



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

---

*Documento di seduta*

---

**A7-0339/2013**

21.10.2013

**\*\*\***

## **RACCOMANDAZIONE**

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione del protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici (07917/2013 – C7-0180/2013 – 2013/0086(NLE))

Commissione per il commercio internazionale

Relatore: Helmut Scholz

***Significato dei simboli utilizzati***

- \* Procedura di consultazione
- \*\*\* Procedura di approvazione
- \*\*\*I Procedura legislativa ordinaria (prima lettura)
- \*\*\*II Procedura legislativa ordinaria (seconda lettura)
- \*\*\*III Procedura legislativa ordinaria (terza lettura)

(La procedura indicata dipende dalla base giuridica proposta nel progetto di atto)

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
EXPLANATORY STATEMENT .....	6
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO .....	12
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	15



## **PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO**

**sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione del protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici  
(07917/2013 – C7-0180/2013 – 2013/0086(NLE))**

### **(Approvazione)**

*Il Parlamento europeo,*

- visto il progetto di decisione del Consiglio (07917/2013),
  - visto il progetto di protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici (07918/2013),
  - vista la richiesta di approvazione presentata dal Consiglio a norma dell'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, e dell'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto v), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C7-0180/2013),
  - visti l'articolo 81 e l'articolo 90, paragrafo 7, del suo regolamento,
  - visti la raccomandazione della commissione per il commercio internazionale e il parere della commissione per lo sviluppo (A7-0339/2013),
1. dà la sua approvazione alla conclusione del protocollo;
  2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

## EXPLANATORY STATEMENT

### Natura e struttura dell'accordo sugli appalti pubblici

L'accordo sugli appalti pubblici (AAP) è un accordo internazionale giuridicamente vincolante riguardante l'accesso ai mercati degli appalti governativi, di cui sono parti contraenti alcuni membri dell'OMC. Questo trattato multilaterale, negoziato parallelamente all'Uruguay Round nel 1994, è entrato in vigore il 1° gennaio 1996. Si articola in due parti:

- il testo principale, che definisce le norme concernenti le procedure di gara e garantisce la trasparenza e la parità di trattamento tra gli offerenti;
- il campo di applicazione che comprende gli allegati sull'accesso al mercato, in cui le parti specificano quale parte del proprio mercato degli appalti pubblici è aperta alla concorrenza internazionale (il cosiddetto "appalto disciplinato"). In caso di gare nell'ambito dell'appalto disciplinato, le parti non possono fare distinzioni tra offerenti nazionali e altri offerenti dell'appalto pubblico.

Per quanto riguarda la natura giuridicamente vincolante del trattato, le controversie tra Stati ai sensi dell'accordo sugli appalti pubblici sono soggette al sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC.

L'accordo sugli appalti pubblici attualmente annovera 15 parti contraenti, quasi esclusivamente paesi sviluppati: Armenia, Canada, UE (con riguardo ai 27 Stati membri), Hong Kong, Islanda, Israele, Giappone, Corea, Lichtenstein, Norvegia, Singapore, Svizzera, Taiwan e Stati Uniti d'America. 27 parti hanno lo status di osservatore<sup>1</sup>, inclusi i seguenti 10 paesi osservatori, impegnati nei negoziati di adesione: Albania, Cina, Georgia, Kirghizistan, Moldova, Nuova Zelanda, Oman, Panama e Ucraina.

A differenza degli accordi bilaterali, l'accordo sugli appalti pubblici ha stabilito norme comuni per un gruppo più ampio di paesi. Tuttavia, l'accordo del 1996 non ha apparentemente suscitato l'interesse della vasta maggioranza dei membri dell'OMC. Era necessaria una modifica, anche alla luce degli sviluppi nel panorama commerciale globale.

### Negoziati

L'accordo sugli appalti pubblici conteneva una clausola di riesame che impegna le parti a negoziare le norme e il campo di applicazione dell'accordo. In questo contesto sono stati avviati i negoziati nel 1999. Nel dicembre 2006, le parti contraenti hanno raggiunto un'intesa sulla revisione del testo principale definendo le norme.

