

Il Ministero dell'Interno ha confermato il proprio sostegno alla richiesta del Dipartimento di sviluppare le potenzialità del servizio attraverso una migliore conoscenza e diffusione sul territorio tramite la rete delle Prefetture – Ufficio territoriali del Governo.

Il Ministero ha, infatti, avviato sia un' opera di sensibilizzazione in ambito locale per un' ottimale conoscenza della rete europea sia una prima sperimentazione attraverso l'inserimento di un'informativa sul SOLVIT nei siti web di 15 Prefetture pilota presso le quali è stato impostato un nuovo programma informativo per la gestione uniformata dei siti, che a breve coprirà l'intero territorio nazionale.

9. PROPRIETÀ INTELLETTUALE E INDUSTRIALE

Fase ascendente

Brevetti

La Commissione europea ha pubblicato il 3 aprile 2007 una Comunicazione nella quale espone le sue idee su come migliorare il sistema dei brevetti in Europa e rilanciare il dibattito in materia.

La concreta attuazione del brevetto comunitario e il miglioramento dell'attuale sistema di risoluzione delle controversie, insieme ad alcune misure di accompagnamento, dovrebbero rendere il sistema dei brevetti più accessibile e meno oneroso.

Secondo la Comunicazione, il sistema attuale dei brevetti in Europa è molto più costoso dei sistemi statunitense e giapponese. Un brevetto comunitario eserciterebbe un'attrattiva molto maggiore rispetto ai modelli previsti nell'ambito del sistema esistente, costituito da un complesso eterogeneo di brevetti nazionali. Un brevetto europeo che designa 13 Paesi è 11 volte più costoso di un brevetto statunitense e 13 volte più costoso di uno giapponese. L'attuale sistema di risoluzione delle controversie, che implica il rischio di più contenziosi sullo stesso brevetto in diversi Paesi, comporta inutili costi per tutte le parti interessate e mina la certezza del diritto.

La Comunicazione prevede, inoltre, varie misure di accompagnamento per migliorare il sistema dei brevetti, che riguardano, in particolare, la qualità dei brevetti, il trasferimento delle conoscenze e la tutela dei diritti brevettuali.

Nel 2008 è prevista la pubblicazione di una specifica Comunicazione sui diritti di proprietà intellettuale, che completerà la Comunicazione sui brevetti trattando i problemi di carattere non legislativo e le questioni orizzontali ancora in sospeso in tutti i settori della proprietà intellettuale.

Emerge dalla Comunicazione come molte parti interessate sono ancora favorevoli al brevetto comunitario quale soluzione in grado di apportare il maggior valore aggiunto all'industria europea nell'ambito della strategia di Lisbona, pur criticando l'approccio politico comune adottato dal Consiglio nel 2003, a causa degli elevati costi di traduzione e dell'eccessiva centralizzazione del sistema giurisdizionale proposto.

Ai fini dell'istituzione di una giurisdizione integrata a livello comunitario in materia di brevetti, occorre tener conto delle preoccupazioni riguardanti l'eccessiva centralizzazione della giurisdizione. Per quanto riguarda i costi di traduzione, la Commissione studierà insieme agli Stati membri come migliorare il regime linguistico al fine di ridurre i costi, rafforzando, nel contempo, la certezza del diritto, introducendo una necessaria flessibilità nei bisogni di traduzione.

Dalle discussioni iniziali avute con gli Stati membri – ribadite anche durante il semestre di Presidenza tedesca - è emersa una polarizzazione delle posizioni riguardo alla tutela giurisdizionale dei brevetti: se alcuni Stati membri sono favorevoli al progetto di accordo

volontario sulla risoluzione delle controversie in materia di brevetti europei (EPLA - European Patent Litigation Agreement) nell'ambito della Convenzione sul brevetto europeo (CBE), altri sono invece favorevoli all'istituzione di una giurisdizione comunitaria specializzata nella risoluzione delle controversie riguardanti i brevetti europei e comunitari sulla base del trattato CE.

In tale situazione, la Commissione ritiene che sia possibile giungere ad un consenso su un approccio integrato che comprenda elementi sia dell'EPLA che di una giurisdizione comunitaria.

Un modo per avanzare può essere quello di istituire una giurisdizione unica specializzata, competente a risolvere le controversie riguardanti i brevetti europei e i futuri brevetti comunitari.

Tale sistema potrebbe ispirarsi al modello dell'EPLA ma consentire l'integrazione nella giurisdizione comunitaria.

Si tratta di una soluzione "ibrida": un numero limitato di Camere servirebbe da prima istanza negli Stati membri; l'appello per le decisioni (di queste stesse Camere) avverrebbe in modo centralizzato nell'ambito di un "tribunale di primo grado" - il documento della Commissione parla di "una Corte d'appello interamente centralizzata" - che garantirebbe un'interpretazione uniforme del diritto sui brevetti, non escludendo ricorsi anche presso la Corte di Giustizia.

Sarebbe possibile, poi, immaginare un organismo centrale che coordini le cause anche a livello di prima istanza. È da notare che oltre il 90% delle controversie attuali in materia di brevetti nell'UE si riscontra in Germania, in Francia, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi.

La giurisdizione, di cui la Commissione tenta di delineare il modello, presenterebbe alcune caratteristiche: dovrebbe essere competente per deliberare sui casi di violazioni alla tutela giuridica rappresentata dal brevetto, sulla validità stessa di un brevetto e sulle azioni giudiziarie per il risarcimento dei danni.

