

Tali criticità sono state evidenziate dalla delegazione italiana sia nel corso delle riunioni multilaterali, sia in vari incontri bilaterali.

5.6. Servizi di interesse economico generale

Lo Stato italiano, ha contribuito al dibattito, nato già nel corso del 2004, sull'applicabilità delle norme relative agli aiuti di Stato alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico,.

Le proposte della Commissione hanno riguardato:

- linee guida in base alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico possono essere ritenute aiuti di Stato;
- una decisione che indica a quali condizioni le compensazioni di oneri di servizio pubblico costituenti aiuti di Stato possono essere esentate dall'obbligo di notifica;
- la modifica della direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche.

Tali proposte sono state approvate ed i relativi provvedimenti sono stati adottati alla fine di novembre 2005, in conformità a quanto prevedevano le proposte.

6. CONCORRENZA

Nel corso del 2005, la Commissione europea, ha iniziato l'implementazione operativa della riforma della disciplina comunitaria in materia di concorrenza, varata nel 2004, in particolare in relazione alla materia dell'abuso di posizione dominante, con lo specifico fine di individuare, analizzare e censurare i cartelli, dedicando a questa *mission* un'intera Direzione della DG Concorrenza.

L'azione della Commissione si affianca all'azione dei giudici nazionali nel ruolo di deterrente nonché nell'azione risarcitoria nei confronti delle vittime di comportamenti anticompetitivi.

In tal senso, è in via di preparazione un Libro Verde con l'intento di modificare l'attuale *framework* fornendo strumenti che rendano più agevole il ricorso all'azione per danni dinanzi alle Corti nazionali.

Nel corso dell'anno è stata recepita la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le prassi di mercato ammesse, la definizione di informazione privilegiata in relazione agli strumenti derivati su merci, l'istituzione di un registro delle persone aventi accesso ad informazioni privilegiate, la notifica delle operazioni effettuate da persone che esercitano responsabilità di direzione e la segnalazione di operazioni sospette

Con l'adozione della direttiva 2003/96/CE il nostro sistema giuridico si adegua agli standard comunitari in materia, con la finalità di garantire l'integrità dei mercati finanziari e di accrescere la fiducia degli investitori in tali mercati. Sotto questo profilo l'obiettivo è creare, nel quadro della lotta contro gli abusi di mercato, condizioni di concorrenza eque per tutti gli operatori economici.

7. DIRITTO SOCIETARIO

7.1. Fusioni transfrontaliere delle società di capitali

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale U.E. del 25 novembre 2005 n. L310 è entrata in vigore la direttiva n. 2005/56/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla fusione transfrontaliera delle società di capitali. La disposizione comunitaria, che dovrà essere recepita dagli Stati Membri entro il 15 dicembre 2007 facilita la fusione di una società di capitali nazionale con una società di capitali di un altro Stato membro.

7.2. Ottava direttiva in materia di revisione legale

Gli aspetti di maggiore rilievo dell'ottava direttiva in materia di revisione legale sono i seguenti:

- Autorizzazione delle società di revisione legale e mutuo riconoscimento;
- Vigilanza dell'attività di revisione legale e dei soggetti preposti alla direzione e supervisione del sistema;
- Recepimento dei principi di revisione ISA emanati dall'IFAC;
- Rotazione obbligatoria della società di revisione e del partner responsabile dell'incarico;
- Responsabilità ed indipendenza dei revisori;
- Cooperazione tra sistemi di vigilanza dei Paesi membri dell'UE;
- Registrazione presso i Paesi membri dell'UE delle società di revisione di Paesi terzi

Stato dei lavori

Il testo definitivo è stata approvato dal Parlamento europeo il 28 settembre 2005 e dal Consiglio dei Ministri l'11 ottobre 2005; pertanto l'adozione finale, subordinata al solo esame dei giuristi linguisti, è da ritenersi ormai prossima.

7.3. Conti annuali di taluni tipi di società e conti consolidati (modifica delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE)

La proposta modifica una serie di disposizioni della quarta e della settima direttiva in materia di contabilità. In particolare:

- corporate governance (adesione al codice di corporate governance, sistema di comply and explain, composizione del board e comitati di controllo, controlli interni, assemblee degli azionisti e diritti degli azionisti in assemblea);
- responsabilità collettiva dei membri del Consiglio di Amministrazione per la redazione dei bilanci;
- transazioni infragruppo per le società non quotate;
- descrizione degli special purpose vehicles che non figurano in bilancio.