Per l'UE, i negoziati sono stati condotti dalla Commissione. Durante i negoziati è entrato in vigore il trattato di Lisbona, in virtù del quale la ratifica dell'accordo richiede l'approvazione

---

<sup>1</sup> Albania, Argentina, Australia, Bahrein, Camerun, Cile, Cina, Colombia, Croazia, Georgia, India, Indonesia, Giordania, Kirghizistan, Malesia, Moldova, Mongolia, Montenegro, Nuova Zelanda, Oman, Panama, Federazione russa, Arabia Saudita, Sri Lanka, Turchia, Ucraina, Vietnam.

del Parlamento europeo e del Consiglio. La procedura non consente tuttavia al Parlamento europeo e al relatore di modificare parti specifiche dell'accordo. Il Parlamento può unicamente approvare o respingere l'intero pacchetto. Il Parlamento ha pertanto il compito di valutare se i vantaggi dell'accordo hanno un maggior peso rispetto ai possibili aspetti negativi e se l'accordo va oltre le linee di demarcazione definite nelle precedenti decisioni del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo è stato informato regolarmente per iscritto sui negoziati attraverso la commissione per il commercio internazionale (INTA).

Il 30 marzo 2012, le parti contraenti hanno raggiunto un'intesa politica sull'accordo complessivo, incluso il campo di applicazione. L'accordo definitivo deve essere ratificato da tutte le parti.

### **Procedura di modifica**

Per ratificare l'accordo sugli appalti pubblici modificato, la Commissione ha proposto una decisione del Consiglio relativa alla conclusione del protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici, ai sensi dell'articolo 207, paragrafo 4, il 22 marzo 2013, subordinata all'approvazione del Parlamento europeo. Il 14 giugno 2013, il Consiglio ha trasmesso il proprio orientamento ufficiale al Parlamento. Il Consiglio adotterà la decisione una volta ottenuta l'approvazione del Parlamento. La decisione sarà quindi depositata presso il Segretariato dell'OMC. L'accordo sugli appalti pubblici modificato entrerà in vigore nel momento in cui i due terzi delle parti avranno concluso la procedura di ratifica.

### **Interesse dell'UE nel miglioramento del campo di applicazione dell'AAP**

In molti paesi il governo e le agenzie da esso controllate rappresentano il principale acquirente di beni di ogni tipo, dalle materie prime di base alle apparecchiature ad alta tecnologia.

L'UE ha un mercato degli appalti pubblici aperto de jure e gli enti appaltanti europei concedono l'accesso agli offerenti esteri anche ad appalti diversi da quelli disciplinati dall'AAP. Molti paesi, tuttavia, adottano dei sistemi preferenziali per gli offerenti nazionali. L'AAP offre alle aziende europee la certezza giuridica di accesso ai mercati esteri.

L'Unione europea ha altresì stabilito norme comuni per l'aggiudicazione degli appalti pubblici ai sensi della normativa concernente gli appalti pubblici nel mercato interno dell'UE. Parte della normativa è attualmente oggetto di riesame<sup>1</sup>. L'UE ha elaborato una serie di norme atte a rafforzare la trasparenza e a promuovere il ricorso a moderne procedure di aggiudicazione, come gli appalti elettronici. Il miglioramento della trasparenza sulla falsariga delle norme sugli appalti pubblici dell'UE aumenta la certezza giuridica e contribuisce alla lotta contro la corruzione nei paesi terzi.

La prestazione di servizi di interesse generale alla popolazione, in particolare l'accesso a

---

<sup>1</sup> I negoziatori del Parlamento europeo e del Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul testo definitivo in luglio.

servizi essenziali quali l'approvvigionamento idrico, la casa, la gestione dei rifiuti, la salute, l'istruzione e la cultura, rimane uno dei compiti principali di ciascun governo. I vari paesi adottano approcci diversi per trovare un equilibrio tra tale compito e l'esigenza di garantire un uso efficiente delle scarse risorse pubbliche e l'ottenimento del valore e della qualità migliori dei servizi e dei beni acquistati. In molti paesi, gli appalti pubblici rappresentano anche uno strumento fondamentale per stimolare l'occupazione e l'attività economica in una regione e per promuovere standard elevati per quanto riguarda la protezione dell'ambiente e condizioni di lavoro adeguate. Esistono differenze anche per quanto concerne i livelli amministrativi degli enti appaltanti. Il difficile obiettivo di un accordo sugli appalti pubblici è pertanto quello di garantire condizioni eque, offrendo al contempo uno spazio sufficiente per le decisioni politiche e la diversità. L'AAP intende affrontare la questione con disposizioni specifiche riguardanti gli obiettivi in materia di protezione ambientale e la soglia relativamente elevata di 5 milioni di dollari per gli appalti edili.