La Corte di appello e le Camere di prima istanza dovrebbero, inoltre, essere sottoposte a regole procedurali comuni. I giudici che dovranno partecipare a questo sistema giurisdizionale integrato dovrebbero essere altamente qualificati sul piano giuridico e tecnico e godere di una completa indipendenza. Infine, la giurisdizione sui brevetti dovrà rispettare la Corte di Giustizia come arbitro, in ultima istanza, in materia di legislazione europea, anche sui problemi relativi all'acquis comunitario e alla validità dei futuri brevetti comunitari.

La Presidenza portoghese, sulla base delle informazioni tecniche raccolte durante il semestre precedente di presidenza tedesca, delle discussioni con le parti interessate e con gli utenti del sistema dei brevetti, delle consultazioni con gli Stati membri, ha elaborato per il Consiglio Competitività del 22 novembre 2007 un documento di lavoro che delinea le principali caratteristiche di un sistema giurisdizionale unico comunitario, articolato su due gradi di giudizio e con un doppio livello di competenza, che garantisca almeno una camera di prima istanza decentrata a livello di Stati membri e una corte centralizzata di secondo grado.

In quella sede, è emerso un generalizzato riconoscimento, da parte delle delegazioni, che tutte le questioni chiave per un futuro sistema di risoluzione delle controversie in materia di brevetti sono state affrontate, con spirito costruttivo, in questo documento e che le discussioni stanno procedendo nella giusta direzione.

Mentre, da una parte, è evidente un ampio accordo sulla maggior parte delle caratteristiche fondamentali del sistema giurisdizionale enunciate nel documento, rimangono, dall'altra, alcune questioni che dovranno essere approfondite e discusse.

In particolare: 1) la separazione (split) tra cause relative alla violazione del titolo brevettuale, riservate alla competenza centralizzata e le azioni d'invalidità, esperite in via decentrata, da rimettersi alla corte centralizzata, a seguito della quale, in alternativa, il tribunale investito al livello decentrato può richiedere il coinvolgimento, in primo grado, di giudici centralizzati; 2) il sistema linguistico di procedura utilizzato nei diversi gradi di giudizio.

In questa fase, per il nostro Paese è prioritario proseguire speditamente nell'azione promossa pragmaticamente dalla Presidenza portoghese, accelerando, durante la successiva Presidenza slovena, i lavori dedicati al sistema di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, al fine di risolvere le rimanenti questioni in sospeso e concretizzare l'attuale proposta con soluzioni che possano garantire una certezza giuridica basata sulle norme del trattato CE relative alla giurisdizione.

Il quadro di un sistema di giudizio per i titoli brevettuali dovrebbe prevedere un primo grado, comunitario, decentrato, affidato a camere locali o regionali specializzate, incardinate funzionalmente presso i tribunali nazionali e, un secondo grado d'appello, centralizzato, presso il Tribunale di prima istanza di Lussemburgo.

Per l'Italia, solo questo approccio può rispondere efficacemente al bisogno di prossimità degli utilizzatori, soprattutto PMI, in quanto la propensione delle nostre imprese all'esportazione ed allo sviluppo di rapporti commerciali nei Paesi UE accresce il bisogno, sia di tutelare la proprietà intellettuale del loro patrimonio tecnico e commerciale, che di poter fare ricorso, a tal fine, a strumenti giuridici unitari e condivisi in modo da essere competitive anche fuori dei confini nazionali.

Un'efficace difesa delle invenzioni dalla contraffazione nei vari Paesi europei risulta, infatti, ad oggi, complessa, oltre che per motivi linguistici e logistici, soprattutto per l'oggettiva difficoltà di affrontare situazioni processuali poco prevedibili nei diversi ordinamenti e con costi variabili. Il processo decisionale si rivela, pertanto, notevolmente complicato, tanto da scoraggiare sia l'iniziativa giudiziale, che, ancor prima, la scelta di utilizzare la protezione brevettuale.

L'istituzione del brevetto comunitario attraverso un titolo di protezione non discriminatorio ed unico per tutta l'UE rappresenta ancora oggi, per l'Italia, 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 e ottenibili a costi ragionevoli.

Disegni e modelli

Il Parlamento europeo ha adottato, il 12 dicembre 2007, in plenaria, la relazione di Klaus-Heiner Lehne relativa alla proposta di direttiva volta ad aprire alla concorrenza il mercato secondario dei pezzi di ricambio per i veicoli a motore e a permettere che i fornitori abbiano la possibilità di produrre i componenti esterni della carrozzeria senza violare la privativa industriale sui disegni e modelli, con un periodo di transizione di cinque anni prima che la completa liberalizzazione del mercato interno dei pezzi di ricambio, stimato in 10 miliardi di euro, abbia luogo, in modo da aumentare la concorrenza e offrire ai consumatori maggiore scelta.

Infatti, attualmente, coesistono regimi diversi e opposti in materia di protezione dei disegni e dei modelli: dieci Stati membri hanno liberalizzato il settore e diciassette estendono la loro protezione ai ricambi auto, creando una situazione che porta a distorsioni della concorrenza, crescita dei prezzi e ad ostacoli al commercio intracomunitario.

In Italia, sulla base della giurisprudenza della Cassazione e della normativa del Codice della Proprietà industriale (art. 241), il mercato dei pezzi di ricambio esterni è in libera concorrenza ma l'industria automobilistica nazionale vedrebbe con favore l'introduzione di una protezione di media-lunga durata del design, che si contrappone, però, agli interessi dei distributori e costruttori indipendenti dei ricambi auto. Composto da circa 6000 aziende, impegnate in tutta la filiera (dal costruttore al montatore/riparatore), per un totale stimato di 40-45.000 addetti, questo settore produttivo rappresenta la principale fonte di approvvigionamento del mercato della riparazione indipendente.

Rientrano nel campo di applicazione oggettivo della proposta di direttiva, dedicata alla protezione di disegni e modelli dei pezzi di ricambio destinati a ripristinare l'aspetto originario dei prodotti complessi, anche i ricambi degli elettrodomestici e delle attrezzature sanitarie, delle motociclette e dell'orologeria.