Stato dei lavori

Un accordo sul testo della proposta è stato raggiunto in sede Ecofin nel giugno 2005 ed in novembre è stato votato al Parlamento Europeo un testo che si confida possa essere accolto dal Consiglio.

7.4. Costituzione delle società per azioni e salvaguardia e modificazioni del loro capitale sociale (modifica della direttiva 77/91/CEE)

Il testo della proposta interviene al fine di modificare alcune disposizioni della seconda direttiva in materia di società (77/91/CEE). In particolare si segnala che le proposte di modifica attengono ai seguenti aspetti:

- limitazione dell'intervento di esperti nelle valutazioni di apporti in natura;
- maggiore flessibilità nei termini per il riacquisto di azioni proprie;
- venir meno del divieto di assistenza finanziaria da parte della società a terzi che acquistano azioni della società stessa;
- possibilità di non dover pubblicare un rapporto in caso di aumento di capitale senza diritti d'opzione a favore degli azionisti esistenti.

Stato dei lavori

Il testo della proposta è stato approvato dal Consiglio Competitività in data 29 novembre 2005 ed è attualmente all'esame del Parlamento Europeo

7.5. Committee of european securities regulators (CESR) – Attività di advise per le misure di livello 2

Nel corso del 2005 il CESR ha fornito alla Commissione Europea gli advise richiesti dalla Procedura Lamfalussy nelle seguenti materie:

- misure di livello 2 in attuazione di alcune disposizioni della direttiva 2004/39/CE (MIFid) relativa ai mercati degli strumenti finanziari. La proposta finale di dette misure di livello 2 dovrebbe essere formulata dalla Commissione entro la fine dell'anno;
- misure di livello 2 in attuazione di alcune disposizioni della direttiva 2004/109/CE relativa all'armonizzazione dei requisiti di trasparenza per gli emittenti quotati sui mercati regolamentati;
- equivalenza sull'equivalenza dei principi contabili IAS/IFRS ed i principi contabili di Stati Uniti, Canada e Giappone;

Inoltre, il CESR, mediante un suo gruppo di esperti, sta lavorando al fine di fornire un advise alla Commissione in merito a misure di livello 2 attuative di alcune disposizioni delle direttive relative al risparmio gestito.

8. POLITICA FISCALE

8.1. Fiscalità indiretta

a) Provvedimenti approvati

- Regolamento (CE) n.1777/2005 del 17 ottobre 2005 del Consiglio dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale delle CE L288 del 29.10.2005), recante disposizioni di applicazione della Sesta direttiva IVA.

Il Regolamento conferisce efficacia giuridica vincolante ad alcuni orientamenti adottati all'unanimità dal Comitato IVA, in qualità di comitato consultivo, allo scopo di favorire l'applicazione corretta e più uniforme del sistema IVA vigente.

Tali orientamenti riguardano, in particolare, la definizione di soggetto passivo e di operazione imponibile, il luogo della cessione di beni o prestazione di servizi, la base imponibile, le deduzioni ed i regimi particolari, nonché l'applicazione di disposizioni transitorie.

b) Provvedimenti in discussione

- Proposta di direttiva "Razionalizzazione delle deroghe".

Essa tende ad incorporare alcune deroghe, concesse a singoli Stati Membri su questioni di comune interesse, nel testo della VI Direttiva IVA, estendendo a tutti gli Stati la facoltà di adottare, ove necessario, le norme in esame, al fine di contrastare la frode e l'evasione fiscali e di semplificare la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto.

Tra le misure istituzionalizzate figurerà, ad esempio, la facoltà per gli Stati Membri di intervenire, in casi specifici e limitati, sul valore delle operazioni per la determinazione della base imponibile delle stesse.

Al momento, sulla proposta di direttiva, non vi è consenso unanime.

- Proposta di direttiva "Luogo di tassazione dei servizi" (Place of supply).

La proposta, originariamente concernente il luogo di tassazione dei servizi tra soggetti passivi, è stata modificata inserendo anche nuove regole per le prestazioni di servizi rese a persone che non sono soggetti passivi, e stabilisce che il luogo di tassazione è quello del destinatario del servizio.

Non viene invece modificata, nei rapporti Business to Consumers, la regola della tassazione nel luogo in cui è stabilito il prestatore, salve alcune deroghe, fatte a fini di semplificazione, ad esempio nel caso di servizi che possono essere prestati a distanza (es. servizi di telecomunicazione), di servizi di ristorazione e catering, di servizi di intermediazione, di servizi di trasporto passeggeri.

