

- la possibilità per l'Amministrazione aggiudicatrice di specificare nei documenti relativi all'appalto una serie di condizioni che garantiscano la sicurezza dell'approvvigionamento.

Per quanto riguarda invece la fase discendente, l'attività del Governo nel settore degli appalti pubblici ha riguardato essenzialmente i seguenti atti:

- A seguito della procedura d'infrazione n.2007/2309 avviata dalla Commissione europea in ordine alla incompleta trasposizione delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici nel Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n.163 del 12 aprile 2006), è stato emanato il decreto legislativo n.152 dell'11 settembre 2008, c.d. "terzo correttivo" del codice dei contratti pubblici. Con tale provvedimento sono state apportate ulteriori modifiche al Codice, proseguendo l'opera di revisione dello stesso avviata con i due precedenti decreti correttivi (d.lgs. n.6 del 26 gennaio 2007, e d.lgs. n.113 del 31 luglio 2007), allo scopo di adeguare la normativa nazionale ai rilievi formulati dalla Commissione europea nella procedura d'infrazione sopra citata, alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 15 maggio 2008 (nelle cause C-147/06 e C-148/06) relativa all'esclusione automatica delle offerte anomale nei contratti sotto soglia, nonché alle osservazioni, relative alle norme primarie, formulate dal Consiglio di Stato con il parere n.3262 del 2007, reso sullo schema di regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice, e ai rilievi mossi sullo stesso regolamento dalla Corte dei Conti in data 26 maggio 2008, n. 51/I. Inoltre, al fine di adeguare il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici al richiamato parere del Consiglio di Stato, ai rilievi della Corte dei Conti e alle modifiche introdotte con il terzo decreto correttivo, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha predisposto un nuovo schema di provvedimento, avviando il nuovo iter per la sua approvazione.
- Nel corso del 2008 è stata avviata l'attività per il recepimento della direttiva 2007/66/CE 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 trasposizione della direttiva in questione, il cui termine è fissato al 20 dicembre 2009, si presenta complessa in particolare per il fatto che essa introduce importanti novità in materia di tutela processuale negli appalti pubblici. Le principali disposizioni da recepire riguardano:
 - la previsione di un termine minimo di pausa, *standstill*, intercorrente tra il momento di aggiudicazione della gara e la stipula del contratto, tale da permettere un

- ricorso utile ai partecipanti eventualmente lesi (tale termine nel nostro ordinamento è peraltro già previsto nel Codice dei contratti pubblici);
- la sospensione automatica della procedura di aggiudicazione, nel caso di ricorso avverso l'aggiudicazione stessa, finché l'organo di ricorso non abbia adottato una decisione al riguardo, cautelare o di merito;
 - l'inefficacia del contratto in tutti quei casi tassativamente previsti dalla direttiva.
- Si è recepito con l'articolo 219 del Codice dei contratti pubblici l'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE, il quale dispone che gli appalti, destinati a permettere la prestazione di un'attività rientrante nel campo di applicazione della direttiva stessa, non siano soggetti alla direttiva se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esposizione diretta alla concorrenza viene valutata sulla base di criteri oggettivi che tengono conto delle caratteristiche specifiche del settore interessato. Un mercato è considerato liberamente accessibile se lo Stato membro ha attuato e applicato le norme della legislazione comunitaria sulla liberalizzazione di un determinato settore o di parti di esso.

1.5. Concorrenza

Nel corso del 2008 il ruolo svolto dalla politica della concorrenza della Commissione europea ha continuato ad essere di particolare rilevanza nel contesto dei cambiamenti economico- sociali affrontati dall'Unione Europea.

Da parte italiana il processo di liberalizzazione resta una delle principali priorità delle politiche di riforma nazionali.

1.5.1 Liberalizzazioni

I tre principali settori di intervento hanno riguardato i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.

Gli interventi di modifica della regolazione nel settore dei servizi privati – avviati con il processo normativo della precedente legislatura – prevedono la rimozione di un insieme di vincoli che in gran parte “proteggevano” gli operatori dalla concorrenza, agendo su due ambiti strettamente connessi: il rafforzamento dei diritti dei consumatori e la liberalizzazione

dell'accesso delle imprese ad alcuni mercati, prevalentemente attraverso misure di semplificazione degli adempimenti e la razionalizzazione dei servizi professionali.

