

I tempi di conclusione delle procedure di "riconoscimento" sono generalmente rispettose del termine di quattro mesi e solo per alcuni casi, particolarmente complessi, il termine è slittato fino a sei mesi. Per il riconoscimento di titoli per l'accesso a posti e a funzioni presso le Pubbliche Amministrazioni, viene applicata la procedura prevista dall'articolo 38, 3° comma del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165. Con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta dei Ministri competenti, si stabilisce l'equivalenza dei titoli accademici e di servizio posseduti dal cittadino dell'Unione con quelli previsti dalla normativa italiana per l'ammissione al concorso stesso. Inoltre, va sottolineato come le norme introdotte con gli articoli 12 e 13 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 (Comunitaria 2005) abbiano già rappresentato una utile risposta ad istanze provenienti sia da singoli cittadini comunitari che da amministrazioni locali. L'art. 12, in particolare, si presenta come una norma di chiusura applicabile a tutti quei casi nei quali si pone un problema di riconoscimento di titoli a fini professionali non rientrante nel campo di applicazione di norme comunitarie di settore. Mentre l'art. 13 estende ai cittadini comunitari, compresi i cittadini degli stati aderenti allo Spazio Economico Europeo e ai cittadini della Confederazione Svizzera, la procedura di riconoscimento dei titoli di studio secondari conseguiti in Stati diversi dall'Italia come disciplinata dal decreto legislativo 26 aprile 1994, n. 297.

1.3 REACH

Il 18 dicembre 2006 si è concluso positivamente il negoziato che ha portato all'adozione del Regolamento sulle sostanze chimiche (REACH), la cui entrata in vigore, a seguito della pubblicazione in GUCE, è fissata al 1° giugno 2007 (cfr. Ris. On. Gozi, lett. h).

La definizione della nuova disciplina nasce sulla base delle proposte contenute nel Libro Bianco "Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche" del 2001. Il 29 ottobre 2003 la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa - o per meglio dire il "pacchetto" legislativo, articolato in un regolamento e una direttiva - volta non solo ad introdurre un nuovo sistema di gestione delle sostanze chimiche, denominato REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals), ma anche a codificare oltre 40 direttive e regolamenti già esistenti e qualificarsi in tal senso come esempio di semplificazione e migliore regolamentazione.

REACH uniforma in un unico sistema regolamentare la procedura di valutazione delle sostanze chimiche "nuove" (commercializzate da settembre 1981) e di quelle "esistenti" (sul mercato prima di settembre 1981) e si applica alla fabbricazione, all'importazione e all'uso delle sostanze in quanto tali o in quanto contenute in preparati o articoli.

Uno degli aspetti fondamentali del nuovo sistema di gestione è costituito dall'inversione dell'onere della prova, ora a carico dell'industria, volta a garantire che i prodotti chimici fabbricati e/o utilizzati e/o immessi sul mercato siano sicuri per gli utilizzatori e l'ambiente. In precedenza, tale onere gravava infatti sulle Autorità nazionali, chiamate a valutare il livello di rischio delle sostanze chimiche.

Il sistema REACH dispone la registrazione nell'arco dei primi 11 anni dall'entrata in vigore di tutte le sostanze prodotte o importate nella Comunità in quantità superiore a 1 tonnellata/anno (circa 30.000 sostanze), la valutazione delle sostanze considerate prioritarie in base alla pericolosità per la salute umana e per l'ambiente, l'autorizzazione solo per usi specifici e controllati delle sostanze a maggior rischio (come le sostanze CMR, PBT - Persistenti, Bioaccumulabili e Tossiche - e vPvB - molto Persistenti e molto Bioaccumulabili), l'adozione di restrizioni d'uso per sostanze e preparati che presentano determinati pericoli, l'istituzione di un'Agenzia Chimica Europea - con sede ad Helsinki - con compiti tecnico-scientifici e di coordinamento e, infine, l'abrogazione di numerose norme in vigore allo scopo di unificare il corpo normativo in materia di sostanze chimiche.

L'obbligo di registrazione delle sostanze in commercio comporterà per i fabbricanti e gli importatori la presentazione all'Agenzia chimica europea di una serie di informazioni di base sulle loro caratteristiche e, in mancanza di dati disponibili, l'esecuzione di test sperimentali per caratterizzare le relative proprietà fisico-chimiche, tossicologiche e ambientali. È prevista una riduzione delle informazioni obbligatorie per le sostanze comprese nella fascia di tonnellaggio più bassa (da 1 a 10 tonnellate/anno). Per quanto riguarda le sostanze contenute negli articoli, invece, sono più rigorosi gli obblighi generali di informazione, che riguarderanno tutte le sostanze "problematiche" contenute in un articolo, anche nel caso in cui non siano destinate ad essere rilasciate durante l'uso. La registrazione delle sostanze destinate ad essere rilasciate dagli articoli avverrà secondo le stesse cadenze temporali previste per le sostanze immesse sul mercato in quanto tali.

A qualsiasi livello della catena di approvvigionamento, il fornitore di una sostanza classificata come pericolosa dovrà mettere a disposizione dell'acquirente una scheda di dati di sicurezza contenente informazioni dettagliate sulle misure da adottare in caso di rilascio accidentale. Per le sostanze prodotte o importate in quantità superiori a 10 tonnellate/anno, indipendentemente dal tipo di classificazione, il produttore e/o l'importatore dovranno predisporre una relazione sulla sicurezza chimica contenente una valutazione sulla sicurezza degli usi raccomandati agli utilizzatori situati a valle della catena di approvvigionamento (valutazione della sicurezza chimica). Il regolamento REACH prevede, oltre alla valutazione inserita nella relazione sulla sicurezza chimica, la valutazione delle proposte di sperimentazione (valutazione effettuata dall'Agenzia) e la valutazione delle sostanze (valutazione effettuata dagli Stati membri). La valutazione delle sostanze verrà effettuata secondo un ordine di priorità che terrà conto delle caratteristiche di pericolo delle sostanze, dell'esposizione e del tonnellaggio complessivo. Ciascuna Autorità nazionale dovrà redigere un rapporto di valutazione e, se necessario, un progetto di decisione per definire o modificare le misure di riduzione del rischio.

