

5.15 Un altro aspetto che interessa da vicino le PMI è quello dei termini di pagamento. Dopo aver proceduto ad ampie consultazioni, la Commissione ha adottato al riguardo una raccomandazione³⁵ agli Stati membri. Questi ultimi sono invitati a garantire il rispetto, da parte delle loro amministrazioni aggiudicatrici, di una certa disciplina in materia di pagamento. È così previsto, ad esempio, un termine allo scadere del quale dovranno essere effettuati non solo i pagamenti, ma anche i versamenti degli interessi di mora. Gli Stati membri dovranno inviare una relazione sull'attuazione di questa raccomandazione entro la fine del 1997. Su tale questione, la Commissione sarebbe già fin d'ora interessata a conoscere le opinioni degli operatori interessati.

5.16 In maniera più generale, la Commissione ritiene che l'accesso effettivo delle PMI agli appalti pubblici potrebbe essere realizzato grazie ad una serie di misure concrete fondate su un'analisi approfondita dei bisogni e delle possibilità pratiche di tali imprese e, in special modo, grazie allo sviluppo di reti di servizi che sostengano la loro attività fornendo le informazioni necessarie, oltre che un'assistenza tecnica ed una formazione adeguata. Sulla scia della consultazione avviata dal Libro verde, la Commissione intende presentare una comunicazione sulle misure che essa propone in tale campo.

II. Normalizzazione

5.17 Le norme e le specifiche tecniche che descrivono le caratteristiche delle opere, delle forniture e dei servizi oggetto degli appalti svolgono un ruolo cruciale nell'ambito degli sforzi compiuti per liberalizzare gli appalti pubblici. Il ricorso a norme nazionali può restringere notevolmente l'accesso agli appalti dei fornitori non nazionali. Al riguardo, le direttive dispongono che le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di una definizione delle specifiche tecniche che faccia riferimento alle norme o alle omologazioni tecniche europee, fatte salve le norme tecniche nazionali le quali rimangono vincolanti nella misura in cui sono compatibili con il diritto comunitario. Nelle direttive, ci si è sforzati di risolvere questo problema, obbligando le amministrazioni aggiudicatrici a fare riferimento a norme europee, laddove queste esistano. Avvalendosi dei mandati conferiti dalla Commissione, nel quadro della risoluzione del Consiglio del 1985 sul nuovo approccio in materia di armonizzazione tecnica e di normalizzazione³⁶, gli organismi europei di normalizzazione (CEN, CENELEC, ETSI) hanno elaborato numerose norme europee che vengono quindi recepite sul piano nazionale. In un certo numero di casi, inoltre, sono stati conferiti mandati in relazione agli appalti pubblici. Questo sforzo deve essere intensificato, giacché si constata ancora oggi una compartimentazione de facto di taluni appalti, imputabile essenzialmente alle carenze in tema di normalizzazione. La Commissione sta esaminando, di concerto con le imprese, in quali settori si rendano necessari nuovi mandati. Essa accoglierà con interesse ogni suggerimento delle parti interessate sulla questione generale della normalizzazione e delle specifiche tecniche nel settore degli appalti pubblici nonché ogni osservazione intesa ad individuare i settori in cui la mancanza di norme europee rende problematica la liberalizzazione degli appalti pubblici.

³⁵ Raccomandazione della Commissione sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali.

GU n. L 127/19 del 10.6.95 e n. C 144/3 del 10.6.95.

³⁶ Risoluzione del 7.4.85 GUCE n. C 136/1 del 4.6.85.

III. Reti transeuropee (RTE) e trasporti in particolare

5.18 Il trattato di Maastricht dispone che l'Unione europea debba promuovere la realizzazione di un complesso di reti transeuropee (RTE) nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. Se si conduce in porto questa azione, si contribuirà a sfruttare in maniera ottimale le occasioni offerte dal mercato interno: investire nelle RTE significa investire nel nostro futuro. Questa politica è d'importanza cruciale per la competitività generale dell'economia dell'Unione e, sia direttamente che indirettamente, per la creazione di posti di lavoro. Sono già in corso vari grandi progetti, quali la costruzione del ponte ferroviario e stradale dell'Øresund che collega la Danimarca alla Svezia, l'ammodernamento dell'aeroporto della Malpensa a Milano e la costruzione di un collegamento ferroviario fra Cork e Stranraer. Tuttavia, i progressi realizzati sono stati lenti in relazione ad altri progetti prioritari.

5.19 Nel quadro di bilanci nazionali sempre più austeri, il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza dei finanziamenti privati, nell'ambito degli sforzi compiuti dall'Unione per accrescere gli investimenti nelle infrastrutture RTE. È sempre più improbabile che progetti d'investimento siano finanziati unicamente dalle amministrazioni locali o nazionali. Poiché tali progetti richiedono massicci impegni finanziari, occorre trovare nuovi modi per procurarsi i capitali. Numerose organizzazioni del settore privato hanno chiaramente affermato di essere sempre più disposte ad investire in maniera considerevole nei progetti RTE e di essere pronte a farlo fornendo capitali di rischio, a condizione che vengano superati un certo numero di ostacoli ancora esistenti.

5.20 Nella sua relazione al Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995), la Commissione indicava vari mezzi per eliminare gli ostacoli al finanziamento privato dei progetti RTE. Oltre alla difficoltà di garantire una redditività accettabile, veniva menzionato anche il problema dei rischi extra-commerciali connessi al cambiamento di politica da parte delle pubbliche autorità. La questione è attualmente all'esame della Commissione. Dal canto suo, il settore privato si è mostrato preoccupato per l'applicazione delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici ed in alcuni ambienti si ritiene che le direttive possano ostacolare la partecipazione del settore privato.

5.21 L'obiettivo finale delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici è quello di creare i presupposti indispensabili per promuovere una concorrenza leale e aperta in questo settore. Il loro scopo è quello di facilitare, non già di ostacolare, la partecipazione del settore privato ai progetti. La Commissione ritiene che le norme comunitarie sugli appalti pubblici siano tali da facilitare la partecipazione di questo settore alle reti transeuropee, senza che sia necessario, allo stato attuale delle cose, modificare la disciplina giuridica vigente. Qualora comunque si rivelasse necessario chiarirla, la Commissione è pronta ad esaminare con le parti interessate i problemi che si pongono e fare in modo che non venga frapposto alcun ostacolo alla collaborazione fra il settore pubblico e quello privato. Inoltre, come indicato nella sua relazione al Consiglio europeo di Madrid, la Commissione ha aperto uno sportello di informazione speciale "RTE", in grado di rispondere a tutte le domande dei partners privati che partecipano alle RTE.