Questo periodo transitorio di cinque anni costituisce un compromesso che dovrebbe facilitare i lavori del Consiglio, in vista di una soluzione in tempi brevi.

Pirateria e contraffazione

Il Parlamento europeo ha approvato il 25 aprile 2007 - con 374 voti a favore, 278 contrari e 17 astenuti - la relazione di Nicola Zingaretti che prevede il rafforzamento del quadro penale per la repressione delle violazioni della proprietà intellettuale (PI).

Il ravvicinamento effettivo del diritto penale degli Stati membri in questo settore rappresenta la base minima per condurre insieme un'azione incisiva volta a sradicare un fenomeno che arreca grave pregiudizio all'economia.

Attualmente, le organizzazioni criminali investono su ampia scala in queste attività altamente redditizie e ancora non efficacemente sanzionate. I contraffattori e i pirati, inoltre, danneggiano imprese legittime e sono una minaccia per l'innovazione.

Secondo l'analisi del relatore Zingaretti, negli ultimi 10 anni il volume delle merci contraffatte è aumentato del 1600%, nei settori più disparati: giocattoli, abiti, scarpe, alimenti, cosmetici, sostanze chimiche, prodotti gastronomici, occhiali, cd, dvd.

Oltre a ciò, nonostante l'entrata in vigore dei TRIPS², la situazione giuridica nell'UE rende evidente l'esistenza di forti disparità che non permettono ai titolari dei diritti di PI di beneficiare di un livello equivalente di tutela su tutto il territorio comunitario.

La Commissione europea è convinta della necessità di prevedere l'armonizzazione di alcune disposizioni penali di rafforzamento e miglioramento della lotta contro la contraffazione, divenuta un'attività criminale organizzata su larga scala, con ripercussioni anche sulla salute e la sicurezza pubblica.

La proposta di direttiva (base giuridica: artt. 95 e 251 del trattato CE) definisce infrazione penale qualsiasi violazione intenzionale del diritto di proprietà intellettuale commessa su scala commerciale, compreso il tentativo di violazione, la complicità e l'istigazione

La proposta introduce sanzioni penali minime per chi commette le infrazioni: quattro anni di reclusione per infrazioni commesse nell'ambito di un'organizzazione criminale o che comporti un rischio grave per la salute o la sicurezza delle persone. La sanzione pecuniaria comminata dovrà essere di almeno 100 000 euro o di 300 000 euro se vi è collegamento con un'organizzazione criminale o rischio per la salute o la sicurezza delle persone.

I lavori nel Gruppo "Diritto penale materiale" del Consiglio procedono a rilento in considerazione di una preliminare difficoltà ad accettare, da parte di alcuni Stati membri, l'approccio "estensivo" adottato dall'esecutivo comunitario, derivante dall'interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005 nella causa C-176/03 - secondo la quale le disposizioni di diritto penale necessarie per l'effettiva attuazione del diritto comunitario sono materia di diritto comunitario - relativa, nello specifico, solo alle tematiche ambientali.

Altri Stati membri, inoltre, ritengono inopportuna l'introduzione di sanzioni penali a questo stadio, senza prima verificare il dispiegamento degli effetti della direttiva 2004/48/CE (attuata in Italia con il D.Lgs n. 140 del 16 marzo 2006) volta a contrastare le violazioni della PI con misure di tipo civilistico.

² L'Accordo TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, cioè l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio), firmato a Marrakech il 15 aprile 1994, è uno dei tre pilastri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Creata il 1 gennaio 1995 come risultato dei negoziati dell'Uruguay Round, l'OMC subentra al GATT (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio) e si occupa delle regole del commercio mondiale. Ma mentre il GATT si occupava unicamente delle regole del commercio di merci, ora l'OMC comprende tre pilastri ben definiti e cioè il GATT (1994), l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) e l'Accordo TRIPS.

Grazie all'Accordo TRIPS, tutti gli aspetti della proprietà intellettuale vengono inseriti per la prima volta nel testo di un accordo multilaterale: diritti d'autore e diritti connessi, marchi, indicazioni d'origine, design, brevetti, topografie di prodotti a semiconduttori. Esso contiene sia le norme del diritto materiale in tutti i settori menzionati, sia le norme sul diritto di procedura e sulla tutela dei diritti. Inoltre, vengono fissate delle regole precise per le misure da adottare alla frontiera contro la contraffazione e la pirateria. Le controversie riguardanti i diritti e i doveri derivanti dell'Accordo vengono risolte in conformità al meccanismo generale di gestione delle controversie dell'OMC.

Sono stati adottati dall'europarlamento vari emendamenti, che modificano la proposta avanzata dalla Commissione europea, per escludere dal campo di applicazione della direttiva gli "atti compiuti da un utilizzatore privato per fini personali e non di lucro".

Per "diritti di proprietà intellettuale" si intendono: diritto d'autore e diritti connessi, diritto sui generis del costituente di una banca di dati, diritti dei creatori di topografie di prodotti a semiconduttori, diritti relativi ai marchi (nella misura in cui l'estensione a essi della protezione del diritto penale non sia in contrasto con le norme sul libero mercato e sulle attività di ricerca), diritti relativi ai disegni e modelli, indicazioni geografiche e denominazioni commerciali (nella misura in cui sono protetti dal diritto nazionale in quanto diritti di proprietà esclusivi).

Sono stati esclusi dalla portata della proposta i brevetti e i diritti di proprietà industriale derivanti dai brevetti. Infatti, considerata la complessità della maggior parte dei progetti di ricerca, gli inventori, nello svolgere la propria attività, rischiano sistematicamente di violare i diritti brevettuali. Prevedere sanzioni penali per queste tipologie di violazione, pertanto, avrebbe significato compromettere l'attività degli inventori e ricercatori nel compiere scelte innovative.