L'approvazione di tale pacchetto legislativo è legato all'implementazione di un nuovo sistema di scambio intracomunitario di dati (VIES 2).

- Proposta di direttiva in materia di tasse automobilistiche (Car taxation)

Tale proposta, che interessa esclusivamente i veicoli per il trasporto di persone e non prevede l'introduzione di nuove tasse relative alle autovetture, è stata presentata durante la Presidenza inglese e tende al superamento degli ostacoli derivanti dall'esistenza di diversi regimi impositivi.

Le norme proposte prevedono un sistema di rimborso delle tasse automobilistiche legato all'utilizzo dell'autovettura nello Stato membro interessato e l'introduzione di criteri oggettivi per il calcolo del valore residuale delle autovetture usate da trasferire a titolo permanente in un altro Stato membro. Inoltre, è prevista la graduale abolizione della tassa d'immatricolazione (IT) nell'arco di un periodo transitorio della durata di 5-10 anni. La perdita di gettito, secondo la Commissione, potrebbe essere compensata da un parallelo aumento delle entrate derivanti dalla tassa annuale di circolazione (TAC).

- Proposta di direttiva "Sportello unico" (One stop shop).

L'iniziativa, collegata alla strategia IVA presentata dalla Commissione nell'ottobre 2003, introduce il sistema dello sportello unico, che consentirà alle imprese di:

- di registrarsi a fini IVA nel solo Stato membro di stabilimento;
- di effettuare le dichiarazioni presso un unico sportello elettronico;
- di applicare il sistema di compensazione della imposta secondo quanto previsto dalla sesta direttiva, anziché il meccanismo di rimborso contemplato dalla ottava direttiva.

La proposta riguarda le transazioni effettuate nei confronti di privati consumatori (*business to consumer*) ed è opzionale per l'operatore. Non si è ancora raggiunto l'accordo sulla proposta.

- Proposta di direttiva "Aliquote ridotte".

La proposta di revisione generale del sistema delle aliquote ridotte IVA mira a razionalizzare il sistema attraverso l'individuazione di un'unica lista di beni e servizi cui sarebbe applicabile l'aliquota ridotta e la contestuale soppressione di tutte le deroghe esistenti (aliquote zero, superiridotte e "parking").

Il dossier dovrà essere ulteriormente discusso nell'ECOFIN di gennaio 2006. La necessità di trovare una soluzione è legata alla imminente scadenza dell'allegato K della Sesta direttiva, che consente di applicare in via sperimentale aliquote ridotte su alcuni servizi ad alta intensità di manodopera fino al 31.12.2005.

- Riformulazione della sesta Direttiva IVA.

E' in discussione la proposta della Commissione di sostituire la Sesta direttiva IVA e tutte le integrazioni apportate attraverso i successivi atti di modifica in un nuovo atto, che includa anche le pertinenti disposizioni attualmente contenute in diversi atti normativi ed escluda quelle che invece appartengono ad atti di natura diversa.

8.2. Fiscalità diretta - Provvedimenti in corso di esame:

- Base imponibile comune consolidata (CCCTB)

Nel corso del 2005 la Commissione Europea, in materia di tassazione societaria, ha concentrato i propri sforzi sul progetto di una base imponibile comune consolidata (CCCTB – *Common Consolidated Corporate Tax Base*).

I lavori del relativo Gruppo di lavoro – all'interno del quale vi sono tre sottogruppi (presieduti da Germania, Italia e Francia) - già avviati nel novembre 2004, prevedono l'approfondimento di quattro aree principali: a) principi generali fiscali; b) elementi strutturali tradizionali di una base imponibile; c) elementi addizionali di una base imponibile comune consolidata; d) applicazione della base imponibile comune consolidata.

- Fasi applicative della direttiva 2003/48 in materia di tassazione del risparmio

In ambito comunitario sono stati svolti, sia presso il Consiglio che presso la Commissione, lavori relativi all'applicazione della direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione del risparmio, soprattutto per quanto concerne le modalità di effettuazione dello scambio di informazioni previsto dalla direttiva e dei relativi "format" da utilizzare.

- Codice di Condotta in materia di tassazione delle imprese

Sono proseguiti nel 2005 i lavori del Gruppo Codice di Condotta, aventi ad oggetto lo smantellamento di misure fiscali dannose (*rollback*) e l'impegno degli Stati Membri a non introdurre nuove misure in contrasto con il Codice di Condotta sulla tassazione delle imprese (*standstill*). E' stata inoltre avviata una discussione sul futuro del Codice di Condotta.