5.22 Nella situazione attuale, le imprese hanno individuato tre grandi problemi i quali, pur non essendo esclusivamente legati ai progetti RTE, rivestono certamente una grandissima importanza in questo settore particolare. Essi riguardano rispettivamente la fase che precede l'emissione dei bandi di gara, l'assegnazione delle concessioni ai consorzi ed il ricorso alla procedura negoziata³⁷.

a) Fase che precede il bando di gara

5.23 Nel timore di una potenziale violazione del principio della parità di trattamento, il settore privato ha manifestato la propria reticenza ad impegnarsi in qualsiasi tipo di studio o di discussione prima della pubblicazione del bando di gara, senza avere la garanzia di non essere successivamente escluso dalle procedure di aggiudicazione. La Commissione riconosce che, data la complessità della maggior parte dei progetti - alcuni dei quali possono richiedere soluzioni mai prima prospettate - anteriormente alla pubblicazione dei bandi di gara può rivelarsi necessario un dialogo tecnico fra amministrazioni aggiudicatrici e partners privati interessati. Il principio della parità di trattamento non sarà infranto se, mediante la predisposizione di specifiche garanzie - riguardanti tanto il merito quanto la procedura - le amministrazioni aggiudicatrici eviteranno di sollecitare o di accettare informazioni che avrebbero l'effetto di restringere la concorrenza.

b) Affidamento di concessioni ai consorzi

5.24 Come precedentemente accennato, l'assegnazione di una concessione di lavori pubblici è la via abituale attraverso la quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e alla gestione di infrastrutture, in collaborazione con il settore pubblico. La Commissione osserva che, conformemente alle norme comunitarie applicabili in materia, è essenziale che i consorzi che partecipano a proprio rischio, possano presentare le offerte per le concessioni, sapendo che potranno stipulare i contratti con i loro soci per le necessarie forniture o prestazioni di servizi e di lavori. Le disposizioni della direttiva "Lavori", applicabili all'attribuzione di concessioni per la costruzione di infrastrutture pubbliche di trasporto, autorizzano il consorzio che ha ottenuto l'appalto a procedere in tal senso.

c) Ricorso alla procedura negoziata

5.25 L'aggiudicazione di appalti di lavori e di servizi complessi può giustificare, in taluni casi, il ricorso alla procedura negoziata. Nella direttiva "Settori speciali", gli enti appaltanti possono già scegliere liberamente fra tre procedure (aperta, ristretta o negoziata), le quali implicano un previo ricorso all'asta. Per quel che riguarda i settori classici, invece, come è già stato sottolineato (vedasi capitolo 3), è possibile avvalersi della procedura negoziata solo in casi ben determinati e tassativamente enumerati. Così, ad esempio, la direttiva "Servizi" consente di assegnare un appalto tramite procedura negoziata quando un servizio è complesso e non può essere specificato con sufficiente precisione, in particolare nel settore dei servizi intellettuali. La direttiva "Lavori" autorizza, poi, il ricorso alla procedura negoziata in taluni casi eccezionali quando, ad esempio, si tratta di lavori la cui natura o aleatorietà non consente di fissare subito un prezzo globale.

³⁷ Cfr. quanto riportato al capitolo 3.

IV. Appalti finanziati con fondi dell'Unione

a) I fondi strutturali e il Fondo di coesione

5.26 Nel corso degli ultimi due anni i fondi strutturali e il Fondo di coesione hanno partecipato con oltre 50 miliardi di ECU agli investimenti dei poteri pubblici negli Stati membri. Altri trentaquattro miliardi di ECU sono stati erogati tramite diversi strumenti finanziari (fra cui i prestiti della Banca europea per gli investimenti e le sovvenzioni provenienti da altre fonti comunitarie). Inoltre, nei prossimi due anni l'Unione prevede di spendere 57 miliardi di ECU a valere sulle risorse dei fondi comunitari. È chiaro che gli Stati membri debbono nutrire fiducia nell'osservanza delle regole, essere convinti che il denaro del contribuente è speso nella maniera più efficace possibile e che il rischio di frodi è ridotto al minimo. Le norme comunitarie in materia di appalti pubblici e quelle relative alla tutela degli interessi finanziari della Comunità svolgono un ruolo essenziale a questo riguardo, fermo restando, beninteso, il divieto di ogni differenza di trattamento nell'applicazione delle stesse sia che si tratti di appalti finanziati con risorse nazionali, che di appalti per il cui finanziamento intervengono fondi strutturali e di coesione.

5.27 Il sistema attuale di controllo dei fondi strutturali si basa su una comunicazione del 1989 della Commissione al Consiglio³⁸ che precisa l'obbligo imposto agli Stati membri di verificare sistematicamente che le norme in materia di appalti pubblici siano state rispettate e di confermare tale osservanza per ogni domanda di contributo indirizzata alla Commissione. Tuttavia ben pochi Stati membri si sono dotati di un meccanismo di controllo sistematico e completo in materia. Da parte sua, la Commissione non può sbloccare i fondi se non dopo avere ricevuto esplicita conferma che tali norme sono state rispettate. In caso negativo (ad esempio se i bandi di gara non sono stati pubblicati secondo le regole in vigore) i finanziamenti possono essere prima sospesi e, quindi, se del caso, revocati ed è possibile avviare una procedura per inadempimento. Va precisato che per quanto riguarda il Fondo di Coesione, così come per i grandi progetti a titolo FERS, viene operata sistematicamente una verifica ex ante, al momento dell'esame della domanda di concessione dei cofinanziamenti.

5.28 La Commissione deve contare sempre più sugli Stati membri per l'adempimento degli obblighi loro imposti, considerato in particolare l'aumento costante del numero di progetti individuali. Il problema si è accentuato e richiede una soluzione. In effetti, dopo la riforma dei fondi strutturali, la gestione delle risorse (in particolare la selezione e il controllo dei progetti finanziati) spetta a ciascuno Stato membro. Ora, è chiaro che questo controllo più incisivo della gestione dei fondi deve accompagnarsi ad una maggiore responsabilità nei riguardi dell'osservanza delle norme in materia di appalti pubblici. È dunque essenziale migliorare i sistemi attuali di controllo a livello degli Stati membri. Giova ricordare che una riflessione di notevole rilievo è stata condotta nel quadro dell'iniziativa SEM 2000 sulla necessità di una più larga trasparenza e di un maggior rigore allorché si utilizzano fondi strutturali. Proposte concrete in tal senso saranno presentate al Consiglio europeo di Dublino, proposte miranti a chiarire taluni criteri che privilegiano sia la cooperazione e il dialogo tra gli Stati e la Commissione nel quadro del partenariato, che l'interesse dei beneficiari. Le condizioni di applicazione di strumenti di correzione finanziaria in caso di frode e di irregolarità sono parimenti affrontate, ivi compresa l'eventualità ultima di correzione netta quando uno Stato membro persista a non

³⁸ COM (88) 2510, GUCE n° 22 del 28.1.89.

conformarsi ai propri obblighi di controllo. I lavori proseguiranno nel 1997. Occorre parallelamente richiamare e sottolineare gli obblighi normativi in tema di trasparenza da adempiersi attraverso la comunicazione alla Commissione dei casi di frodi o di irregolarità accertati.