ACTA

Il 24 ottobre 2007 è stata ufficializzata la proposta di conferimento di un mandato alla Commissione europea da parte degli Stati membri per negoziare un Anti Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) con i maggiori partner commerciali, compresi gli Stati Uniti, il Giappone e la Corea.

L'obiettivo è di sostenere, con più vigore, gli sforzi per proteggere e rafforzare i diritti di proprietà intellettuale (IPR) nel mondo, ritenuti tra gli asset prioritari nella strategia commerciale globale dell'Unione Europea.

L'ACTA potrebbe contribuire a contenere la contraffazione in tre modi. In primo luogo può sviluppare la cooperazione internazionale, nel segno dell'adozione di standard armonizzati e di un dialogo più sinergico tra le autorità. Inoltre, l'accordo può essere il volano per promuovere prassi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale (il cosiddetto enforcement), in coordinamento con i titolari dei diritti e i partner commerciali.

Infine, può contribuire alla creazione di un moderno sistema condiviso, giuridicamente attendibile, teso a tener conto della natura mutevole del fenomeno del «furto di proprietà intellettuale» e a dare risposte, tra l'altro, alle crescenti e pericolose minacce alla salute che possono derivare dalla diffusione di medicinali e prodotti alimentari contraffatti.

La Commissione europea ha segnalato, primariamente, l'interesse di Giappone e Stati Uniti - nostri principali interlocutori commerciali, nonché ideatori originari della proposta - a giungere, al più presto, ad un trattato anticontraffazione.

In secondo luogo, ha indicato l'importanza per l'Europa di partecipare, sin dalle fasi preparatorie, al negoziato, al fine di ottenere un accordo la cui architettura generale corrisponda anche alle esigenze europee di rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale.

In terzo luogo, ha osservato che, sebbene il contesto multilaterale da cui partire per un eventuale trattato dovrà essere il TRIPS, l'ACTA dovrebbe, poi, andare oltre l'ambito OMC, arrivando a comprendere anche tematiche non armonizzate a livello comunitario.

Infine, la Commissione ha sottolineato l'assoluta necessità di arrivare, in tempi brevi, ad un accordo sul mandato, al fine di contenere il rischio che i nostri interlocutori commerciali avviino il negoziato, a prescindere dalla partecipazione dell'Unione.

Tuttavia, poichè i settori presi in esame dalla bozza di trattato attualmente all'esame delle parti esulano, in gran parte, dalle competenze esclusive della Comunità in materia di politica commerciale comune - in particolare per quanto concerne il criminal and custom enforcement e delle risoluzioni delle controversie - e del Comitato ex art. 133, dove fino ad ora è stato discusso il dossier, è stato ritenuto essenziale dalla maggioranza degli Stati membri e dalla Presidenza portoghese che la trattazione dell'ACTA ed, in generale, delle problematiche della lotta alla contraffazione e pirateria, vengano inserite, a pieno titolo, anche nei lavori del Gruppo "Proprietà intellettuale" del Consiglio, che dovrebbe, pertanto, essere pienamente coinvolto nella procedura relativa alla richiesta di mandato della Commissione.

Viene segnalata, inoltre, da vari Paesi UE, una certa insoddisfazione per i contatti fino ad ora tenuti dalla Commissione con USA, Giappone ed altri Paesi terzi, sia per il livello insufficiente del coordinamento con gli Stati membri che per le eventuali ricadute dei negoziati relativi all'ACTA sul dialogo di Heiligendamm³ avviato tra i Paesi del G8 ed i BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa).

La Presidenza slovena dovrà cercare di chiarire ulteriormente la natura dell'accordo e le forme più congrue di partecipazione al negoziato dei vari soggetti istituzionalmente coinvolti, per poter verificare i margini di manovra per assicurare, accanto all'azione svolta dall'esecutivo comunitario, anche quella della Presidenza di turno, per la trattazione di materie di competenza degli Stati membri (diritto penale e procedura penale, diritto dei brevetti, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, sanzioni doganali, risoluzione delle controversie, optical disk piracy), risultanti prevalenti rispetto agli aspetti commerciali e armonizzati.

³ Il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, ricordando la necessità dello sviluppo di strumenti dell'UE e di sedi di dialogo con le economie emergenti, ha registrato con soddisfazione l'avvio, da parte del vertice del G8 del giugno 2007, del processo di Heiligendamm, che lancia una nuova forma di dialogo, segnatamente con il Brasile, la Cina, l'India, il Messico e il Sudafrica. Il Consiglio europeo ha riconosciuto l'importanza sempre crescente di tali ed altre economie emergenti. Il processo di Heiligendamm, quindi, dovrebbe intensificare il dialogo politico e promuovere la cooperazione con questi Paesi, specialmente nei settori dell'innovazione e della proprietà intellettuale, delle condizioni di investimento, ivi compreso il comportamento responsabile delle imprese, dell'efficienza energetica e della cooperazione allo sviluppo.

10. APPALTI PUBBLICI

Fase discendente

Nel corso del 2007 sono stati adottati due decreti legislativi di modifica del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Con il primo provvedimento, il decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6, si è inteso rispondere alle esigenze di rideterminare l'efficacia temporale di alcune disposizioni del Codice dei contratti pubblici, con particolare riferimento ad istituti giuridici di nuova introduzione, nonché garantire una maggiore trasparenza e legalità, recepire condizioni ed osservazioni provenienti dal Parlamento e operare un migliore coordinamento tra alcune parti del Codice stesso.