- Cooperazione amministrativa in materia di accise

Il 1° luglio 2005, è entrato in vigore il Regolamento CE n. 2073/2004, relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise.

In Italia, si è dato seguito alla possibilità – prevista nel regolamento – di decentrare la cooperazione amministrativa, istituendo, unitamente all'Ufficio centrale di collegamento (E.L.O.), tre servizi di collegamento (Agenzia Dogane, Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e Guardia di Finanza).

9. UNIONE DOGANALE

La Risoluzione su una strategia per la cooperazione doganale (adottata, sotto Presidenza italiana, dal Consiglio il 2 ottobre 2003- GUCE 2003/C 247/01 del 15.10.2003), ha delineato le principali linee di intervento del gruppo di cooperazione doganale, finalizzate ad una migliore protezione contro i traffici illeciti, le frodi, la criminalità organizzata transfrontaliera e le minacce all'ambiente ed al patrimonio culturale.

L'Italia partecipa costantemente ai lavori del Gruppo di cooperazione doganale del Consiglio UE, che si occupa di sviluppare le attività di collaborazione tra le amministrazioni doganali degli Stati membri nelle materie di competenza intergovernativa - sia sotto il profilo della produzione normativa che della capacità operativa - , alle Politiche di vicinato e assistenza tecnica esterna a favore dei nuovi Stati indipendenti dell'ex URSS e dei Paesi aderenti a candidati all'adesione, ed alla Cooperazione e Mutua Assistenza con i Paesi terzi (Repubblica Cinese).

Armonizzazione in materia legislativa dei sistemi doganali e fiscali

La partecipazione ai lavori in sede comunitaria si svolge sia nell'ambito dei Comitati ad alto livello presso la Commissione ed il Consiglio dell'Unione Europea, competenti a delineare le scelte strategiche in materia di politica doganale e fiscale (Gruppo politica doganale - Titolari e Supplenti; Comitato questioni fiscali, Comitato accise; Meeting dei Direttori Generali delle Amministrazioni doganali degli Stati membri dell'U.E. e della Turchia, Gruppo unione doganale; Gruppo cooperazione doganale), sia presso i gruppi ed i Comitati tecnici in seno alla Commissione Europea.

In tale contesto si svolge la partecipazione ai lavori per il nuovo Codice Doganale comunitario e per altri atti normativi finalizzati a prevenire e sanzionare le violazioni alle disposizioni a tutela delle regolarità del mercato, a favorire l'armonizzazione dei sistemi doganali e fiscali ed a rafforzare la cooperazione degli Stati dell'U.E.

In particolare, con riferimento alla modifica delle norme del Codice doganale comunitario, è iniziato l'esame del testo normativo da parte del Gruppo Unione doganale del Consiglio.

La proposta in esame tende alla riduzione dei costi ed alla facilitazione degli scambi, migliorando la sicurezza alle frontiere esterne dell'Unione, e riguarda:

- a) le modifiche all'istituto della rappresentanza doganale;
- b) la proposta di armonizzazione delle sanzioni ;
- c) la comitologia;
- d) le semplificazioni in collegamento con lo status di operatore economico autorizzato.

10. IMPRESE

10.1. REACH

Il Consiglio Competitività nella riunione straordinaria del 13 dicembre 2005 ha raggiunto un accordo politico sulla proposta di regolamento concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), nonché l'istituzione di un'agenzia europea delle sostanze chimiche.

La proposta è volta ad uniformare la procedura di valutazione delle sostanze chimiche "nuove" (commercializzate dal settembre 1981) e di quelle "esistenti" (sul mercato prima del settembre 1981) e si applica alla fabbricazione, all'importazione e all'uso delle sostanze in quanto tali o in quanto costituenti preparati o articoli.

Il progetto mira altresì a istituire una specifica Agenzia europea per le sostanze chimiche, con sede ad Helsinki, che gli studi di fattibilità che hanno preceduto la sua presentazione hanno indicato come elemento essenziale per l'attuazione efficace del sistema REACH.

Il risultato è stato raggiunto a larga maggioranza, sulla base di un articolato pacchetto di compromesso che la Presidenza britannica ha presentato come il migliore punto di equilibrio possibile tra gli obiettivi della tutela sanitaria e ambientale e quelli della competitività industriale.