5.29 Benché in definitiva, la responsabilità di migliorare le procedure spetti agli Stati membri, la Commissione farà tutto il possibile perché siano istituiti quanto prima migliori sistemi di controllo. Qualsiasi soluzione deve andare al di là della semplice individuazione dei problemi specifici relativi ai singoli progetti. L'obiettivo deve essere quello di creare un regime che apporti un plusvalore. La giustificazione dell'impiego dei fondi, l'efficacia e i risultati devono essere gli aspetti chiave nella gestione dei fondi strutturali. I vantaggi sono evidenti: risparmi notevoli a tutti i livelli, un'utilizzazione più efficace di risorse limitate, il miglioramento della situazione dell'occupazione nelle regioni interessate, cittadini più fiduciosi che i fondi comunitari siano ben spesi, utenti soddisfatti dei progetti realizzati. Per provare quanto peso essa attribuisca alla buona utilizzazione del denaro pubblico e per conquistare il favore dell'opinione pubblica, la Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero far sapere, per ciascun progetto realizzato, che è stato fatto il miglior uso possibile dei fondi spesi.

5.30 Modifiche relativamente lievi delle procedure consentirebbero di migliorare il regime stesso. Per ciascun progetto, ad esempio, si potrebbe prevedere che il funzionario nazionale responsabile firmi una dichiarazione attestante che le norme in materia di appalti pubblici sono state rispettate. Questo tipo di dichiarazione che impegna la responsabilità personale è già stata utilizzata sia in altri settori, sia in altri paesi non comunitari, come ad esempio negli Stati Uniti ed è risultata essere uno dei mezzi più efficaci per ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo e per prevenire le frodi. In maniera più generale si potrebbe prevedere l'elaborazione di un codice di buona condotta che i funzionari nazionali dovrebbero rispettare. Beninteso, la fattibilità di tal misure dovrebbe essere studiata alla luce delle diverse disposizioni nazionali relative allo statuto dei funzionari.

5.31 L'idea della responsabilizzazione individuale nasce dall'esigenza della prevenzione. Per la gestione dei Fondi strutturali la nostra politica deve essere quella di anticipare gli eventi: meglio prevenire che curare. L'applicazione del sistema di attestazione (vedasi capitolo 3) alle amministrazioni aggiudicatrici che beneficiano di fondi comunitari consentirebbe di migliorare notevolmente la situazione e assicurerebbe ai beneficiari di disporre di meccanismi che permettono di giustificare, come avviene nel settore privato, che il denaro è stato speso nel miglior modo possibile. Ne va del nostro interesse comune. La certificazione, per mezzo di un'attestato, dell'esistenza di un sistema efficace di aggiudicazione degli appalti non richiede molto ai poteri pubblici, a fronte del vantaggio rappresentato dai considerevoli risparmi realizzabili in termini di stanziamenti comunitari.

5.32 Ricorrere ad autorità indipendenti (vedasi capitolo 3) per vigilare sull'osservanza della normativa in materia di appalti pubblici per ciò che concerne i fondi comunitari rappresenterebbe una proposta di più ampio respiro. Senza interferire nelle competenze della Commissione, tali organismi potrebbero svolgere un ruolo più importante, non soltanto vigilando sul comportamento delle amministrazioni pubbliche, bensì anche coadiuvando quest'ultime nell'espletamento dei loro compiti. Tali funzioni potrebbero anche essere affidate ad una Corte dei conti nazionale o ad un'autorità indipendente analoga.

5.33 Non tutti i problemi potranno essere risolti con proposte riguardanti la semplice applicazione del regime vigente. Per riuscire a trasformare - in maniera permanente e strutturale - l'aggiudicazione degli appalti pubblici in cui intervengono finanziamenti comunitari è necessario che tali soluzioni specifiche siano accompagnate da un processo di adattamento permanente in stretta cooperazione con gli Stati membri. Per ottenere cambiamenti reali e duraturi sarà forse necessario ufficializzare tali iniziative (ad esempio applicando il principio della responsabilizzazione). Ciò si rifa' d'altronde allo spirito ed agli obiettivi perseguiti nel quadro del progetto della "buona e sana gestione finanziaria" (SEM 2000) condotto dalla Commissione e dai Rappresentanti personali degli Stati membri, sulla scia dell'impulso lanciato in proposito dal Consiglio europeo di Madrid. Le conclusioni svolte da tale gruppo, le quali mettono a confronto le preoccupazioni espresse in tema di rigore e di trasparenza nell'ambito di un corretto utilizzo dei fondi e della ripartizione delle responsabilità, saranno presentate al Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996.

5.34 Istituito a livello nazionale un sistema di controllo perfezionato, la Commissione potrebbe, da parte sua, concentrare gli sforzi su un controllo *ex post* dei progetti (ad esempio in stretta cooperazione con l'organismo indipendente designato in ciascuno Stato membro). Essa potrebbe parimenti essere invitata ad effettuare una verifica dei sistemi di controllo istituiti in ciascun paese. Inoltre, la Commissione cercherà di migliorare i flussi informativi fra i suoi servizi e gli Stati membri in merito ai progetti in corso, ricorrendo in particolare alle tecnologie dell'informazione.

b) Gli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee o finanziati con risorse comunitarie.

5.35 Per gli appalti che esse aggiudicano per il proprio funzionamento, nonché per l'attuazione delle varie politiche di competenza della Comunità, le istituzioni europee devono conformarsi agli stessi obblighi imposti agli enti appaltanti degli Stati membri in forza delle direttive "appalti pubblici", conformemente alle disposizioni dell'articolo 56 del regolamento finanziario³⁹. Inoltre soltanto gli appalti aggiudicati dal Consiglio e dalla Commissione sono soggetti alle disposizioni dell'Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del commercio (vedasi capitolo 6). Le deroghe agli obblighi imposti da tali testi riguardano: a) per l'accordo AAP: gli appalti aggiudicati nel quadro dell'aiuto alimentare; b) per gli obblighi derivanti dall'articolo 56 del regolamento finanziario: i casi di deroga previsti dalle direttive, a cui vanno aggiunti, conformemente al titolo IX del regolamento finanziario, gli appalti aggiudicati nel settore degli aiuti esterni finanziati sui bilanci delle Comunità, ad eccezione degli appalti pubblici di servizi stipulati nell'interesse della Commissione, a cui si applica il regime normale. Beninteso, per tutti questi appalti finanziati con fondi comunitari (bilancio generale, FEAOG), nel quadro di programmi comunitari (come PHARE, TACIS, MEDA, ecc.) e nell'ambito del FES, i quali non rientrano nel campo d'applicazione delle direttive, restano applicabili le norme specifiche, nonché i principi fondamentali in materia di aggiudicazione di appalti, quali in particolare quelli della trasparenza e della parità di trattamento.