Con il decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 sono state introdotte ulteriori modifiche finalizzate ad aprire maggiormente il mercato dei contratti pubblici ad una concorrenza effettiva tra gli operatori economici. Sono stati quindi potenziati gli strumenti di trasparenza delle procedure, accentuando le occasioni di verificabilità della legittimità della condotta sia degli operatori economici, sia delle stazioni appaltanti e di ogni altro attore a qualunque titolo istituzionalmente coinvolto nel settore. Sono state altresì snellite le procedure ed eliminata l'eccesso di regolazione inutile e non funzionale al conseguimento degli obiettivi di trasparenza e apertura del mercato alla concorrenza.

A breve entrerà in vigore il Regolamento che reca le disposizioni di attuazioni ed esecuzione del d.lgs. n. 163/2006, e che sostituisce la precedente disciplina in materia, completando il quadro regolatorio previsto dal codice. L'ambito applicativo del regolamento, sul versante soggettivo, è fissato dall'art. 5, comma 1, del Codice che si riferisce alla "disciplina esecutiva ed attuativa del presente codice in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'articolo 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato". Dalla disposizione primaria si desume che la disciplina esecutiva ed attuativa contenuta nel regolamento trova applicazione non soltanto con riferimento ai contratti delle amministrazioni ed enti statali, ma anche - relativamente agli ambiti indicati nell'art. 4, comma 3, del Codice e rientranti in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione - ai contratti di altre amministrazioni o soggetti equiparati. Per ciò che concerne l'ambito applicativo del regolamento nei riguardi delle Regioni e Province autonome, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del Codice, spetta alla stessa fonte regolamentare fissare quali disposizioni, attuative ed esecutive di norme codicistiche ascrivibili agli ambiti di materie di cui all'articolo 4, comma 3, siano applicabili anche alle Regioni.

Sul versante oggettivo, i confini contenutistici del regolamento vengono tracciati dall'articolo 5, comma 5, che indica un elenco analitico di profili disciplinatori di competenza regolamentare, e si riferisce, nel contempo, alle materie per le quali la fonte regolamentare è di volta in volta richiamata da specifiche norme codicistiche. In virtù della clausola di riserva risultante al combinato disposto degli articoli 5, comma 3 e 196, comma 1, il regolamento non

contiene la disciplina esecutiva ed attuativa delle disposizioni codicistiche in materia di lavori, servizi e forniture nel settore della difesa e di competenza del genio militare. Tale disciplina, in ossequio all'articolo 196, comma 1, è contenuta in un apposito regolamento da adottare, ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dell'economia e delle finanze.

Il regolamento contiene anche la disciplina delle procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, servizi e forniture eseguite nel territorio degli Stati esteri nell'ambito di attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla cooperazione allo sviluppo, ed ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del Codice "tiene conto della specialità delle condizioni per la realizzazione dei lavori, servizi e forniture, e delle procedure applicate in materia dalle organizzazioni internazionali e dalla Unione europea".

Fase ascendente

Direttiva ricorsi appalti pubblici

Nel corso del 2007 è proseguita la discussione nell'ambito del Gruppo di lavoro del Consiglio Appalti Pubblici in relazione alla proposta di direttiva della Commissione europea di revisione delle direttive ricorsi in materia di appalti pubblici che introduce una serie di specifici dispositivi volti a migliorare l'efficacia dei ricorsi pre-contrattuali, in modo da garantire alle imprese comunitarie di poter tutelare effettivamente i loro interessi qualora ritengano che siano stati lesi nel corso di una procedura di aggiudicazione.

Sotto Presidenza tedesca si è giunti ad un accordo in prima lettura tra Parlamento europeo e Consiglio. La proposta è stata adottata dal Consiglio in data 15 novembre 2007. Il testo della direttiva è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 335 del 20/12/2007⁴.

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;
- ✓ un meccanismo di sospensione automatica della procedura di aggiudicazione, nel caso in cui un organo indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice riceva in prima istanza un ricorso relativo ad una decisione d'aggiudicazione. In tal caso l'autorità aggiudicatrice non può concludere il contratto fino a che tale organo non abbia adottato una decisione al riguardo, attraverso una decisione cautelare o di merito. Il periodo di sospensione automatica non può terminare prima dello scadere del periodo dello standstill;

⁴ Direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007 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.

- ✓ la previsione in base alla quale gli Stati membri devono assicurare che un contratto sia considerato inefficace da un organo di ricorso nel caso esso sia stato stipulato in violazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

Iniziative della Commissione europea per favorire l'integrazione del mercato europeo della difesa nel campo degli appalti pubblici

Nel corso del 2007, la Commissione europea ha avviato, nel quadro della Comunicazione dell'11 marzo 2003 su "Difesa europea – Questioni industriali e di mercato. Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari", una serie di consultazioni con gli Stati Membri e con le parti industriali interessate, volta a definire un nuovo quadro regolamentare per i trasferimenti intracomunitari dei materiali e per gli appalti pubblici di prodotti militari e di sicurezza. Le due iniziative, unitamente ad una "Comunicazione sull'Industria della Difesa", sono state presentate dalla Commissione il 5 dicembre 2007 come "pacchetto difesa".

L'Italia ha assicurato ad ambedue le iniziative una costante ed attiva partecipazione attraverso un intenso coordinamento interministeriale, promosso dall'Ufficio del Consigliere militare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie ed i Ministeri della Difesa, degli Affari Esteri e dello Sviluppo Economico.

La partecipazione italiana al processo di consultazione multilaterale e bilaterale avviato dalla Commissione europea è stata svolta in costante dialogo con l'industria nazionale per l'elaborazione e la condivisione di proposte comuni.