Per le sostanze di maggiore preoccupazione (sostanze estremamente "problematiche") è prevista una procedura di autorizzazione. Sulla base delle richieste di autorizzazione

presentate dalle imprese, l'Agenzia, attraverso i propri comitati tecnici, cui parteciperanno esperti designati dagli Stati membri, provvederà a formulare il proprio parere e la Commissione adotterà una decisione al riguardo, sulla base delle procedure di comitato previste dal regolamento. In materia di restrizioni di sostanze e preparati pericolosi (misure di "portata generale" applicate in tutti gli Stati membri per motivi di tutela sanitaria e ambientale), le procedure previste dalla direttiva 76/769/CEE, così come le restrizioni adottate in passato, saranno trasferite all'interno del regolamento REACH. L'adozione di nuove restrizioni o la modifica delle restrizioni attuali potranno avere origine da iniziative assunte da un singolo Stato membro o dalla Commissione.

Gli Stati membri saranno chiamati infine a svolgere specifiche attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni previste dal regolamento e ad istituire servizi di assistenza tecnica alle imprese ("help-desk") per facilitarne l'applicazione.

Con riferimento all'Agenzia, gli Stati membri sono chiamati a partecipare alle sue attività nominando propri rappresentanti ed esperti in una serie di organi: il Consiglio di Amministrazione; il Forum per lo scambio delle informazioni tra le autorità nazionali; il Comitato degli Stati membri; il Comitato per la valutazione dei rischi; il Comitato per l'analisi socio-economica.

A tali organi che operano all'interno dell'Agenzia si deve aggiungere il Comitato di assistenza alla Commissione nelle procedure previste in articoli specifici per le decisioni individuali e per le disposizioni di natura regolamentare d'applicazione Generale. Si tratta di almeno 6 rappresentanti scelti sulla base delle caratteristiche di competenza ed esperienza nei settori di attività dei vari organi dell'Agenzia. Tali organi, e in particolare i tre Comitati, svolgono un ruolo essenziale nei processi decisionali riguardanti il mantenimento o il ritiro dal mercato di sostanze che presentano pericoli per la salute umana e per l'ambiente. Ai Comitati è richiesto di formulare pareri tecnico-scientifici ed esprimere posizioni di voto (Comitato degli Stati membri) per le decisioni da assumere nell'ambito delle procedure di valutazione, autorizzazione e di restrizione delle sostanze. Esiste un impegno formale degli Stati membri assunto a livello di Consiglio per rendere operativa l'Agenzia entro 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento. Per realizzare tale obiettivo la Commissione e gli Stati membri dovrebbero finalizzare tutte le azioni relative all'identificazione, alla designazione e alla nomina di membri dei vari organi operativi dell'Agenzia in tempi rapidi.

Gli Stati membri dovranno inoltre istituire un efficace sistema di controlli ufficiali e determinare le sanzioni nei casi di infrazione delle disposizioni stabilite dal regolamento. L'efficienza del sistema nazionale di controllo e vigilanza sarà determinante per garantire un'effettiva tutela ed evitare situazioni di squilibrio competitivo a favore, in particolare, dei produttori extra-europei. Il rispetto delle condizioni previste dal regolamento REACH nel caso di merci importate, che si tratti di sostanze, preparati o articoli che incorporano sostanze chimiche, risulta di particolare importanza sia per la tutela della salute del consumatore oltre che dell'ambiente sia per la salvaguardia di settori produttivi interessati. Le attività svolte dagli

Stati membri per l'applicazione del regolamento REACH saranno oggetto di relazioni periodiche e di verifiche da parte della Commissione europea.

Gli Stati membri dovranno, infine, istituire servizi nazionali di assistenza tecnica (cd. helpdesks) per fornire ai fabbricanti, agli importatori, agli utilizzatori a valle e a qualsiasi altra parte interessata, adeguate informazioni sugli obblighi e sulle responsabilità che competono loro in forza del regolamento, in particolare in relazione alla procedura di registrazione.

1.4 Sviluppi nel settore dei servizi finanziari

Si evidenziano di seguito le principali proposte di direttive in materia di mercato interno e concorrenza per quanto attiene alla fase ascendente:

- ✓ Proposta di direttiva sui servizi di pagamento nel mercato interno.

Presentata dalla Commissione nel mese di dicembre 2005, intende realizzare l'obiettivo dell'integrazione dei mercati attraverso l'armonizzazione delle norme in materia di vigilanza prudenziale, sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sui diritti e gli obblighi delle parti. Tra tali norme si possono menzionare il divieto di prevedere commissioni in caso di chiusura del conto, l'obbligo di coincidenza tra data di accredito-addebito e data di valuta, la fissazione di termini massimi per l'esecuzione del pagamento.

Il sistema bancario italiano è fortemente impegnato, insieme alla Pubblica Amministrazione, alle imprese e alle organizzazioni dei consumatori a realizzare il passaggio all'utilizzo di strumenti di pagamento compatibili con il sistema integrato europeo (SEPA) secondo il piano predisposto dagli intermediari europei (EPC) d'intesa con la BCE e sotto l'egida della Commissione UE. Lo sforzo primario della delegazione italiana è, pertanto, indirizzato a favorire la rapida approvazione della direttiva in esame, presupposto indispensabile per la realizzazione della SEPA.

- ✓ Proposta di direttiva sull'autorizzazione all'acquisto di partecipazioni nel settore finanziario.

Presentata dalla Commissione a settembre 2006, essa ha per obiettivo di individuare criteri chiari e oggettivi in base ai quali le autorità di vigilanza sulle imprese creditizie, assicurative e di investimento devono decidere se autorizzare o meno l'acquisto di una partecipazione rilevante, in modo da eliminare ostacoli di tipo protezionistico al processo di consolidamento cross-border dell'industria finanziaria europea. Essendo gli obiettivi della direttiva condivisi dalla quasi totalità dei Paesi UE, inclusa l'Italia, è stato raggiunto un accordo in COREPER il 7 dicembre 2006. L'approvazione definitiva in prima lettura dovrebbe avvenire nel primo semestre 2007.