Tra le modifiche di significativo interesse per la delegazione italiana, accolte nel corso del Consiglio, si sottolinea: l'ulteriore semplificazione del campo di applicazione, attraverso l'esenzione dalla registrazione del clinker (cemento); il richiamo alla necessità di prestare particolare attenzione alle PMI evitando discriminazioni nei loro confronti soprattutto nell'ambito della registrazione; l'impegno della Commissione, attraverso una specifica dichiarazione, a chiarire le problematiche relative alle sostanze che suscitano un livello di preoccupazione equivalente a quella provocata dalle altre sostanze sottoposte ad autorizzazione.

Tenuto conto anche degli altri miglioramenti auspicati e poi accolti (l'allineamento del trattamento delle sostanze negli articoli con quello riservato alle sostanze in quanto tali, così da evitare distorsioni competitive del sistema produttivo europeo; l'eliminazione della limitazione dell'attività di valutazione dell'Agenzia alle proposte di esperimenti solo su animali vertebrati), l'Italia ha confermato, alla luce di un bilancio complessivamente positivo, il suo sostegno all'accordo.

10.2. La comunicazione sulla nuova politica industriale

Il Consiglio Competitività nella seduta dell'11 ottobre 2005 ha preso atto della presentazione, da parte del Vice Presidente della Commissione Günther Verheugen, della comunicazione sulla politica industriale, adottata dalla Commissione il 5 ottobre la quale, dopo analoghe comunicazioni precedenti, tratta di questioni e sfide per la competitività industriale europea che si pongono sia a livello orizzontale, sia a livello settoriale. Il Consiglio si è riservato un dibattito approfondito su tale comunicazione in una prossima sessione.

La Commissione europea, con la Comunicazione COM(2005) 474 intitolata *"Un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE - verso un approccio integrato della politica industriale"*, si pone l'obiettivo di creare migliori condizioni quadro per le industrie manifatturiere nei prossimi anni, e fronteggiare le sfide della globalizzazione e dell'accesa concorrenza internazionale.

11. APPALTI PUBBLICI

Con la pubblicazione il 30 aprile 2004 sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE relative al coordinamento delle procedure di appalto rispettivamente nei settori "speciali" (acqua, energia, trasporto e servizi postali) e nel settore "classico" (forniture, servizi e lavori) è stato definitivamente varato il pacchetto legislativo comunitario sugli appalti pubblici, settore che movimentava un volume di risorse pari al 16% del PIL europeo.

La legge comunitaria 2004 ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato al recepimento di tali direttive, nel rispetto di principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 24 della medesima legge, tra cui:

- compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea;
- conferimento all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici di compiti di vigilanza nei settori oggetto della disciplina comunitaria (lavori, forniture e servizi);
- semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie
- adeguamento della normativa alla sentenza della Corte di Giustizia del 7 ottobre 2004 nella causa C-247/02 ("Diritto dell'amministrazione aggiudicatrice di optare tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa").

Al fine di ottemperare a quanto previsto dalla legge delega è stata costituita apposita Commissione di esperti della materia che ha adempiuto al proprio mandato in circa tre mesi, redigendo uno schema di decreto legislativo denominato "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture".

Detto schema, previa consultazione di tutti i maggiori soggetti pubblici e privati del settore e previa concertazione con tutte le Amministrazioni statali interessate, è stato sottoposto all'esame ed all'approvazione preliminari del Consiglio dei Ministri, nella seduta del 13 gennaio 2006, onde poter acquisire, come previsto dalla legge di delega, il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e delle competenti Commissioni parlamentari, oltre che il parere del Consiglio di Stato, involgendo l'armonizzazione normativa effettuata con il codice in questione, anche interventi su norme sia di rango pre contenzioso che giurisdizionale. Tutto ciò al fine di poter pervenire all'approvazione definitiva del testo in Consiglio dei Ministri nei successivi sessanta giorni, secondo i tempi dettati dalla citata legge di delega.