³⁹ Regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee. Ultima modifica: regolamento (CEE-Euratom-CECA) n° 2335/95 del Consiglio del 18 settembre 1995 (GUCE n° L 240 del 7.10.95).

5.36 Tali obblighi, di portata generale molto ampia, sono stati precisati con recenti modifiche al regolamento finanziario e lo saranno ulteriormente, con altre modifiche che la Commissione intende proporre al fine di definire le deroghe precitate, per darne un'interpretazione restrittiva. Queste iniziative della Commissione si iscrivono nella sua azione finalizzata al miglioramento della gestione finanziaria, conformemente agli orientamenti dell'operazione SEM 2000.

5.37 Favorendo il gioco della concorrenza, questa disciplina normativa mira a permettere un miglior utilizzo del bilancio generale delle Comunità e dei fondi di cooperazione. Di conseguenza, i servizi interessati devono fare del proprio meglio per attuare quest'ultimo nella maniera più completa. La Commissione sarebbe interessata a conoscere se le misure previste sono sufficienti ad assicurare un accesso equo sia agli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee che a quelli aggiudicati da altri organismi o da paesi terzi sulla base di programmi e con le risorse comunitarie. A questo proposito, i paesi terzi beneficiari di aiuti finanziati sul bilancio delle Comunità, dovrebbero peraltro essere sollecitati al rispetto di determinati obblighi, tra i quali, in particolare, quelli in materia di controlli sul posto, al fine di individuare le irregolarità e le sottrazioni dei fondi, di recuperare le somme sottratte e di sanzionare quindi l'uso improprio dei fondi.

V. Appalti pubblici e aspetti sociali

5.38 La politica sociale dell'Unione europea contribuisce a promuovere un elevato livello di occupazione e di protezione sociale (articolo 2 del Trattato CE), la libera circolazione dei lavoratori, le pari opportunità per uomini e donne, il rafforzamento della coesione economica e sociale, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un livello elevato di protezione della salute, la promozione di un'istruzione e di una formazione di qualità e l'inserimento sociale delle persone disabili e di altre categorie svantaggiate.

5.39 Le amministrazioni e gli enti aggiudicatori possono essere chiamati ad attuare i vari aspetti della politica sociale nel quadro dell'aggiudicazione dei loro appalti, in quanto gli acquisti pubblici possono effettivamente costituire un significativo mezzo di orientamento per l'azione degli operatori economici. Per illustrare questa situazione si possono citare ad esempio gli obblighi di legge in materia di tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro da rispettare nel luogo in cui è eseguito un appalto di lavori, o anche ciò che viene indicato come "azione positiva", vale a dire il fatto di utilizzare un appalto pubblico come mezzo per raggiungere l'obiettivo perseguito, quale ad esempio la costituzione di un mercato specifico per un settore protetto che non potrebbe altrimenti sostenere la concorrenza di imprese commerciali tradizionali aventi un livello di produttività normale.

5.40 In queste situazioni resta d'applicazione il quadro giuridico risultante sia dal trattato CE che dalle direttive. Per questo motivo, fin dall'entrata in vigore delle direttive sugli appalti pubblici, si è costantemente posto il quesito se, e fino a che punto, tali obiettivi sociali potessero o dovessero essere perseguiti, tenuto conto dei limiti specifici imposti dalle direttive, per evitare che venga rimessa in causa la loro ragion d'essere.

5.41 Talune disposizioni contenute in tutte le direttive offrono una prima possibilità, consistente nel consentire l'esclusione degli imprenditori che sono stati condannati per reati attinenti alla loro moralità professionale o che, nell'esercizio della loro attività, hanno commesso una colpa grave. Ciò vale evidentemente anche quando il reato o la colpa grave discendono dalla violazione di una normativa intesa a promuovere obiettivi sociali. In questi casi, dunque, le citate disposizioni permettono indirettamente alle amministrazioni aggiudicatrici di perseguire obiettivi sociali escludendo dalle procedure di aggiudicazione i candidati che non abbiano rispettato tale normativa.

5.42 Una seconda possibilità consiste nel porre come condizione di esecuzione degli appalti pubblici aggiudicati il rispetto di obblighi di carattere sociale, volti ad esempio a promuovere l'occupazione femminile o a favorire la protezione di determinate categorie svantaggiate. A questo riguardo, la verifica dell'esistenza di una tale condizione dovrebbe avvenire al di fuori della procedura di aggiudicazione dell'appalto (vedasi la sentenza *Beentjes*, già citata, nonché la comunicazione della Commissione sugli aspetti sociali e regionali degli appalti pubblici⁴⁰). Beninteso, sono autorizzate soltanto le condizioni di esecuzione che non hanno un'incidenza discriminatoria diretta o indiretta per i candidati provenienti da altri Stati membri. Inoltre deve essere assicurata un'adeguata trasparenza, menzionando tali condizioni nei bandi di gara o nei capitolati d'oneri.

5.43 Al contrario, le disposizioni delle direttive non permettono, allo stato attuale, di tener conto delle preoccupazioni di ordine sociale nel quadro della fase di verifica dell'ammissibilità degli offerenti o dei candidati, sulla base dei criteri di selezione relativi alla capacità economica, finanziaria o tecnica, né nella fase di aggiudicazione degli appalti sulla base dei criteri all'uopo previsti che devono corrispondere alle qualità economiche inerenti alla prestazione oggetto dell'appalto. Va aggiunto che, per gli appalti inferiori alle soglie di applicazione fissate dalle direttive, gli organismi acquirenti possono introdurre, nei criteri di aggiudicazione, preferenze di carattere sociale, a patto che queste siano estese indiscriminatamente a tutti i soggetti comunitari aventi le stesse caratteristiche.

5.44 In questo contesto, si tratta anzitutto di sapere se occorra o meno chiarire - tramite una comunicazione interpretativa - quali sono le possibilità offerte per le varie categorie di persone potenzialmente coinvolte dal diritto degli appalti pubblici, al fine di realizzare gli obiettivi comunitari e nazionali di politica sociale. Bisognerà quindi accertare se queste possibilità sono sufficienti per rispondere ai menzionati bisogni o se siano necessarie invece altre misure per assicurare la realizzazione di tali obiettivi nell'applicazione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, salvaguardando al tempo stesso una concorrenza leale.