- ✓ Proposta di direttiva relativa ai contratti di credito ai consumatori.

Presentata dalla Commissione a ottobre 2005, è finalizzata a favorire la creazione di un mercato unico del credito al consumo garantendo, nel contempo, un livello elevato di

tutela dei consumatori. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico italiani sono impegnati a favorire il superamento dei persistenti ostacoli all'adozione di un ragionevole compromesso, ritenendosi che la direttiva apporterà un valore aggiunto al sistema, in termini di migliore tutela dei consumatori e apertura dei mercati.

- ✓ Direttiva 2006/68/CE che modifica la direttiva 77/91/CEE relativa alla costituzione delle società per azioni e alla salvaguardia e modificazioni del capitale sociale.

Nella prima parte dell'anno è stata seguita la fase finale del negoziato (la proposta era stata presentata il 4 novembre 2004). La Direttiva ha introdotto, anche sulla base del cosiddetto rapporto SLIM, alcune semplificazioni alla disciplina recata dalla Direttiva 77/91/CEE (c.d. Seconda Direttiva) al fine di promuovere l'efficienza e la competitività delle imprese, senza ridurre le tutele di cui beneficiano azionisti e creditori.

- ✓ Proposta di direttiva sui diritti degli azionisti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha partecipato al gruppo di lavoro presso il Consiglio incaricato dell'esame della proposta (presentata il 5 gennaio 2006). La Direttiva mira ad agevolare l'esercizio transfrontaliero del diritto di voto nelle società quotate e prende in considerazione, in particolare, tre profili: consentire la partecipazione informata degli azionisti; favorire la partecipazione all'assemblea e l'esercizio del voto sia attraverso modalità telematiche sia con il conferimento di delega; estendere il principio della record date quale sistema di regolazione della partecipazione in assemblea. Si tratta comunque di una direttiva di armonizzazione minima. Il solo punto sul quale la Direttiva ha inteso uniformare la disciplina degli Stati membri riguarda l'abolizione dei divieti numerici e soggettivi al conferimento di deleghe. Sul punto la posizione italiana ha sostenuto, con successo, l'abolizione dei limiti numerici al conferimento di deleghe purché fosse fatta salva la disciplina della sollecitazione di deleghe e si è invece opposta all'abolizione delle norme che vietano il conferimento di deleghe a soggetti che per il ruolo rivestito nella società possono presumibilmente trovarsi in una posizione di conflitto di interessi, paventando possibili abusi a danno degli azionisti di minoranza. La posizione italiana è tuttavia rimasta isolata: il testo sul quale il Consiglio ha trovato l'accordo solo recentemente prevede comunque una grandfathering clause che consente il mantenimento per un periodo di 5 anni oltre il termine di recepimento della Direttiva delle norme più restrittive presenti negli ordinamenti nazionali. Il Parlamento europeo dovrebbe pronunciarsi entro la metà di febbraio c.a.

Per quanto attiene alla fase discendente si riportano le seguenti direttive:

- ✓ Direttiva n. 2006/48/CE del 14 giugno 2006 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio (rifusione)
- ✓ Direttiva n. 2006/49/CE del 14 giugno 2006 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (rifusione)

Entrambe le direttive sono state attuate nei termini previsti: a livello legislativo con decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, approvato con modifiche dalla L. 23/2/2007, n. 15; a livello regolamentare, con le istruzioni di vigilanza adottate dalla Banca d'Italia il 27 dicembre 2006.

Tra le norme di attuazione delle menzionate direttive appaiono di particolare rilievo quelle relative agli obblighi di informare il Ministero dell'economia e delle finanze nel caso l'autorità di vigilanza verifichi una situazione di emergenza per il sistema, quella sugli obblighi di illustrare le decisioni di rating e le norme sulla competenza alla validazione dei modelli di rating interno per i gruppi bancari cross-border.

- ✓ La Direttiva MiFID (2004/39CE) di disciplina dei servizi e delle attività di investimento e dei mercati finanziari. Questa direttiva riveste un'importanza fondamentale per la liberalizzazione e l'apertura dei mercati finanziari. Dopo una fase di consultazione con gli operatori di mercato, si sta ora preparando, in collaborazione con le autorità di vigilanza, uno schema di decreto attuativo con l'obiettivo di adottarlo in Parlamento a breve, in considerazione dell'importanza della Direttiva e del termine di recepimento previsto per il 31/1/2007.
- ✓ Direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto. Termine di recepimento: 20 maggio 2006. Procedura di infrazione 2006/0624 (messa in mora deliberata il 10 luglio 2006; parere motivato emesso il 12 dicembre 2006). È stato predisposto un primo schema di criteri di delega e di decreto legislativo delegato sui quali si sono svolte due consultazioni con autorità di vigilanza e di mercato; è stato successivamente predisposto un nuovo schema di criteri di delega e è stata completata la relativa istruttoria con acquisizione dei pareri di Consob e Banca d'Italia. L'esigenza di non rallentare l'iter di approvazione del "DDL comunitaria 2006" non ne ha consentito l'inserimento in quella sede. È imminente l'adozione di idonee iniziative al riguardo.
- ✓ Direttiva 2003/41/CE del 3 giugno 2003, in materia di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali.
- ✓ Direttiva 2003/71/CE del 4 novembre 2003 in materia di prospetto.
- ✓ Direttiva 2003/51/CE di modernizzazione delle direttive in materia di bilancio. Gli schemi di decreto legislativo predisposti sono stati approvati in via preliminare dal CdM. Sugli schemi di decreto legislativo sono stati acquisiti i previsti pareri delle Commissioni parlamentari; ne è imminente l'approvazione definitiva.
- ✓ Direttiva 2004/109/CE che armonizza gli obblighi di trasparenza degli emittenti europei con valori mobiliari ammessi alle negoziazioni su mercati regolamentati.