In particolare il testo, che è articolato in cinque parti, per un totale di 256 articoli, provvede :

- a individuare un nucleo di principi e disposizioni comuni a tutti i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, sia sopra che sotto soglia, sia nei settori ordinari che nei settori speciali;

- a recepire in un unico testo normativo sia la direttiva 2004/18 che la direttiva 2004/17, enucleando le disposizioni comuni e disciplinando in capi separati gli aspetti non comuni;
- a disciplinare, nel medesimo testo normativo anche i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, che si collocano sotto soglia;
- ad apportare alcune modifiche anche alle norme sul contenzioso, al fine di corrispondere a rilievi mossi dalla Commissione Europea specialmente in materia di cautela ante causam;
- ad abrogare ben 28 leggi e regolamenti, oltre che circa 80 disposizioni contenute in altri testi normativi sia di rango legislativo che regolamentare, così operando quella "semplificazione normativa" più volte raccomandata dalla Commissione europea;
- il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni è ovviamente stato disciplinato nel rispetto dei parametri fissati dal titolo V della Costituzione.

Inoltre, va segnalato che il puntuale recepimento delle direttive ha comportato non solo significative innovazioni per i lavori, per i quali il legislatore nazionale si era in più punti scostato dal diritto comunitario, ma anche l'adeguamento del nostro ordinamento interno ai nuovi strumenti negoziali previsti dalle direttive e, in particolare, l'accordo quadro, il dialogo competitivo, la centrale di committenza, le aste elettroniche e l'avvalimento.

Soltanto gli aspetti di dettaglio sono stati rinviati a un nuovo regolamento che per i lavori sostituirà il d.p.r. n. 554 del 1999, mentre disciplinerà *ex novo* gli altri settori dei servizi e delle forniture.

Per quanto concerne la disciplina degli aspetti organizzativi del mercato degli appalti pubblici e del *modus operandi* delle stazioni appaltanti, giova sottolineare:

- il ruolo dell'Autorità di vigilanza e dell'Osservatorio, già esistente per i lavori pubblici, le cui competenze, in attuazione del diritto comunitario, si estendono a servizi e forniture;
- la figura del responsabile del procedimento, che in ossequio alla legge n. 241 del 1990 è espressamente previsto anche per servizi e forniture, nonché l'istituzione facoltativa da parte delle stazioni appaltanti dello sportello dei contratti pubblici, con compiti di informazione sulle norme vigenti.

Infine, dallo schema di codice sono anche disciplinati in maniera unitaria, per gli appalti sopra e sotto soglia e per tutti i settori, i profili relativi al contenzioso, mediante generalizzazione e unificazione della attuale disciplina in tema di transazione, arbitrato, giurisdizione sugli appalti pubblici, rito speciale appalti, nonché l'accordo bonario che è però mantenuto solo per i lavori pubblici.

Nel corso dell'anno è continuata la partecipazione al processo normativo comunitario che ha riguardato anche elementi di complemento e dettaglio del "pacchetto legislativo" già approvato e del sistema appalti in generale.

Ad esempio è stato definito il progetto di Regolamento che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di bandi e avvisi relativi a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici conformemente alle nuove direttive (Regolamento (CE) n° 1564/2005 della Commissione del 7 settembre 2005)

Su specifica richiesta della Commissione, per garantire il corretto funzionamento del sistema di appalti pubblici, è stata inoltre curata la redazione di uno schema informativo circa le autorità e gli organismi competenti per il rilascio dei documenti, certificati o dichiarazioni necessari per l'ammissione dei candidati o degli offerenti alle procedure di appalti pubblici in Italia. Tali informazioni verranno pubblicate, unitamente a quelle redatte

da tutti gli altri Stati membri, dalla Commissione europea per dare una corretta informazione a tutti i partecipanti ad appalti banditi in ogni Stato membro.

Nel corso dell'anno la Commissione Europea ha proseguito i lavori, iniziati nel 2005, per la revisione delle direttive ricorsi in materia di appalti pubblici (direttiva 89/665/CEE e 92/13/CEE) allo scopo di colmare alcune lacune e di renderne più efficace l'applicazione.

In occasione della riunioni del Comitato Consultivo Appalti Pubblici i servizi della Commissione hanno fornito alcuni documenti in cui, in sintesi, vengono posti in rilievo, in particolare modo, i seguenti punti:

- 1) la necessità dell'indicazione di un termine o spazio minimo di pausa tra il momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice comunica la sua intenzione di aggiudicare l'appalto all'offerente che ritiene abbia fatto la migliore offerta e il momento in cui la stessa amministrazione stipula il contratto con detto offerente.

Tale spazio di tempo minimo di sosta o pausa permetterebbe un ricorso utile a favore degli offerenti lesi (vedi in proposito le sentenze ALCATEL della Corte di Giustizia comunitaria).