VI. Appalti pubblici e ambiente

5.45 La politica di protezione dell'ambiente è divenuta una delle politiche più importanti a livello comunitario a seguito delle modifiche apportate al trattato CE dall'Atto unico e, successivamente, dal trattato di Maastricht. Sono stati adottati più di 200 atti legislativi riguardanti, fra l'altro, la lotta contro l'inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo, lo smaltimento dei rifiuti, le norme sulla sicurezza dei prodotti, la valutazione dell'impatto ambientale, nonché la protezione della natura. Inoltre, l'articolo 130R del

⁴⁰ Comunicazione della Commissione del 22.9.89, COM (89)400 def. GUCE n°C311 del 12.12.89.

trattato CEE prevede che le esigenze in materia di protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie. Alcuni Stati membri hanno sviluppato politiche di salvaguardia dell'ambiente molto avanzate.

5.46 In questo campo specifico gli Stati membri (ed i loro organi) prestano una sempre maggiore attenzione alle considerazioni di natura ambientale nell'ambito della stipulazione di appalti pubblici. In ragione delle loro dimensioni, tali appalti possono infatti avere ripercussioni molto importanti su talune attività economiche ovvero anche rivelarsi determinanti per lo sviluppo commerciale di taluni prodotti. Il governo danese, ad esempio, ha recentemente lanciato un "Piano d'azione per una politica "verde" nel settore degli appalti pubblici". Anche altri Stati membri stanno studiando i provvedimenti da adottare per promuovere l'acquisto di prodotti e servizi "verdi". Inoltre l'OCSE ha ultimamente emanato una raccomandazione sul miglioramento dei risultati conseguiti dai governi in materia di protezione dell'ambiente⁴¹, in virtù della quale gli Stati membri, ed in particolare i governi, dovrebbero elaborare ed attuare politiche di acquisto di beni e di servizi che siano rispettosi dell'ambiente.

5.47 Indubbiamente l'applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici lascia ai poteri pubblici un margine di manovra per promuovere la difesa dell'ambiente. A questo proposito è opportuno chiarire le possibilità offerte dalle disposizioni di carattere generale previste dall'attuale legislazione per tener conto delle esigenze ambientali e, nello stesso tempo, precisare i limiti di tali possibilità.

5.48 Anzitutto, analogamente a quanto avviene per gli aspetti sociali, la salvaguardia dell'ambiente può essere assicurata mediante normative specifiche, la cui violazione comporta la condanna dell'imprenditore per un reato inerente alla sua moralità professionale o il riconoscimento di una sua colpa grave in campo professionale. In questi casi, le direttive consentono alle amministrazioni e agli enti aggiudicatori di escludere dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici tutti gli imprenditori che hanno violato tali norme.

5.49 In secondo luogo, la tutela dei valori ambientali può avvenire nel quadro delle prescrizioni tecniche riguardanti le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, vale a dire delle specifiche tecniche che gli organismi acquirenti devono indicare nei documenti generali degli appalti ed alle quali i partecipanti devono conformarsi, secondo quanto disposto dalle direttive. Si dovrebbe cercare di sviluppare norme europee o specifiche tecniche comuni, al fine di includere e valorizzare gli aspetti ambientali, evitando al contempo implicazioni negative per il mercato interno risultanti dall'elaborazione di criteri troppo differenziati. Un esempio di tali specifiche tecniche potrebbe essere quella di un eco-marchio europeo che sia conforme al diritto comunitario. In ogni caso gli organismi acquirenti possono fin d'ora incoraggiare lo sviluppo di un approccio positivo da parte delle imprese nei riguardi dell'ambiente, evitando di rifiutare nei loro appalti - come è già accaduto in passato - le offerte di prodotti contenenti componenti o materiali riciclati, allorché le caratteristiche tecniche di tali prodotti rispondono alle prescrizioni indicate nei capitoli di oneri.

⁴¹ Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE C596/39/def. del 20.2.96.

5.50 In terzo luogo, le disposizioni delle direttive, consentono, a determinate condizioni, l'integrazione dell'obiettivo della tutela dell'ambiente nei criteri di selezione dei candidati agli appalti. Tali criteri mirano ad accertare le capacità economiche, finanziarie e tecniche dei candidati e, di conseguenza, possono includere le esigenze ambientali in funzione della capacità richiesta in occasione di appalti particolari.

5.51 In quarto luogo, nella fase di aggiudicazione degli appalti, gli elementi ambientali potrebbero svolgere un ruolo nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma soltanto nel caso in cui il riferimento a tali elementi permetta di misurare un vantaggio economico, specifico alla prestazione oggetto dell'appalto, a beneficio diretto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore. Per gli appalti inferiori alle soglie di applicazione delle direttive, gli elementi ambientali possono costituire un criterio di aggiudicazione a condizione che non siano discriminatori, bensì validi per tutti gli offerenti comunitari sulla base del principio del mutuo riconoscimento.

5.52 In quinto luogo, gli organismi acquirenti possono assicurare la protezione dell'ambiente tramite le condizioni di esecuzione imposte agli aggiudicatari degli appalti su base contrattuale. In altri termini, un'amministrazione aggiudicatrice può chiedere al fornitore la cui offerta è stata prescelta, che l'esecuzione della prestazione oggetto del contratto avvenga nel rispetto di determinati obblighi tesi a tutelare l'ambiente. Beninteso, tali condizioni di esecuzione non devono avere carattere discriminatorio né incidere in alcun modo sul buon funzionamento dei meccanismi del mercato interno. Inoltre, occorre assicurare che i partecipanti agli appalti dispongano di una conoscenza adeguata dell'esistenza di tali condizioni, attraverso la pubblicazione delle stesse nei bandi di gara o nei capitolati d'oneri. Infine, la verifica della capacità dell'aggiudicatario di garantire l'esecuzione dell'appalto nel rispetto di tali condizioni dovrebbe aver luogo al di fuori della procedura di stipulazione del contratto.

5.53 Nel quadro delle possibilità qui sopra menzionate, la Commissione desidera ricevere informazioni dagli Stati membri o dalle amministrazioni aggiudicatrici stesse circa lo spazio riservato alle considerazioni di carattere ambientale nel quadro dei loro acquisti. La Commissione, nella sua proposta di decisione per la revisione del V° Programma d'azione per l'ambiente, ha già indicato che potrebbero essere necessarie alcune azioni complementari al fine di consentire una migliore integrazione delle considerazioni di natura ambientale nell'applicazione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, nel pieno rispetto, beninteso, della concorrenza.