Nel settore dell'energia, gli interventi hanno riguardato sinora sia la domanda che l'offerta di energia elettrica e gas. Per il futuro, accanto alla completa liberalizzazione del mercato, è necessario migliorare la tutela di quella clientela che ancora non è in grado di sfruttare le opportunità di un mercato concorrenziale. Molto importanti saranno inoltre le attività di monitoraggio e vigilanza dei mercati, per prevenire pratiche anticoncorrenziali. Infine, nel settore del gas, sarà necessario intervenire per ridurre i rischi del sistema e promuovere interventi strutturali.

Al riguardo, si segnala in particolare che il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano triennale per lo sviluppo, che prevede il ritorno all'energia nucleare, la promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, l'accelerazione delle infrastrutture energetiche (termovalorizzatori, reti di distribuzione, collegamenti internazionali), la sterilizzazione fiscale dei prezzi del carburante (previo consenso dell'Unione europea).

L'intenzione è di individuare, entro dicembre 2009, i criteri per la scelta dei siti e le misure compensative alle popolazioni interessate, mentre, la complessiva definizione delle Strategie energetiche nazionali dovrà essere completata entro giugno 2010. Inoltre, si punta alla sterilizzazione fiscale dei prezzi dei carburanti ed alla liberalizzazione della distribuzione di carburanti.

Per quanto riguarda il terzo settore d'intervento, servizi pubblici locali, l'articolo 23bis del decreto-legge 112/2008, convertito con la legge 133/08, ha innovato la normativa per favorire la concorrenza, la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, assicurare il diritto degli utenti all'universalità ed accessibilità dei servizi, e garantire un livello essenziale della qualità delle prestazioni ed un adeguato livello di tutela. La nuova norma stabilisce che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali debba avvenire, in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato, di quelli generali relativi ai contratti pubblici, nonché di quelli di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

I.5.2. Normativa *antitrust*

Si è conclusa nel luglio 2008 la consultazione sulla proposta di Libro bianco della Commissione in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione della normativa *antitrust* comunitaria (COM(2008) 165). Il Governo ha presentato un *position paper*, in cui si segnala un particolare interesse per le seguenti questioni: il ricorso ad azioni collettive, per garantire che gruppi di soggetti possano avere accesso alla giustizia; la natura solo riparatoria del risarcimento del danno; la centralità del *public enforcement* e maggiore apertura verso il *private enforcement*.

Ferma contrarietà è stata invece espressa con riferimento alle proposte della Commissione europea, concernenti, la vincolatività delle decisioni delle autorità nazionali di concorrenza nei procedimenti civili per danni; la proroga di due anni dei termini di prescrizione; la possibilità di consentire all'attore l'accesso ad elementi di prova che non gli siano noti in maniera sufficientemente dettagliata.

Pertanto, tale posizione complessiva è stata assunta non solo dall'Italia, ma anche da molti altri Stati membri. Le obiezioni generalizzate provenienti dagli Stati membri e, forse, la grave crisi finanziaria in atto, hanno indotto la Commissione a ritardare l'approvazione di un testo definitivo, per una migliore ponderazione degli elementi su cui maggiori sono le obiezioni: la versione definitiva del Libro bianco non è ancora pubblica.

In linea con le considerazioni svolte nel predetto *position paper* sul Libro bianco, con la Legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) è stato introdotto nel Codice del Consumo (d.lgs. 206/2005), l'articolo 140 bis che prevede l'azione collettiva risarcitoria. L'inserimento di tale disposizione, raccomandato anche dal Libro bianco in materia di risarcimento dei danni, costituisce una novità nell'assetto legislativo italiano. Pertanto, in considerazione della opportunità di valutare eventuali modifiche alla norma, sia in ragione della crisi finanziaria in atto, si è reso necessario un momento di ulteriore riflessione. Pertanto, l'entrata in vigore della disciplina di cui alla legge finanziaria per il 2008 (centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria) è stata di nuovo differita, fino a giugno 2009, dall'articolo 19 del decreto-legge n.207 del 30 dicembre 2008 (cosiddetto decreto mille proroghe).¹⁷

Infine, sempre con riguardo al profilo *antitrust*, il Governo ha provveduto a presentare un emendamento al disegno di Legge comunitaria per il 2008, al fine di dare piena attuazione all'articolo 21 (Accertamento in altri locali) del regolamento del Consiglio (CE) 1/2003 del 16

¹⁷ Il Governo ha presentato una proposta di legge (AC 410) che mira a ridisegnare l'istituto dell'azione collettiva risarcitoria.

dicembre 2002. Il regolamento concerne l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE, mentre l'articolo 21, paragrafo 3, prevede che l'esecuzione delle decisioni con le quali la Commissione ordina che siano effettuati accertamenti in altri locali (cioè diversi da quelli della sede dell'impresa) deve essere autorizzata dall'Autorità giudiziaria nazionale dello Stato membro. L'emendamento specifica quale sia l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, indicandola nel Procuratore della Repubblica.