### **Effetti sul lavoro, gli aspetti sociali e ambientali nell'UE**

L'accordo riveduto non ha effetti sulla normativa in materia di lavoro, gli aspetti sociali e ambientali nell'UE: la questione riguardante la misura in cui gli enti appaltanti dell'UE possono imporre la conformità alle normative degli Stati membri ospitanti in materia di lavoro e protezione ambientale è disciplinata dalle direttive europee sugli appalti pubblici attualmente oggetto di revisione. L'AAP impone tuttavia di applicare tali norme di carattere sociale e ambientale a tutti gli offerenti, indipendentemente dal fatto che provengano dall'UE o da paesi aderenti all'accordo sugli appalti pubblici.

### **Le caratteristiche dell'AAP modificato**

La revisione dell'AAP migliora il testo principale, che definisce le norme di aggiudicazione, fornendo una maggiore chiarezza e trasparenza.

Per quanto concerne il miglioramento delle norme, durante i negoziati l'UE ha cercato di ristrutturare il testo del nuovo accordo in modo da seguire l'ordine delle fasi delle procedure di appalto. Le nuove norme contengono una serie di nuovi elementi:

- l'accordo prevede la possibilità di ricorrere ad aste elettroniche con una maggiore flessibilità per gli enti appaltanti delle parti, ad esempio sotto forma di tempi più brevi per gli avvisi quando si utilizzano strumenti elettronici;
- le parti dell'accordo dovranno costituire una banca dati elettronica, centralizzata e ad accesso gratuito, che conterrà i bandi delle gare d'appalto pubblicati dai ministeri e da altri enti appaltanti centrali. Tali obblighi si ispirano in larga misura al modello dell'UE, con la banca dati TED (Tender Electronic Daily);
- analogamente al sistema europeo, le norme rivedute sulla selezione assicurano che le imprese riconosciute colpevoli di crimini gravi, di altri reati gravi o grave mancanza professionale possano essere escluse dalla gara;
- la versione riveduta del testo dell'accordo prevede nuove disposizioni per i paesi in via di sviluppo che desiderano aderire all'accordo. I paesi in via di sviluppo che hanno



avviato il processo di adesione all'accordo potranno contare su una serie di misure transitorie. Esse includono: i) prezzi preferenziali; (ii) compensazioni; (iii) l'aggiunta progressiva di enti o settori specifici; e iv) soglie inizialmente superiori alla propria soglia permanente. È stata altresì introdotta una disposizione per il rinvio dell'applicazione di specifici obblighi dell'AAP, diversi dall'obbligo di garantire la parità di trattamento ai beni, ai servizi e agli offerenti di tutte le altre parti contraenti, per un periodo di cinque anni dall'adesione all'accordo per i paesi meno sviluppati o fino a tre anni per gli altri paesi in via di sviluppo. Il periodo può essere ulteriormente esteso;

- nelle norme rivedute è stato fatto riferimento, in linea con le direttive UE sugli appalti pubblici, alle specifiche tecniche che consentono agli enti appaltanti di inserire considerazioni di natura ambientale nelle specifiche tecniche;
- l'UE ha inoltre ottenuto la semplificazione degli attuali obblighi in materia di segnalazione statistica. Ciò include la limitazione del numero di dati da fornire, la possibilità di fornire stime e l'introduzione di una deroga agli obblighi per le parti (come l'UE) che gestiscono una banca dati centralizzata.

Per quanto riguarda l'ampliamento del campo di applicazione, il pacchetto di aggiunte all'accesso al mercato contenuto nella conclusione include:

- l'aggiunta da parte delle parti contraenti di oltre 200 enti appaltanti (come minimo), a livello centrale e locale e di altre agenzie governative ai sensi dell'accordo;
- l'inclusione per la prima volta di contratti di costruzione, gestione e cessione da parte della Corea;
- l'inclusione di ulteriori servizi da parte di quasi tutte le parti, ad esempio nel settore dei servizi di telecomunicazione;
- maggiore diffusione delle merci;
- l'estensione del campo di applicazione, per la prima volta, all'intera categoria di servizi di costruzione, subordinati alle rispettive soglie, da parte di tutte le parti contraenti;
- adeguamenti al ribasso delle soglie applicate ai sensi dell'accordo di alcune parti, segnatamente Israele, Giappone, Corea e i Paesi Bassi con riguardo ad Aruba;
- l'inclusione di iniziative di finanziamento private da parte del Giappone;
- l'eliminazione graduale del regime di compensazioni da parte di Israele (attualmente al 20% per ciascun appalto aggiudicato a un offerente estero);
- l'abolizione delle disposizioni discriminatorie di preferenza nazionale degli Stati Uniti dagli appalti finanziati nel quadro del RUS (Rural Utilities Service).