VII. Appalti pubblici nel settore della difesa

5.54 Nel 1990, le spese sostenute dai ministeri della difesa nell'Unione europea nel quadro di appalti della difesa sono ammontate complessivamente a 65-70 miliardi di ECU. Benché gran parte (circa un terzo) di questi acquisti sia già soggetta alle direttive sugli appalti pubblici, i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli appalti in questo settore non sono ancora pienamente sfruttati. Secondo uno studio condotto per conto della Commissione nel 1992 sui costi della "non Europa", per gli appalti nel settore della difesa, ivi compresi gli appalti di attrezzature militari, risultava che si potevano realizzare notevoli risparmi (dell'ordine, nel 1990, di 5-11 miliardi di ECU, a seconda delle diverse situazioni prevedibili). La Commissione accoglierà favorevolmente ogni iniziativa volta a rafforzare la concorrenza nel settore degli appalti della difesa, il che comporterà non soltanto

risparmi diretti, ma anche economie di scala, grazie all'allungamento delle serie di produzione e che condurrà, a lunga scadenza, ad un rafforzamento della competitività dell'industria europea nel settore della difesa. Per alimentare questo dibattito, la Commissione ha recentemente pubblicato una comunicazione intitolata "Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo"⁴². In considerazione del fatto che l'industria della difesa è quasi esclusivamente tributaria del committente pubblico, tale comunicazione tratta estesamente il problema degli appalti pubblici. Tuttavia, poiché un'industria europea competitiva nel settore della difesa è anche una condizione indispensabile per assicurare un'identità europea nella politica di sicurezza e di difesa, è necessario prendere in considerazione la natura particolare di questo settore. Ciò potrebbe richiedere alcune modifiche delle procedure previste nelle direttive "appalti pubblici". Non vanno inoltre trascurate le iniziative dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e di altre organizzazioni analoghe, operanti nel settore della cooperazione in materia di armamenti.

VIII. Appalti pubblici e politica dei consumatori.

5.55 L'attuazione di una politica efficace degli appalti pubblici che faciliti l'accesso agli stessi e aumenti la trasparenza, nel quadro di una crescente integrazione del mercato unico, può apportare dei benefici considerevoli per i consumatori in termini di migliore qualità dei servizi e delle infrastrutture di cui questi ultimi possono usufruire, nonché di una maggiore efficienza economica. A tale riguardo, si sottolinea l'importanza di pervenire ad una più stretta integrazione della politica dei consumatori nel contesto della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici. In particolare, sarebbe auspicabile incoraggiare una maggior trasparenza e dialogo più aperto con le organizzazioni dei consumatori.

IX. Quesiti

1. Sul piano dell'informazione generale, sarebbe utile prevedere la redazione di una guida pratica che spieghi alle PMI come prepararsi a partecipare agli appalti pubblici, nonché l'elaborazione di documenti interpretativi su aspetti dell'applicazione delle direttive che interessano più in particolare tali imprese? Quali dovrebbero essere, a vostro avviso, i temi da approfondire in modo più specifico in questi documenti?
2. Dato che talune reti patrocinate dalla Comunità forniscono già informazioni complementari sugli appalti pubblici, in particolare dirette alle PMI, occorre rafforzare il loro ruolo e, in caso affermativo, come?
3. Qual'è la vostra opinione sulle opzioni prospettate (adattamento di TED, utilizzazione di Internet, del CPV e di formulari standardizzati) al fine di migliorare l'informazione delle PMI sugli appalti specifici? Ritenete che vi siano altre possibilità da esplorare a tale scopo?

⁴² Comunicazione della Commissione (COM (96)10 def. del 24.1.96.

4. Ritenete che il GEIE sia uno strumento adeguato per promuovere la cooperazione tra PMI soprattutto nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri?
5. Per promuovere una più ampia partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, è necessario lanciare altre azioni a livello comunitario, in particolare per quanto riguarda gli aspetti del subappalto e dei termini di pagamento?
In caso affermativo, che tipo di azioni? Ad esempio, si potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di fissare dei termini di pagamento obbligatori, alla scadenza dei quali sarebbero dovuti gli interessi di mora e, se del caso, il risarcimento dei danni?
6. Quali sono i mezzi più adeguati per sviluppare reti di servizi di assistenza per le PMI? Che tipo di servizi in particolare dovrebbero fornire tali reti?
7. In che misura la politica di normalizzazione condotta dagli organismi di normalizzazione europei (CEN, CENELEC, ETSI) sulla base di mandati della Commissione, ha permesso di eliminare ostacoli all'apertura degli appalti pubblici?
8. A quali settori di prodotti sarebbe opportuno accordare la priorità per decidere nuovi mandati di norme europee?
9. Varie preoccupazioni espresse dal settore privato sono state prese in considerazione nella parte del presente capitolo relativa alle reti transeuropee (RTE). I chiarimenti apportati in merito alle disposizioni in questione sono sufficienti per rispondere a tali preoccupazioni o sarebbe opportuno prevedere nuove linee direttrici sull'applicazione delle direttive agli appalti riguardanti le RTE o altri grandi progetti (ad esempio mediante una comunicazione interpretativa)?
10. Vi sono altre questioni sulle procedure di aggiudicazione degli appalti che richiederebbero chiarimenti o soluzioni per facilitare la partecipazione di imprese private alle RTE o altri tipi di cooperazione fra il settore pubblico e il settore privato?
11. Per incoraggiare una gestione più efficace dei fondi strutturali, gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero dare ampia pubblicità al fatto che negli appalti riguardanti i progetti cofinanziati dall'Unione è stato conseguito il migliore rapporto qualità/prezzo?
12. Sarebbe utile esigere che i soggetti responsabili firmino una dichiarazione personale attestante che per un dato progetto è stato ottenuto il miglior rapporto qualità/prezzo e che sono state rispettate le norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici?
13. Quali altri incentivi si potrebbero prevedere per rendere più efficace l'applicazione delle norme di affidamento degli appalti pubblici che comportano l'intervento dei fondi strutturali?