È in corso di predisposizione uno schema di decreto attuativo, da sottoporre a consultazione. La delega al Governo per l'attuazione della direttiva è contenuta nella legge comunitaria 2006. Essa scade il 24 agosto 2007.

1.5 Appalti pubblici

Con la pubblicazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163 sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana è stato definitivamente varato il nuovo codice degli appalti pubblici. Il codice recepisce le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE relative al coordinamento delle procedure di appalto rispettivamente nei settori cosiddetti "speciali" (acqua, energia, trasporto e servizi postali) e nei settori cosiddetti "classici" (forniture, servizi e lavori). Esso semplifica anche le procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, e provvede anche all'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". Il puntuale recepimento delle direttive ha comportato significative innovazioni per il settore dei lavori, rispetto ai quali il legislatore nazionale in passato si era più volte discostato dal diritto comunitario. Il testo contempla i nuovi strumenti negoziali previsti dalle direttive e, in particolare, l'accordo quadro, il dialogo competitivo, la centrale di committenza, le aste elettroniche. Per quanto concerne la disciplina degli aspetti organizzativi del mercato degli appalti pubblici e del *modus operandi* delle stazioni appaltanti, si sottolinea 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 ora a servizi e forniture.

Con successivo decreto legislativo, sono state apportate modifiche e integrazioni al codice, e si è confermata la scelta già operata con l'art. 1 - octs della L. 276/06 per consentire un approfondimento della riflessione, di prorogare la sospensione dell'entrata in vigore di alcuni istituti nuovi a recepimento facoltativo (quali il dialogo competitivo) e delle disposizioni che permettono l'ampliamento dell'oggetto dell'appalto di lavori pubblici (non più solo la progettazione, e in ipotesi tassative la progettazione e l'esecuzione, ma anche la progettazione ed esecuzione). Un terzo decreto correttivo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2007 ed è in attesa di ricevere i prescritti pareri.

Nel corso dell'anno 2006 è proseguita la partecipazione al processo normativo comunitario, che ha riguardato soprattutto i lavori 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. Nel maggio 2006 la Commissione europea ha presentato la proposta di direttiva per la revisione delle direttive ricorsi in materia di appalti pubblici¹. La proposta di direttiva introduce una serie di specifici dispositivi volti a migliorare

¹Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici. Bruxelles, 4.5.2006.

l'efficacia dei ricorsi pre-contrattuali, in modo da garantire alle imprese comunitarie di poter tutelare effettivamente i loro interessi qualora ritengano che gli stessi siano stati lesi nel corso di una procedura di aggiudicazione. Sotto la Presidenza austriaca è stata avviata la discussione sul testo della direttiva in sede di Gruppo di lavoro "Appalti pubblici" del Consiglio.

Le principali disposizioni concernono:

- ✓ la previsione di termine minimo di pausa, "standstill", che non può essere inferiore a 10 giorni, intercorrente tra il momento di aggiudicazione della gara e la stipula del contratto, tale da permettere un ricorso utile ai partecipanti eventualmente lesi.
- ✓ la facoltà per gli Stati membri di introdurre un meccanismo di "notifica preventiva", ovvero di esigere che chi intenda avvalersi di una procedura di ricorso debba informare preventivamente l'amministrazione aggiudicatrice della propria intenzione di presentare ricorso, e l'introduzione di un meccanismo di sospensione automatica e immediata della possibilità di procedere alla conclusione del contratto, nel caso in cui la disciplina nazionale preveda l'obbligo di presentare preventivamente ricorso all'amministrazione aggiudicatrice. In tali casi il periodo di sospensione non può essere inferiore a 5 giorni;
- ✓ un meccanismo di sospensione automatica della procedura di aggiudicazione nel caso in cui sia stato presentato ricorso all'autorità giudiziaria o comunque ad un organismo indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice (anche in questo caso il periodo di sospensione non può essere inferiore a 5 giorni);
- ✓ la previsione in base alla quale il contratto stipulato illegittimamente durante il termine sospensivo è privo di effetto.

La Presidenza finlandese ha presentato un documento di riflessione, allo scopo di focalizzare la discussione su alcune problematiche rimaste ancora aperte quali la previsione della sospensione automatica e l'inefficacia del contratto. La discussione è proseguita nel 2007 sotto la Presidenza tedesca.

In occasione delle riunioni del Comitato Consultivo Appalti Pubblici, nel quale la posizione italiana è costantemente sostenuta da rappresentanti del Dipartimento Politiche Comunitarie, i servizi della Commissione hanno fornito alcuni documenti che sono stati oggetto di approfondite discussioni nel Comitato e che sono qui di seguito sintetizzati.

Documenti che sono stati oggetto di discussioni in occasione delle riunioni del Comitato Consultivo Appalti Pubblici

Comunicazione interpretativa sul diritto comunitario applicabile agli appalti non coperti o solo parzialmente coperti dalle direttive sugli appalti pubblici

Le nuove direttive sugli appalti pubblici, che hanno innovato le regole per l'aggiudicazione dei lavori pubblici, delle forniture e dei servizi, contemplano disposizioni specifiche che definiscono gli appalti e il campo di applicazione. Tuttavia rimane una vasta gamma di appalti non coperti o parzialmente coperti dalle direttive. Ciò interessa in particolare due categorie di appalti che costituiscono l'argomento della citata Comunicazione interpretativa:

appalti al di sotto delle soglie di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici;

appalti per i servizi elencati in appositi allegati delle direttive (nell'allegato II B della direttiva 2004/18/EC e nell'allegato XVII B della direttiva 2004/17/EC): anche se le direttive si applicano a questi appalti, le stesse forniscono soltanto un insieme di regole molto limitato concernenti le caratteristiche tecniche e la pubblicazione dei risultati delle procedure di aggiudicazione.