I.5.3. Servizi di interesse economico generale

Entro il 19 dicembre 2008 l'Italia, come tutti gli Stati membri, avrebbe dovuto presentare una relazione triennale sull'attuazione decisione della Commissione europea n.2005/842 del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale ¹⁸.

La decisione 2005/842 rientra nel c.d. "pacchetto Altmark" che comprende, oltre a tale decisione, anche:

- la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, che, sulla base della stessa decisione 2005/842, fissa le condizioni di compatibilità delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato.
- la direttiva 2006/111/CE, che disciplina le modalità con le quali gli Stati membri devono assicurare la trasparenza nelle relazioni finanziarie tra poteri pubblici e le imprese pubbliche, segnalando le assegnazioni di risorse pubbliche operate dai poteri pubblici alle imprese pubbliche interessate o effettuate tramite imprese pubbliche o enti finanziari, nonché l'utilizzazione effettiva delle risorse stesse.

La Commissione europea ha concesso una proroga fino al 30 gennaio 2009 per l'invio della relazione di cui sopra, in considerazione delle difficoltà che la sua preparazione per la prima volta sta inevitabilmente comportando. Del resto, anche se il "pacchetto Altmark" costituisce un valido supporto per cercare di capire quando ci si trovi in presenza di un

¹⁸ La relazione triennale è prevista dall'articolo 8 della decisione 2005/842, che recita: "ogni Stato membro presenta alla Commissione relazioni periodiche triennali sull'attuazione della presente decisione, contenenti una descrizione dettagliata delle modalità d'applicazione in tutti i settori, inclusi i settori dell'edilizia popolare e degli ospedali. La prima di tali relazioni è presentata entro il 9 dicembre 2008."

servizio pubblico di interesse economico generale, non esiste una definizione comunitaria di servizi d'interesse economico generale, il che rende più problematica la raccolta di tutti i dati necessari per la messa a punto della relazione.

I.5.4. Aiuti di stato

Nel 2008 la Commissione ha proseguito e pressoché completato l'opera di rinnovamento dell'impianto normativo comunitario per la disciplina degli aiuti di Stato già avviato nel 2005 con l'adozione del "Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato", presentato dalla Commissione europea per la riforma della politica degli aiuti di Stato da completare in cinque anni (dal 2005 al 2009). Obiettivo del Piano è garantire agli Stati membri un quadro chiaro e prevedibile, che consenta loro di concedere aiuti di Stato volti al conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona.

Lo sforzo di ammodernamento è stato parzialmente rallentato nella seconda parte dell'anno a causa dello scoppio della crisi finanziaria ed economica che ha costretto l'esecutivo comunitario ad adottare misure di emergenza per permettere alle Autorità nazionali degli Stati membri di supportare, con specifici interventi a carattere temporaneo, le aziende attanagliate dalla pesante crisi di liquidità monetaria (cfr. Parte I, Sez. II cap. III).

Il Governo Italiano ha predisposto un *position paper* per ogni proposta di nuova normativa avanzata dalla Commissione europea. Di seguito sono indicati i provvedimenti recentemente varati che disciplinano la materia e le nuove proposte.

I provvedimenti più recenti

Nel gennaio 2008, la Commissione ha pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea una Comunicazione per stabilire il metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione utilizzati nell'analisi dei casi di aiuto di Stato per quantificare il valore dell'aiuto.

Si tratta di un riesame del vecchio metodo di calcolo che ha come obiettivo di fornire una procedura semplificata di agevole applicazione in tutti gli Stati membri, e, al contempo, di migliorare l'approccio economico nella valutazione delle misure di aiuto di Stato. In particolare, la nuova metodologia introduce il concetto di qualità creditizia dell'impresa beneficiaria tra i parametri per il calcolo del tasso di riferimento. Da questo punto di vista, la nuova metodologia si pone in linea con il ridisegno complessivo della regolamentazione sui requisiti patrimoniali effettuato da "Basilea 2" (nuovo accordo internazionale sui requisiti

patrimoniali delle banche). In base a tale accordo, le banche dei paesi aderenti dovranno accantonare quote di capitale proporzionali al rischio derivante dai vari rapporti di credito assunti, classificando i propri clienti in base alla loro rischiosità.

