libero scambio offrendo un accesso sicuro sul piano giuridico e non discriminatorio a un ampio numero di appalti;

occorre garantire al tempo stesso confidenzialità e trasparenza per promuovere l'innovazione ed un mercato degli appalti pubblici sostenibile che:

— privilegi l'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quella più bassa,

— consideri l'intero ciclo di vita dell'opera.

4.6 A parere del CESE, le imprese appaltatrici devono essere messe tutte nelle stesse condizioni di concorrenza di mercato: al riguardo, il CESE solleva dubbi sulle condizioni di partecipazione delle cosiddette «imprese di Stato» di paesi terzi, soprattutto in termini di aiuti di Stato diretti o indiretti vietati, metodo di calcolo dei prezzi, presa in conto precauzionale di costi e rischi. Di fatto il mercato europeo garantisce l'accesso senza garantire adeguatamente dalla concorrenza sleale con forti rischi di possibili dumping sociale e ambientale e di non rispetto del corpus etico dei Trattati e CDF da parte di tali «imprese» di Stato.

4.7 Per il CESE, è necessario:

4.7.1 insistere nei negoziati internazionali e con paesi terzi sul fatto che valori, diritti e principi fondamentali dell'Unione, come stabiliti dal diritto primario dell'Unione sulla base dei Trattati e della CDF devono essere rispettati e sono «non negoziabili».

4.7.2 Parlare con voce unica, forte, coerente e solidale nei negoziati internazionali, evitando azioni nazionali singole che possano danneggiare la posizione negoziale comune e operando un benchmarking delle aperture effettive dei mercati nazionali nei termini e limiti previsti dagli accordi conclusi a livello europeo.

4.7.3 Realizzare un maggior coordinamento tra servizi della Commissione che trattano dei diversi aspetti dei negoziati commerciali, industriali, di cooperazione, in accordo con le norme relative agli appalti a livello multilaterale dell'Accordo AAP 1994 -, negli ALS di nuova generazione, negli accordi di partenariato e cooperazione - APC, o in accordi di associazione - AA nel quadro del partenariato euromediterraneo, con approcci più mirati sugli ostacoli non tariffari e pressioni per l'apertura degli appalti a imprese UE.

4.7.4 Convertire l'Accordo AAP da plurilaterale a multilaterale, con nuove adesioni e misure transitorie in tema di compensazioni, preferenze di prezzo, introduzione di enti o settori e soglie più alte.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 612 definitivo sez. 1.

<sup>(13)</sup> Dichiarazione comune 9.2.11 di **Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Italia e Polonia per una migliore reciprocità tra UE e i suoi partner commerciali.**

4.7.5 Escludere pro tempore dall'AAP gli appalti finanziati con fondi europei per imprese dei paesi che mantengono misure di protezione nazionali, idea che è già avanzata dal CESE in diversi pareri precedenti <sup>(14)</sup>.

4.7.6 Applicare in modo circostanziato i principi di reciprocità e proporzionalità per taluni settori, nelle «Note generali e deroghe alle disposizioni dell'articolo III dell'Appendice I della CE» dell'AAP.

4.7.7 Imporre alle imprese dei paesi terzi le stesse condizioni imposte alle imprese europee sui loro mercati: l'UE non può continuare a fondare i negoziati su reciprocità formali invece che su reciprocità economica effettiva; in caso di squilibri una clausola di salvaguardia sospensiva dell'accordo deve essere prevista.

4.7.8 Che qualora partner commerciali di rilievo beneficino della generale apertura UE, senza reciprocità, l'UE consideri l'introduzione di restrizioni mirate d'accesso a settori degli appalti UE, per spronarli a proporre una reciproca apertura del mercato.

4.7.9 Adottare quanto prima l'iniziativa sulle condizioni di «Accesso delle imprese dei paesi terzi al mercato europeo degli appalti pubblici - MASP» con meccanismi chiari, trasparenti e verificati per un'apertura reciproca dei mercati e garantire un accesso simmetrico ai mercati pubblici nelle economie sviluppate e nelle grandi economie emergenti nei settori contemplati dalla direttiva 2004/17/CE <sup>(15)</sup> e nel *work program* 2011 <sup>(16)</sup>.

4.7.10 Avviare una maggiore cooperazione tecnica tra rappresentanti degli Stati membri e Commissione sull'accesso ai mercati e consultazioni più frequenti con rappresentanti dell'industria.