14. Sarebbe opportuno incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici che ricevono fondi dall'Unione ad assoggettarsi ad una procedura di attestazione a garanzia che esse seguano un sistema efficace di aggiudicazione degli appalti?
15. Potrebbe essere utile ed efficace che, nel caso di appalti che beneficiano di finanziamenti comunitari, un'autorità nazionale indipendente assista le amministrazioni aggiudicatrici, in stretta cooperazione con la Commissione?
16. Ritenete che le disposizioni in materia di appalti aggiudicati dalle istituzioni comunitarie, nonché quelle riguardanti gli appalti aggiudicati da altri organismi o da paesi terzi, sulla base di programmi e con fondi comunitari, siano sufficienti per assicurare un accesso equo di tutti i soggetti interessati a tali appalti?
17. È necessario un chiarimento, ad esempio attraverso una comunicazione interpretativa, circa le possibilità offerte dalla normativa sugli appalti pubblici per realizzare gli obiettivi comunitari e nazionali in materia di politica sociale?
18. Tali possibilità sono sufficienti per rispondere alle esigenze esistenti? In caso di risposta negativa, quali misure potrebbero essere adottate per assicurare una più efficace realizzazione degli obiettivi della politica sociale nell'ambito dell'applicazione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, salvaguardando al tempo stesso una concorrenza leale?
19. Gli obblighi in materia di tutela della sicurezza e della salute sul posto di lavoro sono presi sufficientemente in considerazione all'atto dell'elaborazione dei bandi di gara e dei capitoli d'oneri? Quali miglioramenti si potrebbero apportare?
20. Qual'è la vostra esperienza in merito all'incentivo ad aggiudicare appalti pubblici oggetto delle direttive comunitarie, accordando la preferenza a prodotti e servizi "verdi"? Giudicate necessario che la Commissione apporti chiarimenti quanto alle possibilità di integrare la protezione dell'ambiente nell'ambito dell'applicazione delle direttive "appalti pubblici" (ad esempio con una comunicazione)?
21. Ritenete che le possibilità offerte siano sufficienti per raggiungere gli scopi perseguiti? In caso di risposta negativa, quali misure potrebbero essere adottate per assicurare una migliore protezione dell'ambiente nell'ambito dell'applicazione delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, salvaguardando una concorrenza leale? In questa prospettiva l'inclusione dell'ecomarchio fra le specifiche tecniche che figurano nella documentazione generale degli appalti pubblici ovvero della domanda di registrazione al "Sistema comunitario di ecogestione e audit" fra i criteri di selezione, potrebbero essere considerate misure appropriate?
22. Considerata l'assenza di concorrenza nel settore dei prodotti militari, occorrerebbe prevedere una disciplina degli appalti pubblici in tale settore, così come auspicato da alcuni Stati membri?

6. GLI APPALTI PUBBLICI NEI PAESI TERZI

Con l'entrata in vigore del nuovo Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del commercio, la mondializzazione degli appalti pubblici è ormai ben avviata. Le imprese comunitarie devono raccogliere con risolutezza questa sfida. Di fronte ad una concorrenza internazionale sempre più agguerrita, il successo dipenderà dall'innovazione e da una visione internazionale della posta in gioco. L'apertura degli appalti alla concorrenza internazionale deve essere alacremente perseguita: è indispensabile instaurare un dialogo permanente e costruttivo con gli ambienti comunitari interessati, per trovare nuovi sbocchi commerciali e per poter definire obiettivi di ulteriori negoziati. La Commissione invita quindi gli Stati membri e gli ambienti interessati a fornirle informazioni su i problemi che potrebbero sorgere su determinati appalti ed a proporle soluzioni, in particolare sugli appalti per i quali accordi di liberalizzazione sono già in fase di negoziato.

Una delle principali priorità è costituita dalla preparazione all'adesione all'Unione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale. Il Libro bianco della Commissione traccia le grandi linee delle politiche condotte nel quadro del mercato interno, specie in materia di appalti pubblici. La Commissione e gli Stati membri hanno già fatto molto per gettare le fondamenta di un sistema efficace di aggiudicazione degli appalti pubblici, ma è necessario moltiplicare queste azioni. È estremamente importante garantire una formazione sulle migliori prassi seguite in materia di stipulazione degli appalti pubblici ed un facile accesso ad utili consulenze giuridiche. Analogamente, sulla scia delle azioni avviate per rafforzare i legami con i paesi del bacino del Mediterraneo e, conformemente a quanto previsto negli accordi conclusi con la Turchia, il Marocco e la Tunisia, la Commissione analizzerà quali siano i mezzi migliori per aiutare tali paesi a sviluppare pratiche concorrenziali in materia di stipulazione degli appalti pubblici.

I. **L'accesso agli appalti su scala mondiale: pervenire ad una nuova situazione vantaggiosa per l'Europa**

6.1 La sempre crescente liberalizzazione degli appalti dell'Unione europea deve servire come modello, per quanto possibile, per tutti gli altri paesi, in modo da sfruttare al massimo i vantaggi che le imprese comunitarie potranno ottenere da appalti pubblici aperti alla concorrenza. L'Unione europea ha contribuito ad un'ampia liberalizzazione degli appalti pubblici con i suoi principali partners commerciali, innanzitutto siglando il primo accordo relativo agli appalti pubblici del GATT nel 1979, quindi con l'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), con gli accordi europei e, più recentemente, con l'Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'OMC, concluso nel quadro dei negoziati dell'Uruguay Round.

6.2 L'AAP è entrato in vigore il 1° gennaio 1996. Oltre all'Unione europea sono firmatari dell'accordo gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, Israele, la Corea del Sud, la Norvegia e la Svizzera; Aruba, il Lichtenstein, Singapore ed Hong Kong vi hanno recentemente aderito. Il campo d'applicazione dell'AAP si estende agli appalti aggiudicati dalle amministrazioni periferiche (quali, ad esempio gli Stati federati di paesi federali, le

province e i comuni), nonché dagli enti che operano in determinati settori speciali (elettricità, trasporti urbani, acqua, porti ed aeroporti). Mentre l'accordo relativo agli appalti pubblici del 1979 si limitava agli appalti pubblici di forniture, il campo di applicazione dell'AAP si estende invece anche agli appalti pubblici di lavori e agli appalti pubblici di servizi. Un altro elemento degno di nota è il fatto che i fornitori avranno anche il diritto di contestare l'aggiudicazione degli appalti, nel caso in cui si ritengano vittime di una discriminazione. La Commissione ritiene che, globalmente, il nuovo accordo aprirà alla concorrenza internazionale appalti pubblici che rappresentano circa 450 miliardi di ECU all'anno, importo quasi dieci volte superiore al valore degli appalti aperti alla concorrenza in virtù dell'accordo del 1979.