La Presidenza portoghese ha avviato l'esame della proposta di direttiva sugli appalti pubblici in materia di difesa e sicurezza⁵ nell'ambito del Gruppo di lavoro del Consiglio Appalti Pubblici nel mese di dicembre. La discussione proseguirà sotto la presidenza slovena.

La proposta di direttiva ha recepito alcune importanti modifiche dell'iniziale proposta della Commissione europea, in linea con le richieste avanzate dall'Italia, fra cui:

- ✓ Definizione allargata di "difesa" che include, oltre alla lista indicativa dei beni del 1958, i servizi, i lavori ed i componenti funzionalmente collegati all'oggetto dell'appalto.
- ✓ Allargamento all'area della "sicurezza sensibile", definita in rapporto funzionale con la natura delle specifiche missioni di lotta al terrorismo, protezione dei confini e delle infrastrutture, "crisis management" e in rapporto con la necessità di tutela delle informazioni.
- ✓ Deroga all'obbligo di partecipare a gare nel caso di accordi di collaborazione internazionale gestiti da agenzie/organizzazioni internazionali (es. NATO, OCCAR).
- ✓ Tutela delle attività di ricerca e sviluppo non sottoposte a competizione.

⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione di alcuni appalti pubblici di lavori, forniture e servizi nel campo della difesa e della sicurezza.

Di particolare rilevanza, tenendo conto delle peculiari caratteristiche del settore difesa, risultano:

- ✓ l'avere a disposizione uno strumento più adatto a gestire le complesse problematiche degli acquisti di equipaggiamenti militari (sicurezza degli approvvigionamenti, continuità del supporto logistico, riservatezza, comunaltà fra le Forze Armate e con i nostri alleati, ecc.), anche se non destinati alle Forze Armate o alle Forze di sicurezza militari;
- ✓ il trasferimento nel campo di applicazione di questa nuova direttiva di quegli acquisti che, per la natura civile dell'Ente acquirente e/o per la natura duale del bene acquistato, è difficile far ricadere nelle deroghe previste dall'art. 296 del Trattato. In tal modo si potrà assicurare un'adeguata tutela anche agli acquisti di prodotti non militari, ma legati alla sicurezza "sensibile", divenuti così importanti nel contrasto delle nuove minacce terroristiche.

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.

Comunicazione interpretativa sui partenariati pubblico-privati istituzionalizzati

La Commissione europea ha presentato nell'ottobre 2007 un progetto di comunicazione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici ai partenariati istituzionalizzati pubblico-privati (PPPI)⁶.

La comunicazione evidenzia quelle che, a parere della Commissione europea, sono le modalità di applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni ai procedimenti utilizzati per la creazione di un partenariato istituzionalizzato pubblico-privato ed alla modalità concreta di operare degli stessi partenariati. La Commissione infatti non intende legiferare in questa materia ma fornire agli Stati membri un'interpretazione delle regole del Trattato, delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Nel progetto di comunicazione si ribadisce che, nel caso in cui un partner privato svolga funzioni pubbliche insieme allo Stato in una società mista pubblico-privata, nell'assegnare tali funzioni al socio privato o alla società è necessario applicare le norme sugli appalti pubblici o le concessioni.

Per quanto esigua sia la partecipazione privata al capitale di una società mista, non è applicabile una relazione "in house" tra la società e l'amministrazione aggiudicatrice.

⁶ Progetto di comunicazione della Commissione europea concernente l'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni alla creazione ed all'operatività dei partenariati pubblico-privati, CC/2007/16 del 10 ottobre 2007.

Riguardo alle modalità concrete di creazione di un partenariato istituzionalizzato pubblico-privato, non è necessaria una doppia procedura di gara per la selezione del partner privato e per l'assegnazione di compiti pubblici ad un PPPI.

Relativamente alla fase posteriore alla creazione di un PPPI, al momento dell'ingresso effettivo di un partner privato nel capitale di un impresa pubblica, quest'ultima perde il suo status di ente "in house" rispetto all'amministrazione aggiudicatrice. Pertanto è esclusa l'attribuzione diretta di appalti pubblici al PPPI in questione, a meno che l'affidamento di tali appalti non sia già coperto dalla procedura concorrenziale messa in atto per la creazione del PPPI. Inoltre una modifica importante o una proroga degli appalti pubblici o le concessioni già attribuiti al PPPI o la rinegoziazione di importanti clausole contrattuali, richiede di ricorrere ad una nuova aggiudicazione dei relativi appalti o concessioni.

Possibile iniziativa della commissione europea sulle concessioni

Nel corso del 2007 la Commissione europea ha proseguito in sede di Comitato Consultivo Appalti la discussione su una possibile iniziativa sulle concessioni.

La Commissione aveva aperto il dibattito nell'aprile 2004 con la pubblicazione del libro verde sui "partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni", al quale aveva fatto seguito nel novembre 2005 la relativa comunicazione.

In attesa degli esiti della valutazione di impatto, che dovrebbe essere ultimata nei primi mesi del 2008, la Commissione ha ritenuto opportuno continuare la riflessione sulle concessioni con gli Stati membri nell'ambito del Comitato Consultivo Appalti Pubblici, anche nell'ottica di esaminare e valutare alcuni possibili contenuti chiave di una eventuale iniziativa.

Tali approfondimenti tuttavia non impegnano la Commissione a presentare una proposta di direttiva, e non pregiudicano l'eventuale contenuto di tale proposta.

Il dibattito in corso, e che proseguirà nei prossimi incontri del Comitato programmati per il 2008, riguarda in generale l'opportunità o meno di un'iniziativa sulle concessioni, compresa quella legislativa. L'approfondimento ulteriore è volto a prendere in considerazione in particolare alcuni elementi chiave di una eventuale iniziativa, quali la definizione del concetto di concessioni, il campo di applicazione, le soglie applicabili e le procedure di aggiudicazione.