Pertanto si potrebbero inserire nelle nuove direttive ricorsi disposizioni chiare che prevedano detto spazio o periodo di tempo di pausa.

Inoltre per quegli Stati membri nei quali l'introduzione di un ricorso per ottenere una misura cautelare non avesse effetto sospensivo automatico, la direttiva dovrebbe prevedere un effetto sospensivo (ad esempio di cinque giorni lavorativi), perché si possa decidere della necessità o meno di sospensione della procedura di aggiudicazione.

- 2) E' stata messa in evidenza la debolezza delle procedure di ricorsi attualmente accessibili negli Stati membri. In molte situazioni di contrasto non vengono offerte soluzioni efficaci.

Questa debolezza può derivare dai seguenti fattori:

- a) difficoltà di scoprire certe infrazioni. Ciò avviene specialmente negli appalti a trattativa privata e nelle fasi di esecuzione dei contratti;
- b) più della metà delle imprese che ritengono di essere state lese da procedure di aggiudicazione di appalti non hanno mai esperito ricorsi:
 - o per paura di non poter vincere in avvenire appalti indetti dai loro clienti (33% di queste imprese)
 - o per mancanza di fiducia nel sistema di ricorsi (23%)
 - o perché nessun ricorso poteva essere esperito utilmente, dato che il contratto era stato già sottoscritto (15%);
 - o per la lentezza delle procedure di ricorso (13%);
 - o per le spese elevate riferite ai ricorsi (11%);
 - o per il livello insufficiente del risarcimento danni accordati;
 - o per altre ragioni;
- c) le speranze di successo di un ricorso per il risarcimento dei danni sono più limitate di quelle di un ricorso di annullamento. Pertanto in gran parte degli Stati membri la richiesta di indennizzi è molto debole, anche perché è difficile che le imprese che ritengono di essere state lese provino che avrebbero avuto una seria opportunità di vincere l'appalto se l'infrazione non fosse stata commessa;

- d) molto raramente i ricorsi hanno l'effetto di scatenare dei meccanismi di sanzioni contro le autorità aggiudicatrici. Infatti i casi di assenza di sanzioni pecuniarie dovrebbero essere compensate dall'esistenza di sanzioni penali e disciplinari da infliggere alle persone responsabili delle procedure di appalto. Ma l'applicazione di sanzioni penali e disciplinari è generalmente condizionata dalla prova di dolo o di colpa grave. La constatazione obiettiva di una infrazione grave alle disposizioni concernenti gli appalti non dovrebbe condizionare l'applicazione delle sanzioni alla dimostrazione di un elemento intenzionale o personale.

La combinazione dei fattori di cui alle precedenti lettere a), b), c), d) dimostra che non si può, in sostanza, far riposare l'efficacia delle sanzioni alle violazioni al diritto comunitario degli appalti pubblici sulle sole spalle degli operatori economici.

Tali ricorsi devono essere esperiti efficacemente nell'interesse generale. Pertanto la Commissione europea ritiene che nel campo delle sanzioni gli Stati membri abbiano degli obblighi (art. 10 del Trattato, sentenza Corte di Giustizia del 21/9/89, causa 68/88, punti 23 e 24).

La Corte di Giustizia europea ha dedotto dal predetto articolo 10 del Trattato che quando una norma comunitaria non comporta alcuna specifica disposizione che preveda una sanzione in caso di violazione della norma stessa, gli Stati membri, pur conservando il potere di scelta delle sanzioni, devono vegliare affinché le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate in modo analogo alle violazioni del diritto nazionale e che le sanzioni abbiano carattere effettivo, siano proporzionate e dissuasive.

12. TRASPORTI

12.1. Trasporti terrestri

Eurovignette

Il Consiglio Trasporti nella sessione del 21 aprile 2005 ha adottato a maggioranza qualificata l'accordo sulla proposta di direttiva che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (Eurovignette).

Il Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010 ha posto in risalto che una buona parte degli squilibri del sistema dei trasporti è direttamente proporzionale al rapporto tra modalità di trasporto e costi corrispondenti.

Il cardine della politica della Commissione in argomento consiste nella considerazione che gli oneri praticati per i vari settori del trasporto vadano diversificati in modo da riflettere i costi dell'infrastruttura, i diversi livelli di inquinamento, gli orari ed il danno che ciascun sistema produce, in ossequio al principio "chi inquina paga", principio fondamentale dei mercati liberalizzati, e nell'ottica di una graduale riduzione dell'inquinamento e del congestionamento, con conseguente riduzione dei costi e miglioramento della qualità della vita.