In linea di principio spetta agli Stati membri definire le regole per le aggiudicazioni di appalti non coperti dalle direttive comunitarie. Tuttavia la Corte di Giustizia ha sostenuto, in una serie di sentenze, che le procedure nazionali per l'aggiudicazione di tali appalti devono essere conformi alle regole e ai principi del Trattato, quale la libera circolazione delle merci e dei servizi, il diritto di stabilimento e il principio di non discriminazione.

La Comunicazione interpretativa, proposta dalla Commissione alla luce delle sentenze emesse dalla Corte di Giustizia, esplicita le regole e i principi del Trattato CE che governano gli appalti non coperti dalle direttive e precisa i punti di vista della Commissione sulle conseguenze che ne dovrebbero discendere come ad esempio una adeguata pubblicità per i contratti considerati rilevanti per il mercato.

La Comunicazione è stata pubblicata sulla GUCE il 1° agosto 2006.²

Iniziative nel campo del Procurement della difesa

La Commissione ha adottato una Comunicazione Interpretativa sull'applicazione dell'art. 296 del TCE nel settore degli appalti pubblici della difesa il 7 dicembre 2006³ e intende presentare una proposta di direttiva entro la fine del 2007.

Nel corso della discussione in sede di Comitato Consultivo, sono emerse significative diversità tra le posizioni nazionali: da forti critiche all'iniziativa della Commissione alla disponibilità a fornire suggerimenti e partecipare all'esercizio.

Gli Stati membri hanno espresso profonda preoccupazione per l'impatto che tale posizione potrebbe avere sulle dinamiche nazionali e hanno confermato, tra l'altro, la loro preoccupazione per la fase di transizione fra Comunicazione e Direttiva e profonda critica all'inadeguatezza della lista dei prodotti associata all'art. 296.

L'Italia, al riguardo, ha posto l'accento sulla necessità di agire in modo da ridurre al minimo il periodo di transizione fra l'emanazione della Comunicazione Interpretativa e la pubblicazione di una nuova Direttiva. Nel citato periodo, infatti, il processo di approvvigionamento di materiale da parte degli Stati membri potrebbe risultare "problematico" dal momento che l'attuale Direttiva mal si adatta, per ammissione della stessa CE, alle esigenze del mercato della difesa.

Peraltro l'analisi dell'art. 296 e la giurisprudenza portano la Commissione a dover considerare in modo limitativo questa esenzione dall'applicazione delle regole del TCE; a far rispettare il principio che la motivazione adottata dagli Stati Membri sia specifica e oggetto di confronto con la stessa Commissione e che tale decisione non alteri la concorrenza sul mercato dei prodotti che non sono destinati ad uno specifico uso militare.

L'Italia ha confermato l'assoluta necessità di tener presenti nella Direttiva le esigenze legate al settore della sicurezza anche a causa della trasformazione dello scenario strategico e militare.

Nel 2006 la Commissione ha avviato la consultazione con gli Stati membri in relazione al documento di lavoro (CC/2006/02) concernente "Considerazioni preliminari sull'applicazione del diritto degli appalti pubblici ai Partenariati Pubblico - Privati istituzionalizzati e alle forme di cooperazione pubblico-pubblico", in vista dell'elaborazione di una comunicazione interpretativa in materia.

² 2006/C 179/02 del 1.8.2006

³ COM (2006) 779 final, 7.12.2006

La Commissione ha inoltre diffuso un questionario volto a raccogliere le esperienze e le pratiche esistenti negli Stati membri finalizzate a migliorare l'accesso delle PMI ai contratti di appalti pubblici. Ciò in risposta alla richiesta rivolta nel marzo 2006 dal Consiglio "Competitività" alla Commissione di rivedere le norme e le pratiche in materia di appalti pubblici, per tener conto delle specifiche esigenze delle PMI, al fine di facilitarne l'accesso ai mercati degli appalti pubblici.

La Commissione inoltre presenterà una proposta di direttiva che modifica gli allegati delle Direttive 17/2004 e 18/2004 concernenti la lista delle stazioni appaltanti. La Commissione ritiene opportuno aggiornare questo elenco in vista dell'allargamento e in ragione delle modifiche avvenute negli Stati membri, nonché per correggere errori e incoerenze.

1.6 Proprietà intellettuale

La tutela della proprietà intellettuale riveste sempre più un carattere strategico e gli operatori economici devono sapere con certezza che i loro investimenti in idee e prodotti innovativi saranno protetti adeguatamente, in particolare contro la pirateria e la contraffazione. In un contesto economico fortemente integrato, quale quello attuale, infatti, la velocità degli scambi commerciali è divenuta una delle variabili determinanti della competitività e, quindi, della crescita economica. Anche la protezione, a tutti i livelli, dei risultati connessi alla tecnologia utilizzata, alla creatività e all'inventiva diviene un fattore cruciale per la competitività delle imprese europee nell'economia globalizzata.

In materia di tutela della proprietà intellettuale si è già ottenuto un grado significativo di armonizzazione a livello comunitario ma l'applicazione coerente di questi diritti su tutto il territorio dell'UE è divenuta, ora, una questione chiave. Nel corso del 2006, l'iniziativa della Commissione europea si è concentrata su come tenere conto al meglio delle esigenze delle parti interessate nell'ambito di una futura azione per la creazione di un sistema di protezione dei brevetti in Europa.

Il 15 dicembre 2006 i Capi di Stato e di Governo hanno individuato, tra le priorità per stimolare l'innovazione, la necessità di elaborare una strategia globale in materia di diritti di proprietà intellettuale, che tenga conto del problema della qualità del regime di tali diritti.

In questo contesto, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare prioritariamente la propria comunicazione sul sistema dei brevetti in Europa che, tuttavia, non sarà disponibile prima della prossima primavera (marzo-aprile 2007).

L'intenzione della Commissione è, comunque, di procedere su due direttrici principali: definizione di opzioni per agevolare il rilancio del brevetto comunitario e sviluppo dell'accordo per dirimere le controversie per i brevetti europei (EPLA-European Patent Litigation Agreement, un sistema giurisdizionale facoltativo, di natura intergovernativa, ancora in fase di studio e comune ai 31 Stati membri della Convenzione sul brevetto europeo del 1973, che prevede, in particolare, la creazione di una Corte d'appello europea).