11. PROTEZIONE DEI CONSUMATORI

Sicurezza

L'attività comunitaria svolta nel corso dell'anno ha impegnato il Governo sia nell'ambito della sicurezza generale in attuazione degli adempimenti previsti dalla direttiva 2001/95/CE (DGSP) che in quello di settore, con particolare riguardo alla sicurezza dei giocattoli.

In materia di sicurezza generale i lavori svolti in seno al Comitato di cui all'articolo 15 della citata DGSP sono stati caratterizzati dalla implementazione delle attività di cooperazione amministrativa tra Paesi dell'UE nell'ambito del controllo del mercato già attivate nel corso dell'anno precedente.

Il progetto "SUSY SAFE", presentato dall'Italia come paese coordinatore e realizzato con il cofinanziamento comunitario (dec. n 20 del 2004 della Commissione europea), relativo alla creazione di una banca dati su incidenti di soffocamento di bambini, si è concluso nel mese di aprile. I risultati del progetto sono stati più che soddisfacenti, tanto da incontrare interesse e partecipazione sia nell'ambito della DG SANCO che presso la DG Enterprise per l'applicabilità dei risultati alle tematiche relative al rischio di giocattoli con piccole parti staccabili. Sulla base di tale risultato l'Italia ha proseguito l'esperienza dei progetti congiunti lanciando un secondo progetto dal titolo di "SUSY SAFE II", dai dati ai consumatori", avviato il primo gennaio 2008. Confermato il ruolo dell'Italia quale paese coordinatore e quello dell'Università di Torino - Dipartimento di Statistica e Microbiologia quale referente tecnico, i paesi che hanno aderito sono passati a sette; è stata, inoltre, assicurata la disponibilità a seguire il progetto limitatamente al solo supporto tecnico e senza impegni di tipo finanziario, anche da parte di altri Paesi membri. Il "SUSY SAFE II", che terminerà il 31 dicembre 2009, ha due obiettivi principali: utilizzare i dati acquisiti per indirizzare la progettazione e l'utilizzo dei prodotti nell'ottica della massima sicurezza e quello di coinvolgere i consumatori come soggetti attivi nell'acquisizione dei dati stessi e come attori nei processi di educazione al consumo corretto e di attività di prevenzione.

Nell'ambito della sicurezza dei servizi, anche a seguito dell'adozione da parte della Commissione del Regolamento (COM (2007) 46 final) relativo alla raccolta di dati sulla salute pubblica e sulla salute nel posto di lavoro, si è riaperto il dibattito per un aggiornamento della situazione esistente e per addivenire, se del caso, ad una regolamentazione unitaria a livello comunitario.

Piena attuazione è stata data del disposto di cui all'articolo 10 della DGSP per quanto riguarda lo scambio di informazioni in materia di sicurezza dei prodotti e l'elaborazione di progetti comuni di sorveglianza. In particolare, nel corso dell'anno, in seno al sistema RAPEX vi è stato un sensibile aumento nella partecipazione attiva dell'Italia, sia mediante un aumento numerico delle notifiche che di un loro miglioramento in termini di affidabilità e completezza. Nel corso dell'estate si è tenuto presso la Direzione Generale un meeting dei punti di contatto nazionali con la partecipazione di rappresentanti della DG SANCO. Il meeting ha permesso un confronto diretto tra le varie realtà di ogni paese ed è stato utile strumento di scambio e di

crescita sia per l'Italia che per gli altri paesi partecipanti. Dal punto di vista operativo, a due unità della Direzione è stata attribuita la funzione di supporto ai punti di contatto nazionali; inoltre, in attuazione dell'articolo 107 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 sul codice del consumo in materia di controlli, è stata potenziata la collaborazione con l'Agenzia delle dogane e la Guardia di Finanza mediante un loro accesso al sistema di scambio rapido delle informazioni gestite dal sistema RAPEX.

I lavori del Comitato DGSP hanno portato all'emanazione di una decisione relativa alla commercializzazione di accendini sicuri emanata ai sensi dell'articolo 13 della predetta direttiva (dec. 2006/502/CE). In Italia con il Decreto ministeriale del 10 agosto 2007 sono state introdotte le prescrizioni tecniche temporanee previste dalla medesima decisione e sulla cui attuazione verranno realizzate delle attività di controllo mirate.

Nell'ambito della attività svolte presso la DG Enterprise il gruppo di esperti ha completato la discussione della proposta di revisione della direttiva 88/378/CE sulla sicurezza dei giocattoli, che passerà all'esame del Consiglio entro i primi mesi del 2008.

Tutela degli interessi economici consumatori

Nel corso del 2007 l'elaborazione e l'attuazione delle attività hanno tenuto conto dell'evoluzione della strategia e delle linee politiche sviluppate a livello comunitario, con specifico riguardo alle priorità definite nei programmi della Presidenze di turno (Germania e Portogallo), nonché al programma di azione annuale della Commissione europea, in base alla Strategia 2007-2013 per la politica dei consumatori.

Si indicano di seguito le attività svolte dal Ministero dello Sviluppo economico in tema di tutela degli interessi economici dei consumatori.

- ✓ 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 contrastare le violazioni intracomunitarie, anche mediante la creazione di una rete comunitaria formata dalle autorità nazionali incaricate del rispetto dell'applicazione della normativa che tutela i consumatori. Sono proseguiti i contatti con le amministrazioni competenti per coordinare le modalità attuative del regolamento provvedendo ad approfondire le tematiche relative e ad informare e coinvolgere le autorità competenti e, per gli aspetti tecnici, il CNIPA. Sono in corso contatti con i servizi della Commissione Europea per risolvere alcuni problemi di carattere tecnico legati al sistema di connessione di alcune autorità competenti alla rete informatica. È stato perfezionato e aggiornato l'elenco delle Autorità nazionali competenti e le schede relative alle coordinate dei rispettivi uffici, successivamente trasmessi alla Commissione europea.