In generale, l'UE ha ottenuto opportunità di accesso al mercato in termini di aumento degli enti appaltanti [segnatamente da parte dei paesi SEE, Canada, Corea del Sud, Stati Uniti,

Israele, Taiwan, Hong Kong (Cina)], in termini di beni e servizi e di soglie dei beni e dei servizi contemplati (da parte di Giappone, Corea e Israele). Le nuove opportunità di accesso al mercato da parte dell'UE sono stimabili in circa 30 miliardi di euro.

In cambio, l'UE ha fatto concessioni per quanto riguarda l'estensione degli enti contemplati per i paesi SEE, Svizzera, Taiwan, Giappone e Stati Uniti. Ha inoltre offerto concessioni di lavori alla Corea, ai paesi SEE e alla Svizzera, un'apertura parziale reciproca del settore ferroviario al Giappone e appalti a livello locale al Canada.



17.9.2013

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO**

destinato alla commissione per il commercio internazionale

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione del protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici (07917/2013 – C7-0180/2013 – 2013/0086(NLE))

Relatore per parere: Filip Kaczmarek

### **BREVE MOTIVAZIONE**

Il numero dei membri dell'accordo sugli appalti pubblici 1994 è limitato, nella maggior parte dei casi, alle economie sviluppate. Uno degli obiettivi dell'accordo riveduto è quello di estendere l'attuale adesione. L'accordo prevede pertanto incentivi per i paesi in via di sviluppo, ad esempio la possibilità di applicare temporaneamente soglie più elevate e una progressiva estensione dell'accordo ai diversi enti e settori, per facilitare l'apertura alla concorrenza di altri paesi.

Non è tuttavia chiaro se la clausola speciale e differenziale riveduta, destinata ai paesi in via di sviluppo, migliori effettivamente le norme attualmente applicabili. Il nuovo testo consente un'ulteriore protezione, su base transitoria, dei mercati dei paesi in via di sviluppo, mentre attualmente le esenzioni possono essere negoziate senza limitazioni di tempo. Per contro, il nuovo testo non offre ai paesi in via di sviluppo un miglioramento significativo delle condizioni di accesso ai mercati delle altre parti contraenti.

Nonostante i positivi miglioramenti generali concernenti le procedure di gara e la trasparenza, non ci si può aspettare che i paesi aderiscano all'accordo se non si provvederà a dimostrare che i benefici sarebbero superiori ai costi (ad esempio costi amministrativi relativi al processo di adesione nonché costi economici e sociali risultanti dalle perdite di quote nei mercati degli appalti pubblici da parte delle imprese nazionali) e se non si creeranno reti di sicurezza necessarie a ridurre al minimo gli effetti di tali perdite.

Nonostante le lacune del testo riveduto sopra menzionate, gli effetti a lungo termine della liberalizzazione dei mercati nazionali degli appalti pubblici e il conseguente miglioramento dell'accesso ai mercati sono positivi.

\*\*\*\*\*

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per il commercio internazionale, competente per il merito, a proporre al Parlamento di dare la sua approvazione.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	17.9.2013
<b>Esito della votazione finale</b>	+: 17 -: 6 0: 0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Thijs Berman, Michael Cashman, Ricardo Cortés Lastra, Corina Crețu, Leonidas Donskis, Mikael Gustafsson, Filip Kaczmarek, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Norbert Neuser, Maurice Ponga, Jean Roatta, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Keith Taylor, Patrice Tirolien, Ivo Vajgl
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Philippe Boulland, Edvard Kožušník, Isabella Lövin, Judith Sargentini
<b>Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Emma McClarkin, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	14.10.2013
<b>Esito della votazione finale</b>	+: 21 -: 0 0: 2
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Laima Liucija Andrikiene, Maria Badia i Cutchet, Nora Berra, Daniel Caspary, Maria Auxiliadora Correa Zamora, Andrea Cozzolino, George Sabin Cutaş, Marielle de Sarnez, Christofer Fjellner, Yannick Jadot, Franziska Keller, Bernd Lange, Vital Moreira, Paul Murphy, Niccolò Rinaldi, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Jan Zahradil
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Jarosław Leszek Wałęsa
<b>Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Elisabeth Jeggle, Krzysztof Lisek, Iosif Matula, Catherine Stihler