Sulla scia della lettera inviata da sei Stati membri (Francia, Italia – primi firmatari - Spagna, Lussemburgo, Portogallo e Cipro) in occasione del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2006 - convinti di far progredire il dossier attraverso una giurisdizione comunitaria integrata che agevoli la sicurezza giuridica e la legittimità politica - la Commissione sarà chiamata ad elaborare una proposta concreta sul futuro quadro giuridico di risoluzione delle controversie, per cercare di far coagulare un largo e convinto consenso su di essa, in un autentico spirito di compromesso.

La Germania, in quell'occasione, nell'esprimere perplessità sul trasferimento di competenza alla Corte di Giustizia di Lussemburgo - che necessiterebbe, a suo parere, della complessa procedura di modifica dei trattati - ha invece appoggiato un approccio tendente a privilegiare il negoziato intergovernativo sull'EPLA, mentre per il brevetto comunitario ha auspicato un azzeramento del quadro di riferimento attuale per poter arrivare ad una nuova proposta. Analoga posizione è stata assunta, seppure con diverse sfumature, da Regno Unito, Polonia, Austria, Paesi Bassi e Slovenia.

Tra gli altri punti chiave che verranno presumibilmente affrontati nella comunicazione, ci sarà la questione della qualità dei brevetti in Europa, la creazione di regimi assicurativi in caso di controversie e l'applicazione del diritto dei brevetti a livello internazionale.

Il Ministro federale tedesco della Giustizia ha presentato il 30 gennaio 2007 le priorità della Presidenza di turno del Consiglio UE in materia di proprietà intellettuale davanti ai deputati europei della Commissione Affari giuridici del PE.

In particolare, nel settore dei brevetti, ha difeso una politica di piccoli passi: prima ratificare il Protocollo di Londra (messo a punto tra il 1999 e il 2000, che si propone di ridurre i costi delle traduzioni occorrenti per la validazione del brevetto europeo nei Paesi designati dal titolare del brevetto stesso, necessita della ratifica di almeno otto Stati e sette hanno già depositato i loro strumenti di ratifica) e l'Accordo sulla risoluzione delle controversie in materia di brevetti europei (EPLA), per giungere, infine, all'istituzione del brevetto comunitario.

Per l'Italia, l'istituzione del brevetto comunitario attraverso un titolo di protezione non discriminatorio e unico per tutta l'UE rappresenta un passo di fondamentale importanza per aumentare la competitività delle imprese europee rispetto ai concorrenti americani e giapponesi, che già dispongono di titoli di protezione unitari, ottenibili a costi ragionevoli.

Pertanto, sarà impegno del Governo promuovere, quanto prima, soluzioni comunitarie per migliorare il sistema dei brevetti, in sintonia con le scelte già compiute dall'Unione Europea per i marchi e i disegni e modelli, garantendo una certezza giuridica ottimale, nel quadro di un sistema giurisdizionale con un primo grado, comunitario, affidato a camere specializzate funzionanti presso i tribunali nazionali e un appello, centralizzato, presso il Tribunale di prima istanza di Lussemburgo.

L'organizzazione giurisdizionale così istituita sarebbe competente per le cause relative ai brevetti europei, rilasciati dall'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) di Monaco, e al futuro brevetto comunitario.

Per l'Italia, questo approccio sembra rispondere efficacemente al bisogno di prossimità degli utilizzatori, soprattutto PMI e alla necessità di poter disporre di un giudice di secondo grado unico, collocato nell'alveo comunitario, così come richiesto anche da una parte consistente del Parlamento europeo, che teme l'assenza di controllo democratico del sistema per attribuire, convalidare e difendere i brevetti.

Tre tematiche legate al futuro del diritto d'autore e ai diritti connessi nel mutato scenario tecnologico, hanno animato il dibattito, nel corso del 2006, tra governi nazionali e istituzioni comunitarie, membri del Parlamento europeo e gruppi di interesse: la gestione collettiva dei diritti di autore, l'equo compenso per la copia privata (copyright levies system) e la durata dei diritti dei produttori fonografici.

In tema di gestione collettiva dei diritti, vi sono gruppi di parlamentari europei che auspicano un'iniziativa legislativa comunitaria di armonizzazione delle normative nazionali in tema di enti di gestione collettiva, con la rinuncia dell'attuale politica di raccomandazioni non vincolanti da parte della Commissione europea e per promuovere efficacemente la diversità culturale.

Il dibattito su questi temi si farà sempre più serrato nei prossimi mesi, anche per la volontà dell'esecutivo comunitario di sviluppare un sistema maggiormente competitivo, in grado di permettere agli autori di non essere ostacolati da sistemi normativi troppo rigidi e di avvalersi di società di collecting in grado di proporre licenze paneuropee e transnazionali.

Quanto ai diritti di equo compenso per copia privata imposti sui supporti di memorizzazione, percepiti comunemente come una "tassa" ma in realtà un vero e proprio strumento di remunerazione dei titolari di diritti esclusivi del valore di circa 1,6 miliardi di euro annui, il dibattito è concentrato sull'opportunità o meno dell'abolizione del compenso stesso.

Il compenso dovuto ai titolari dei diritti grava su ogni supporto di memorizzazione (cd, musicassette, hard disk, lettori mp3) e riproduzione (apparecchi dedicati e/o polifunzionali) di contenuti digitali e va, da un lato, ad incidere sui costi di produzione dei prodotti di memorizzazione e riproduzione, dall'altro ad ottenere risorse con cui attuare politiche di remunerazione dei titolari di diritti esclusivi.