- ✓ In tale contesto, inoltre, rappresentanti della Direzione Generale sono stati presenti alle periodiche riunioni a livello comunitario. La Direzione ha svolto, altresì, una costante attività di consultazione e di diffusione dei documenti connessi immessi nella banca dati CIRCA.
- ✓ In ultimo, ha partecipato, in rappresentanza dell'Italia, ai lavori del Comitato di cooperazione in materia di protezione dei consumatori, costituito dalla Commissione in attuazione degli articoli 19 e 20 del Regolamento.
- ✓ Funzionamento della Rete per la composizione extragiudiziale europea delle controversie di consumo (ECC-NET). La Direzione ha confermato l'ADICONSUM quale Centro nazionale della Rete ECC-NET per il biennio 2007-2008, stipulando apposita convenzione. È in corso la valutazione dell'attività del soggetto designato relativamente al primo semestre 2007, con il supporto tecnico dell'IPI.
- ✓ 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" . La Direzione, a tale riguardo, ha svolto funzioni di coordinamento tra le autorità nazionali competenti al fine della predisposizione della posizione italiana sulla proposta di direttiva. A conclusione della procedura scritta (17-20 settembre u.s.), il Consiglio ha adottato la posizione comune il 20 settembre 2007, trasmessa al Parlamento europeo per la seconda lettura.
- ✓ .Presso il gruppo di lavoro tutela consumatori del Consiglio europeo è stato avviato, ed è in corso, l'esame per la revisione della direttiva sulla multiproprietà, esame inserito dalla Presidenza di turno portoghese. Anche in questo caso, sono stati espressi dai referenti del mercato (associazioni consumeristiche, rappresentanti dei settori interessati) pareri, opinioni e contributi sulla proposta. Sono state altresì organizzate riunioni con le amministrazioni pubbliche aventi competenza su vari aspetti della proposta nel corso delle quali, tenuto conto degli elementi acquisiti a livello comunitario e nazionale, sono state assunte le posizioni espresse dalla delegazione italiana nel corso dell'iter di discussione della proposta. Si richiamano, in particolare, limitatamente all'anno 2007, la posizione trasmessa alle Presidenze di turno, la nota informativa predisposta per il Consiglio Competitività del 21 maggio u.s., le posizioni assunte oggetto di dibattito nel COREPER del 14 novembre 2007 e la nota predisposta per il Consiglio Competitività del 22/23 novembre 2007.
- ✓ Per quanto concerne i lavori rientranti nell'ambito del Consumer Policy Network (CPN) promossi 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.
- ✓ Funzionari hanno infine partecipato ai lavori del Comitato per il Programma Finanziario in favore dei Consumatori (CFPC) avente ad oggetto l'esame e l'approvazione del Programma Finanziario di Lavoro 2008. Il programma identifica le azioni e gli strumenti

che la Commissione europea, sia singolarmente, sia in cofinanziamento con gli Stati membri, intende adottare per il 2008 in vista dell'implementazione della Strategia 2007-2013 per la politica dei consumatori.

- ✓ Si richiamano, tra le attività di carattere internazionale svolte, quelle collegate al funzionamento del CPC, Comitato Politica Consumatori dell'OCSE. Tale Comitato si riunisce almeno due volte l'anno (la ultima riunione si è svolta lo scorso mese di ottobre). A tali riunioni si aggiungono quelle congiunte con altri Comitati (ad esempio con il Comitato Concorrenza) nonché quelle relative al funzionamento della Rete (informale) di cooperazione per la Politica dei consumatori (ICPN). La partecipazione ai lavori dell'OCSE implica, oltre alla partecipazione alle riunioni, una quotidiana attività istruttoria, che comprende la consultazione delle parti nazionali interessate, finalizzata alla definizione di contributi nazionali nell'ambito della preparazione di documenti ufficiali dell'OCSE (raccomandazioni) o di pubblicazioni tecniche (rapporti, studi comparativi, ecc.)
- ✓ Per quanto riguarda i temi di lavoro, si sottolineano, in particolare, le politiche di tutela dei consumatori nell'ambito del commercio elettronico (si segnala, a tale riguardo, il tema specifico della lotta alle pratiche commerciali fraudolente e ingannevoli e la connessa proposta di Raccomandazione). Il Comitato CPC ha raggiunto l'accordo sul testo della proposta di Raccomandazione sulla risoluzione delle controversie di consumo e le azioni risarcitorie (73° sessione, 16 e 17 aprile 2007) e, successivamente, l'accordo su una procedura scritta per sottoporre la proposta di Raccomandazione al Comitato Esecutivo dell'OCSE ed al Consiglio per la sua adozione. La Raccomandazione è stata discussa dal Comitato Esecutivo il 27 giugno 2007 ed adottata dal Consiglio il 12 luglio 2007.

Procede la partecipazione ai lavori del CPC tramite l' EDG, il gruppo di Discussione Elettronica operante mediante la rete OLIS. Sono proseguite, inoltre, le riunioni con delegazioni estere sulle materie di competenza della Direzione.

Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti (CNCU)

In particolare, per quanto attiene ai lavori del CNCU, allo scopo di una maggiore integrazione e collaborazione tra i Paesi europei in materia di tutela dei consumatori, è stato istituito un Punto di contatto permanente del CNCU a Bruxelles.

Il progetto è partito in via sperimentale nel settembre 2007 con la durata di un anno e, fermo restando il ruolo del delegato CNCU presso la Commissione, si prospetta come rappresentanza delle associazioni italiane presso Bruxelles.

PAGINA BIANCA