La proposta di direttiva in questione, volta alla modifica della direttiva 1999/62/CE, è riferita agli autoveicoli di peso superiore a 3,5 tonnellate utilizzati per il trasporto di merci su strada, con lo scopo dichiarato di far ricadere parte dei costi sugli utenti piuttosto che sui contribuenti mediante l'introduzione di principi comuni in materia di tariffazione delle infrastrutture stradali, senza modificare i pedaggi attualmente in vigore, che indurrebbero all'ipotesi di un finanziamento di infrastrutture alternative alla strada per determinate Regioni esposte (Alpi e Pirenei), nel quadro dei finanziamenti incrociati.

Al Consiglio del 21 aprile 2005 l'intervento della delegazione italiana ha condizionato l'appoggio al compromesso ad una riduzione del mark up e ad un aumento della percentuale prevista per i clienti abituali.

Patente di guida

La proposta riguarda la rifusione della direttiva 91/439/CEE, i cui principali obiettivi sono: migliorare la libera circolazione dei cittadini assicurando e facilitando il riconoscimento reciproco di tutte le patenti, ridurre le possibilità di frode e aumentare la sicurezza della circolazione stradale.

Il dibattito al Consiglio nella sessione di dicembre, nonostante gli sforzi profusi nel corso dell'anno per addivenire ad un accordo politico, si è arenato sul problema fondamentale della sostituzione obbligatoria delle vecchie patenti, che viene ritenuta da alcune delegazioni inaccettabile ed impopolare.

Toccherà alla Presidenza austriaca procedere quindi all'individuazione degli equilibri che potranno consentire al dossier di progredire con successo.

Terzo pacchetto ferroviario

Il Consiglio del 5 dicembre scorso ha raggiunto un accordo politico su due proposte di direttiva incluse nel pacchetto. Trattasi della proposta di direttiva che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (Rail Market Access), che prendendo spunto dalla considerazione che negli ultimi 30 anni si è registrata una notevole diminuzione del trasporto di passeggeri per ferrovia pur nel contesto di un considerevole incremento globale dei viaggi, favorisce l'apertura del mercato dei trasporti internazionali di passeggeri per ferrovia, con implicazioni per l'organizzazione ed il finanziamento dei trasporti pubblici in uno Stato membro o tra Stati membri.

Il secondo provvedimento consiste in una proposta riveduta di regolamento relativa ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia, comunemente nota come proposta sugli oneri di servizio pubblico. Essa riguarda il tema più ampio degli interventi delle autorità competenti in materia di servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia, ed appare destinata a sostituire la normativa comunitaria vigente in materia di contratti di servizio pubblico, e che, tra l'altro, prevede la definizione di un contratto di servizio pubblico atto a servire come base per tale regime.

Si ricordano brevemente gli principali provvedimenti di cui si compone il pacchetto ferroviario in discussione: il primo riguarda una regolamentazione per tutelare i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale, in analogia con quanto già avvenuto nel settore aereo con la protezione dei diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco o di ritardo; un altro consiste in un progetto di direttiva sulla certificazione dei macchinisti e prevede un meccanismo destinato a definire meglio le competenze e responsabilità in materia di formazione, valutazione e riconoscimento delle qualifiche dei macchinisti e del personale di scorta.

12.2. Trasporti aerei

Il 22 settembre 2005 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, con cui si prefigge l'intento di garantire maggiore chiarezza al testo del regolamento (CE) n. 2320/2002 vigente in materia dal gennaio 2003 e frutto dei terribili attentati dell'11 settembre 2001.

Tuttavia, l'esperienza acquisita in questi anni ha dimostrato che il regolamento è troppo dettagliato e necessita dunque di una semplificazione per superare i problemi di armonizzazione, il che potrebbe ad esempio essere assicurato dall'introduzione del concetto di sistema di sicurezza unico, in base al quale i passeggeri, i bagagli e le merci in trasferimento o in transito non devono essere ricontrollati, in quanto sussiste la ragionevole certezza che nell'aeroporto di partenza sono state osservate le misure di sicurezza di base, e questo elemento potrà andare a vantaggio dei soggetti economici che operano in un mercato fortemente competitivo.

Al Consiglio del mese di dicembre le delegazioni hanno avuto uno scambio di opinioni, concordando sulle esigenze fondamentali che si intendono tutelare, pur tuttavia senza manifestare unanime apprezzamento per il testo proposto.