4.7.11 Stabilire stretti controlli, e misure che ne garantiscano l'applicazione reale, dell'assenza di aiuti di Stato diretti o indiretti - considerati vietati nell'UE - soprattutto per i bandi di gara comunitari che beneficiano di finanziamenti comunitari, della BEI, dei fondi strutturali o per le reti europee, con il pieno rispetto di garanzie per standard sociali e ambientali comunitari.

4.7.12 Affinare la banca dati sull'accesso ai mercati della Commissione, con informazioni affidabili e accessibili su bandi di gara e formalità e specifiche tecniche di capitolato che di fatto impediscano la partecipazione nei paesi terzi, fornendo basi statistiche e indicatori d'impatto dei fenomeni distortenti.

4.7.13 Rafforzare l'approccio basato sulla prevenzione e un sistema di «allarme rapido» sui progetti e/o sul varo di normative di paesi terzi, restrittive in tema d'appalti per consentire l'individuazione e la denuncia internazionale di potenziali ostacoli sin dalla fase iniziale e affrontarli alla fonte con il ricorso sistematico alla procedura di notifica nel quadro dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi.

4.7.14 Introdurre misure a livello UE per le PMI per garantire che le stazioni appaltanti a livello interno ed internazionale sfruttino le potenzialità economiche e innovative delle PMI.

4.7.15 Garantire formazione, informazione e assistenza a partecipanti a bandi di gara internazionali e su mercati terzi, specie ai loro quadri e dirigenti, riconoscendo quanto a difesa commerciale, accesso ai mercati e informazione, le criticità inerenti alle loro dimensioni.

4.7.16 Prevedere modifiche all'art. 55, par. 3, della direttiva 2004/18/CE e all'art. 57, par. 3, della direttiva 2004/17/CE sulle offerte anormalmente basse, in modo da rendere impossibile l'accettazione di offerte presentate da imprese di Stato che non portino la prova che la propria offerta non beneficia di alcun aiuto di Stato, diretto o indiretto, vietato dalle regole comunitarie: un esempio in tal senso di «test di aiuti di Stato» si trova nell'All. 4 della US Millennium Challenge Corporation.

4.7.17 Aggiungere come caso d'esclusione obbligatoria all'art. 45 <sup>(17)</sup> della direttiva 2004/18/CE e all'art. 54 <sup>(18)</sup> della direttiva 2004/17/CE, l'infrazione dei diritti di proprietà intellettuale, rispetto ad utilizzo di brevetti o dati tecnici acquisiti fraudolentemente.

4.7.18 Assicurare che i futuri strumenti giuridici europei sulla libera circolazione dei lavoratori dei paesi terzi non incentivino imprese di Stato di paesi terzi che beneficiano di aiuti di Stato vietati.

4.7.19 Assicurare la pubblicazione rapida e circostanziata in una banca dati UE centralizzata, di norme e pratiche restrittive in tema di appalti pubblici, che impediscono alle imprese UE di partecipare efficacemente a gare d'appalto nei paesi terzi, quali: atti legislativi «Buy Local» o con percentuali crescenti di «Local Content» o con «pacchetti di stimolo» per tecnologie e innovazioni locali o per «Economic Recovery» nazionali, che privilegiano i contesti locali e discriminano possibilità d'accesso di imprese di altri paesi.

<sup>(14)</sup> Parere CESE sul tema *Gli appalti pubblici internazionali*, GU C 224 del 30.8.2008, pag. 32.

<sup>(15)</sup> COM(2009) 592 definitivo.

<sup>(16)</sup> COM(2010) 612 definitivo e COM(2010) 623 definitivo vol. II pag. 36.

<sup>(17)</sup> Art. 45 Situazione personale del candidato o dell'offerente.

<sup>(18)</sup> Art. 54 Criteri di selezione qualitativa.

4.7.20 Rafforzare ulteriormente coerenza e complementarità tra politiche interne e politica estera dell'UE, dando seguito alle indicazioni del Consiglio europeo del settembre 2010 di «rivedere l'interfaccia tra politica industriale e politica della concorrenza alla luce della globalizzazione e di promuovere condizioni di parità»<sup>(19)</sup>.

Bruxelles, 4 maggio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(19)</sup> Cfr. Consiglio Competitività 10 dicembre 2010 - Conclusioni su una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione, punto 15.