6.3 All'inizio del 1996 sono state soppresse numerose disposizioni discriminatorie dei paesi terzi, che escludevano le imprese comunitarie da appalti pubblici relativi ad importi molto rilevanti. Si sono aperti nuovi sbocchi in settori quali i servizi bancari e l'ingegneria pesante. Negli Stati Uniti, la maggior parte delle disposizioni discriminatorie del c.d. "Buy American Act", alcune delle quali risalgono agli anni '30, sono state abrogate dal governo federale e da 39 dei 50 Stati federati (tra cui in particolare la California, lo Stato di New York, il Texas, l'Illinois e la Florida). Nuovi sbocchi saranno così aperti alle imprese dell'Unione europea, per un valore annuo di circa 100 miliardi di ECU. L'AAP costituisce inoltre un importante passo in avanti verso l'apertura degli appalti pubblici del Sud-Est asiatico. Il Giappone ha così accettato che l'accordo contempli gli appalti aggiudicati dalle sue 47 prefetture, appalti che sono all'origine della maggior parte degli acquisti pubblici, soprattutto nel settore dell'edilizia e del genio civile. In Corea del Sud, paese che applicherà l'AAP a partire dal 1997, le imprese comunitarie potranno partecipare agli appalti dell'intero settore pubblico, senza doversi assoggettare ad accordi vincolanti di trasferimento di tecnologia, di compensazione o di utilizzazione delle risorse locali, come invece avveniva in passato.

6.4 Ma non ci si può fermare qui, nonostante gli importanti passi in avanti compiuti fino ad oggi, non sono ancora state soppresse tutte le restrizioni alle possibilità di presentare offerte: ne sussistono ancora di importanti tra i paesi firmatari dell'AAP (il che ha indotto la Comunità ad applicare il principio della reciprocità). Inoltre, l'AAP, che per il momento è un accordo plurilaterale, dovrebbe diventare un accordo multilaterale: moltissimi paesi, infatti, devono ancora aderirvi. Poiché il mercato dell'Unione europea è, in linea di massima, aperto ai fornitori dei paesi terzi, è nell'interesse delle imprese comunitarie che l'Unione europea cerchi, nel quadro dei negoziati avviati con questi paesi, di stipulare accordi che garantiscano una liberalizzazione totale e reciproca degli appalti.

6.5 Il nostro primo obiettivo resterà quindi quello di ottenere, innanzitutto nel quadro multilaterale dell'OMC, una maggiore apertura degli appalti pubblici su scala mondiale tramite un'estensione del campo di applicazione dell'AAP tra i paesi già firmatari dell'accordo e grazie all'adesione di nuovi paesi. Si dovrebbe stabilire come principio che i futuri candidati all'adesione all'OMC, come Cina e Taiwan, debbano aderire all'AAP, eventualmente dopo un periodo transitorio (Taiwan ha già presentato la propria candidatura). La Commissione incoraggia vivamente gli attuali membri dell'OMC ad aderire all'AAP, in particolare quelli cui l'accordo conferisce lo status di osservatori. L'approccio multilaterale nell'ambito dell'OMC resta comunque il quadro prioritario in cui agire. Parallelamente, dovrebbero essere avviati negoziati per raggiungere un accordo sulla trasparenza, l'apertura e gli strumenti di tutela nel quadro degli appalti pubblici. L'obiettivo finale resta quello di garantire il "trattamento nazionale" e l'applicazione

• effettiva della clausola della nazione più favorita per tutti gli appalti pubblici dell'insieme dei paesi membri dell'OMC. Per favorire tale processo, l'Unione europea propone parimenti una revisione anticipata dell'AAP del 1994 che comporti l'estensione del campo di applicazione dell'accordo, l'eliminazione delle misure e delle pratiche discriminatorie nonché la semplificazione e il miglioramento dell'accordo stesso. Cionondimeno, non vanno trascurati i negoziati bilaterali. Su questo piano la Commissione ha già avviato negoziati con la Svizzera e la Corea del Sud. La Commissione, inoltre, cerca di ottenere per i fornitori dell'Unione europea un accesso ai mercati mediterranei. Nello spirito della dichiarazione di Barcellona, che mira all'instaurazione, per l'inizio del XXI secolo, di una zona di libero scambio tra la Comunità e i paesi mediterranei, è stato concluso con Israele un accordo euro-mediterraneo di associazione, che rientra nel campo d'applicazione dell'articolo XXIV dell'accordo OMC. L'accordo con Israele è completato da altri due accordi sugli appalti pubblici che non sono stati ancora ratificati, volti ad estendere le offerte presentate su base di reciprocità in virtù dell'AAP e ad aprire gli appalti per le telecomunicazioni delle due parti firmatarie. È stato concluso inoltre un accordo con la Turchia sul completamento di un'unione doganale, comportante la futura apertura degli appalti pubblici su base di reciprocità. I due accordi euro-mediterranei di associazione conclusi con il Marocco e la Tunisia si iscrivono anch'essi in questo contesto.

6.6 Le imprese europee sono già sufficientemente informate circa le difficoltà che le stesse possono incontrare quando intendono presentare offerte nei paesi terzi. Affinché la "strategia per l'apertura degli appalti" prospettata dalla Commissione nella sua comunicazione eponima⁴³ sia efficace, la Commissione deve disporre di informazioni aggiornate e di prima mano sui problemi incontrati dai fornitori nei paesi terzi, in modo da ottenere l'eliminazione degli ostacoli maggiormente lesivi per gli interessi europei. Sarebbe utile a questo proposito, conoscere esempi pratici precisi, indicati dalle imprese che li hanno direttamente vissuti. La nuova banca dati interattiva, accessibile su Internet, consente all'industria di informare la Commissione sui problemi incontrati nell'accesso agli appalti. Ciò permetterà alla Commissione di valutare tali problemi, nonché di studiare e dunque decidere quali azioni potranno essere avviate per risolvere gli stessi. D'altra parte, per individuare le difficoltà di accesso e contribuire a definire gli obiettivi per i prossimi negoziati con i paesi terzi, la Commissione ha avviato un ampio studio che riguarda i sistemi di aggiudicazione degli appalti pubblici in diciannove paesi dell'Asia, del Medio Oriente e dell'America Latina. I risultati dello studio saranno disponibili quanto prima e tutti i contributi che potranno essere forniti in merito da parte degli ambienti europei interessati saranno molto apprezzati.

6.7 Cionondimeno, la raccolta e l'analisi delle informazioni costituiscono soltanto una vittoria a metà. Gli accordi, infatti, sono utili solo nella misura in cui sono di fatto applicati. La Commissione adotterà quindi i provvedimenti necessari per far sì che l'AAP sia effettivamente attuato. Per adempiere questo compito, essa si avvarrà della propria rete di delegazioni nei paesi terzi. La Commissione invita parimenti gli Stati membri ad assisterla nelle sue iniziative volte ad ottenere una concreta ed effettiva parità di trattamento tra tutti i fornitori. Se necessario, la Commissione non esiterà a ricorrere alle procedure di consultazione previste dall'AAP. In caso di insuccesso di queste consultazioni, la Comunità potrebbe essere indotta ad avviare le procedure previste nel quadro dell'OMC in materia di composizione delle controversie.

⁴³ COM (96) 53 def.