Tuttavia, proprio l'introduzione di un *rating* per le imprese, in particolare l'assegnazione di un *rating* alle PMI, potrebbe presentare, soprattutto nella prima fase di applicazione della Comunicazione ¹⁹, elevate criticità. Infatti, il sistema di rating dell'impresa finisce per avere un costo piuttosto alto, specie se rapportato ai costi di gestione di una piccola o micro impresa.

A seguito della revisione della metodologia per la fissazione del tasso di riferimento e di attualizzazione si è reso necessario modificare, coerentemente con essa, anche la metodologia per definire i tassi di interesse applicabili in caso di recupero di aiuti illegali.

La Commissione, pertanto, ha adottato il regolamento (CE) n.271/2008 per introdurre, tra le altre, una modifica dell'art. 9 del regolamento (CE) n.794/2004 ²⁰.

Nell'aprile del 2008, la Commissione europea ha licenziato i nuovi Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente ²¹.

La nuova disciplina è parte integrante del complessivo pacchetto sull'energia ed il cambiamento climatico inteso a garantire ai Paesi comunitari adeguati incentivi perché gli stessi siano indotti ad incrementare le loro politiche in difesa dell'ambiente e per uno sviluppo compatibile. Nella nuova disciplina clima ed energia sono diventati le due facce della stessa medaglia, due elementi inscindibili nelle scelte di politica energetica che vengono svolte dai singoli Paesi membri nonché in ambito comunitario.

A differenza della precedente, la nuova disciplina individua una serie di misure per le quali gli aiuti di Stato possono, a determinate condizioni, risultare compatibili con l'articolo 87, paragrafo 3, lett. c) del Trattato CE. Tra le misure ricomprese in questo ambito si segnalano:

- a) Aiuti alle imprese per elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme comunitarie o in assenza di norme comunitarie;
- b) Aiuti per l'acquisto di nuovi mezzi di trasporto intesi ad elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme comunitarie o in assenza di norme comunitarie;
- c) Aiuti per l'adeguamento a norme comunitarie non ancora applicabili;

¹⁹ La nuova metodologia si applica dal 1° luglio 2008.

²⁰ Regolamento (CE) 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del Regolamento (CE) 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE.

²¹ In G.U.U.E. C 82 del 1° aprile 2008.

- d) Aiuti agli studi ambientali;
- e) Aiuti per il risparmio energetico;
- f) Aiuti a favore delle fonti energetiche rinnovabili;
- g) Aiuti alla cogenerazione e aiuti al teleriscaldamento;
- h) Aiuti per la gestione dei rifiuti;
- i) Aiuti per il risanamento di siti contaminati;
- j) Aiuti al trasferimento di imprese;
- k) Aiuti connessi con regimi di autorizzazioni scambiabili;
- l) Aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali;

Una ulteriore novità è costituita dal trattamento speciale che viene riservato alle misure fiscali applicate nelle forme degli sgravi ed esenzioni che sono sottoposte a regole più semplici con minor obblighi formali cui dover corrispondere. Anche dal punto di vista delle intensità degli aiuti, la nuova disciplina propone percentuali generalmente più elevate della disciplina del 2001.

L'importo degli aiuti può addirittura raggiungere il 100% del costo dell'investimento ammissibile nel caso in cui gli aiuti all'investimento vengono concessi tramite una procedura ad evidenza pubblica che garantisca effettivamente che gli aiuti si limitano al minimo necessario per raggiungere il beneficio ambientale.

Il Governo ha fornito un rilevante apporto nella redazione finale del testo. In particolare, per quanto riguarda il trattamento degli aiuti alle fonti di energia rinnovabile, le Autorità italiane si sono impegnate con successo per ottenere dalla Commissione europea intensità di aiuto più elevate per il sostegno di progetti miranti alla valorizzazione ed alla incentivazione di fonti di energia rinnovabile in sostituzione delle tradizionali fonti di energia da idrocarburi

I risultati ottenuti sono in linea con le previsioni del Piano energetico nazionale e con l'impegno profuso dal Governo per la modifica del pacchetto "clima-energia", che ha avuto ad oggetto provvedimenti normativi diversi e si è incentrato, in particolare, sulla riduzione di emissioni di CO₂ (vedi capp. VI e VII).