La possibilità di ricorrere all'uso di misure tecnologiche di protezione (i cosiddetti DRM, Digital Rights Management, cioè i vari meccanismi utilizzati nei sistemi digitali per effettuare un controllo sulla fruizione dei contenuti), ad avviso di chi vorrebbe l'abolizione, renderebbe inutile il mantenimento in vita di questo sistema. Considerazioni circa l'inadeguatezza, al momento, delle misure di protezione, la loro varietà e l'assenza di standard univoci, motiva, invece, chi spinge per il mantenimento in vita del sistema dell'equo compenso.

A ciò si aggiungono i gruppi di tutela dei consumatori, critici verso i DRM attualmente disponibili, in quanto finalizzati a creare e garantire favorevoli posizioni di mercato agli operatori nello sfruttamento delle opere digitali da essi commercializzate.

L'Italia, a questo proposito, ha espresso la necessità che si proceda ad una riflessione generale sull'attuale quadro legislativo comunitario di tutela del diritto d'autore, alla luce dei rapidi cambiamenti tecnologici e della convergenza dei media audiovisivi, delle reti a banda

larga e delle apparecchiature elettroniche. La Commissione dovrebbe, in tal senso, approfondire ulteriormente, con gli Stati membri e con tutti i soggetti portatori di interessi, l'indagine sul regime di copia privata e sugli attuali sistemi di retribuzione del copyright, per verificare l'effettivo grado di distorsione del mercato interno, soprattutto nell'ottica della mancanza di un diritto di copia armonizzato e di un sistema omogeneo delle tariffe.

La durata dei diritti di artisti e produttori discografici è il terzo tema che sta animando le discussioni in Europa. Il regime comunitario prevede una durata dei diritti connessi di 50 anni dalla fissazione dell'esecuzione artistica. Alcuni sistemi vigenti in altri Paesi hanno esteso i termini della durata dei diritti: negli Stati Uniti la durata è stata portata a 95 anni, in Brasile a 70.

Nel Regno Unito si sta affermando l'idea che i benefici che deriverebbero da un'eventuale estensione della durata non sono tali da giustificarla e questo sposta l'attenzione di importanti gruppi di interesse verso le istituzioni europee.

È evidente, tuttavia, come l'attuale discrasia nella durata della tutela del patrimonio musicale tra l'Europa e quei Paesi con maggiore estensione della protezione generi uno svantaggio competitivo, che sarebbe necessario affrontare nelle opportune sedi per stimolare un rilancio della produzione di contenuti immateriali in questo settore.

1.7 Protezione dei consumatori

Nel corso del 2006 l'elaborazione e l'attuazione delle attività nazionali hanno tenuto conto dell'evoluzione della strategia e delle linee politiche sviluppate a livello comunitario, con specifico riguardo alle priorità definite nei programmi delle Presidenze di turno (Austria e Finlandia), nonché al programma di azione annuale della Commissione europea, in base alla Strategia 2002-2006 per la politica dei consumatori.

L'attività delle Istituzioni comunitarie e nazionale in materia di tutela degli interessi economici dei consumatori, si è focalizzata sui seguenti dossier:

- ✓ l'attuazione del Regolamento CE 2006/2004 finalizzato al raggiungimento di un livello comune ed elevato di protezione dei consumatori con l'applicazione efficace della legislazione – c.d. “enforcement”. Questo strumento di particolare rilevanza dà attuazione alla esigenza di lotta alle frodi intracomunitarie, anche mediante la creazione di una rete comunitaria formata dalle autorità nazionali incaricate del rispetto dell'applicazione della normativa che tutela i consumatori. Si è provveduto a trasmettere alla Commissione europea l'elenco delle Autorità nazionali competenti per quanto concerne le materie in allegato al Regolamento 2006/2004 e le schede relative alle coordinate dei rispettivi uffici. Si è proceduto altresì alla costante attività di consultazione e di diffusione dei documenti connessi immessi nella banca dati CIRCA. L'Italia ha attivamente partecipato ai lavori del Comitato di cooperazione in materia di protezione dei consumatori, costituito dalla Commissione in attuazione degli articoli 19 e 20 del Regolamento.

- ✓ la Rete per la composizione extragiudiziale europea delle controversie di consumo (ECC-NET). A seguito della selezione delle domande pervenute, è stata designata l'ADICONSUM quale Centro nazionale della Rete ECC-NET per l'annualità 2006 e si è provveduto ad inviare alla Commissione la designazione medesima e la relativa documentazione concernente la richiesta della domanda di cofinanziamento per tale annualità, presentata da ADICONSUM. Si è provveduto, poi, alla stipulazione tra il Ministero dello Sviluppo Economico e il soggetto designato di apposita convenzione. Durante questo anno si è proceduto, quindi, al monitoraggio e al controllo, con il supporto tecnico dell'IPI, dell'attività svolta dal Centro sulla base di rapporti periodici relativi allo svolgimento delle sue funzioni di Centro ECC-NET. Per il prossimo biennio 2007-2008, con riferimento alle funzioni di Centro nazionale della rete europea per i consumatori ECC-NET, si è provveduto ad inoltrare alla Commissione europea la conferma di ADICONSUM quale Centro nazionale della rete ECC-NET per il biennio indicato e il relativo progetto di attività.
- ✓ Sono, altresì, proseguiti presso il Consiglio dell'Unione Europea i lavori relativi alla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio "relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito ai consumatori", sulla base di una proposta modificata della Commissione.

Al complesso iter, in sede comunitaria, della proposta di direttiva, ha corrisposto una articolata sequenza di incontri, confronti e riunioni in sede nazionale.

Per quanto concerne i lavori rientranti nell'ambito del Consumer Policy Network (CPN) promosso dalla DG SANCO della Commissione, è proseguita la partecipazione alle riunioni di tale comitato e sono stati seguiti i lavori svolti nell'ambito dei sottogruppi in esso costituiti. Sono, infine, allo studio le modalità di recepimento della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, direttiva già inserita nella legge comunitaria 2005.

2 PRINCIPALI REALIZZAZIONI PER IL CONSOLIDAMENTO DEL MERCATO INTERNO NELL'ANNO 2006

2.1 Migliorare l'ambiente giuridico per le imprese e i cittadini: l'iniziativa "Legiferare meglio"

A fine 2006 la Commissione ha promosso una revisione della strategia "Legiferare meglio", sulla base di un'analisi dei progressi compiuti dal 2005, anno di lancio del programma da parte della Commissione, e delle principali sfide a venire. La Comunicazione da titolo "Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione Europea" è accompagnata da due documenti di lavoro distinti, sulla semplificazione e sugli oneri amministrativi. Il Consiglio Competitività del dicembre 2006 ha dato pieno sostegno alla rinnovata strategia complessiva della Commissione, che insiste sulla responsabilità condivisa di UE e Stati membri per il miglioramento del quadro regolamentare, nell'ambito di una più stretta cooperazione tra istituzioni europee, esprimendo una prima valutazione degli obiettivi, delle strategie e delle priorità fissate dalla Commissione, in vista del Consiglio europeo della primavera 2007.

Per quanto concerne le iniziative per il miglioramento del corpus legislativo esistente, la Commissione ha messo in evidenza i progressi sinora ottenuti in materia di semplificazione, con l'adozione di circa cinquanta delle cento proposte facenti parte del programma comunitario per il 2005-2008. A tale riguardo, la Commissione ha integrato il suddetto programma con nuove iniziative, tra le altre, nel settore dell'agricoltura, della pesca, dell'etichettatura e della statistica, e auspica che Consiglio e Parlamento Europeo possano adottare con maggiore tempestività le proposte di semplificazione, in considerazione del fatto che più di venti di queste risultano attualmente pendenti davanti al co-legislatore comunitario. Per parte sua, la Commissione integrerà in futuro il programma di semplificazione nel proprio programma legislativo e di lavoro.

Tra i principali obiettivi di miglioramento della legislazione vigente, la riduzione dei costi di natura amministrativa è al centro della rinnovata strategia che, basandosi su una metodologia di calcolo specificatamente elaborata, ha portato all'inizio del 2007 all'adozione di un piano d'azione per la quantificazione e la riduzione degli oneri suddetti. A tale riguardo, la Commissione invita il Consiglio europeo della primavera 2007 ad approvare un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione UE e di quella nazionale di trasposizione, da realizzarsi entro il 2012, sulla base di precisi ambiti prioritari d'azione e di una metodologia condivisa, a livello europeo e nazionale.

La codificazione e l'abrogazione della legislazione obsoleta costituiscono il terzo ambito d'intervento previsto dalla Commissione per il miglioramento del corpus legislativo esistente. Con il processo di codificazione si punta infatti a riunire in un unico atto legislativo le disposizioni in vigore e tutte le loro modifiche successive. A tale riguardo, il programma aggiornato di codificazione della Commissione interessa circa 500 atti in tutti i settori, dei quali solamente 52 sono stati ad oggi adottati dal co-legislatore e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale. La Commissione intende pertanto imprimere un'accelerazione a questo programma,

presentando circa 350 iniziative di codificazione prima della fine del 2008, raccomandandone l'adozione al Consiglio e al Parlamento entro il 2009.

Per quanto concerne il miglioramento della normativa futura, la Commissione insiste sulla diffusione e sul perfezionamento delle valutazioni d'impatto ex ante, per migliorare la qualità e la coerenza delle nuove proposte normative. Dal 2003 la Commissione ha svolto più di 160 analisi d'impatto e dal settembre 2006, anche su richiesta italiana, una sintesi delle relazioni sulle valutazioni d'impatto della Commissione è tradotta in tutte le lingue ufficiali. Al fine di perfezionare ulteriormente l'utilizzo delle valutazioni d'impatto, la Commissione ha istituito un comitato interno per la valutazione d'impatto, che sarà chiamato a fornire consulenza e appoggio nello sviluppo di una cultura della valutazione d'impatto in seno alla Commissione stessa. Il suddetto comitato è composto da alti funzionari e agisce indipendentemente dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche, riferendo direttamente al Presidente della Commissione.

L'Esecutivo comunitario intende inoltre proseguire l'esercizio di valutazione della legislazione pendente, per esaminarne la conformità con le priorità in materia di crescita e occupazione e con le norme sul miglioramento della legislazione. Tale esercizio ha portato al ritiro di 68 proposte pendenti all'inizio del 2006, mentre altre 10 proposte saranno ritirate nel 2007. La Commissione ritiene inoltre che le future Commissioni dovranno procedere a una valutazione delle proposte pendenti, possibilmente entro i primi sei mesi del loro mandato, per verificare che i progetti sul tavolo del legislatore siano in linea con le priorità politiche del momento.

Un ultimo ambito d'intervento sul quale si concentra la rinnovata strategia della Commissione riguarda l'applicazione corretta delle normative europee negli Stati membri. A tale riguardo, la Commissione intende promuovere una cooperazione rafforzata con gli Stati membri per accelerare il trattamento delle principali categorie di casi di violazione e rafforzare l'informazione sull'applicazione della legislazione. Per quanto concerne i casi di mancato o errato recepimento delle direttive e di mancato rispetto delle sentenze della Corte, la Commissione si concentrerà in futuro prevalentemente sulle situazioni più rilevanti. La Commissione presenterà a tale riguardo una specifica Comunicazione sull'applicazione del diritto comunitario, contenente i dettagli delle diverse iniziative adottate, ivi compresi i meccanismi complementari di risoluzione dei problemi, come ad esempio il sistema SOLVIT, anche nell'ottica della prevista futura revisione del mercato unico.

Il forte impegno profuso dalla Commissione europea per la migliore regolamentazione, culminato nella presentazione delle nuove iniziative sopra descritte, non permetterà di ottenere risultati in mancanza di uno sforzo congiunto di Istituzioni comunitarie e Stati membri. A tale riguardo, nel corso del 2006 il Governo italiano ha dato avvio alla creazione di una policy esplicita e organica in materia di miglioramento della regolamentazione e semplificazione normativa e amministrativa in ambito nazionale, dando un forte contributo alla definizione e all'attuazione degli indirizzi adottati a livello comunitario.