Il 20 giugno del 2008 la Commissione ha pubblicato la nuova Comunicazione sugli aiuti di stato concessi sotto forma di garanzie ²² che si pone un duplice obiettivo:

²² G.U.U.E. C 155 del 20/06/2008.

- aumentare la trasparenza dei meccanismi di valutazione e, di conseguenza, la certezza giuridica relativamente ai tipi di incentivazione statali concessi in forma di garanzia;
- rendere più agevole il ricorso ai finanziamenti statali per le PMI.

La Commissione, consapevole delle potenzialità che il ricorso al credito privato può avere per gli investimenti delle PMI, ha inteso facilitarne l'ingresso nel mercato finanziario attraverso la previsione di un sistema semplificato di verifica della compatibilità della garanzia prestata.

Il Governo ha chiesto espressamente la eliminazione dal campo di applicazione della Comunicazione della fattispecie del credito all'esportazione e la richiesta è stata accolta dalla Commissione.

Nel luglio del 2008, la Commissione è giunta all'approvazione del regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (CE) n.800/2008 del 6 agosto 2008).

Si tratta di un quadro regolamentare più semplice, allo stesso tempo coerente e generale, da applicare alla totalità di aiuti che soddisfano le condizioni di compatibilità dettate dall'articolo 87, paragrafo 3, lett.c) del Trattato CE e che consente una gestione delle procedure ed una attuazione degli interventi a sostegno delle imprese più rapida perché non soggetta all'obbligo della notifica delle misure di aiuto.

Il regolamento generale di esenzione per categoria incorpora in un singolo testo i regolamenti d'esenzione esistenti dal 2001, più cinque nuove categorie di aiuti in esenzione: aiuti che favoriscono la protezione ambientale, aiuti al capitale di rischio, aiuti per la ricerca e sviluppo a favore delle grandi imprese, aiuti per le piccole imprese di nuova costituzione ed aiuti a piccole imprese di recente costituzione a partecipazione femminile.

Il regolamento generale d'esenzione si applica alla quasi totalità dei settori economici, restando escluse solo alcune specifiche attività in taluni settori ammessi²³. Sono invece fuori dal suo campo di applicazione gli aiuti all'esportazione e quelli che determinano un impiego preferenziale di prodotti interni, secondo lo schema già in uso nel regolamento *de minimis* e nell'abrogato regolamento (CE) n. 70/2001, nonché gli aiuti alle imprese in difficoltà e gli aiuti dei quali direttamente o potenzialmente possono beneficiare imprese destinatarie di un ordine di recupero di aiuti dichiarati illegali ed incompatibili a seguito di una decisione della Commissione europea. Rispetto al passato possono essere concessi in esenzione importi di

²³ Art. 1 paragrafi da 1 a 5.

aiuti più elevati, per gli investimenti delle piccole e medie imprese, per gli aiuti alla formazione e per gli aiuti all'occupazione.

Sempre nel mese di luglio 2008, la Commissione ha pubblicato in forma di Comunicazione le Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie che vanno a completare i contenuti del regolamento (CE) n. 1370/2007 sugli aiuti dati sotto forma di compensazione di servizio pubblico. Il testo adottato rende possibile, a certe condizioni, la concessione di aiuti finalizzati all'acquisto ed al rinnovo del materiale rotabile per il trasporto passeggeri.

Le linee guida consentono di derogare alla disciplina generale sugli aiuti alle imprese in crisi per tenere conto della situazione specifica del trasporto ferroviario, per un periodo transitorio che non si dovrà protrarre oltre il 1° gennaio 2010. Infine, le linee guida illustrano i criteri generali applicabili ai finanziamenti pubblici per le infrastrutture. A tale proposito, esse ribadiscono il carattere di aiuto di Stato incompatibile di tali garanzie e, per tale ragione, ne chiedono il rapido superamento da parte delle Autorità nazionali.

Nella seconda metà del 2008, la Commissione europea ha dotato gli Stati membri di due strumenti normativi a carattere temporaneo per fronteggiare in maniera efficace la crisi finanziaria ed economica. (cfr. Parte I, cap. III)

Il primo intervento dell'esecutivo comunitario si è avuto nel settore bancario con l'adozione, dapprima, di un documento descrittivo delle possibili misure di aiuto e, poi, il 13 ottobre 2008, di specifiche linee guida sotto forma di "Comunicazione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto della attuale crisi finanziaria mondiale" ²⁴.

La Comunicazione mira a chiarire i criteri da rispettare per evitare che i piani di salvataggio portino a uno sviamento delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato. La Commissione europea può autorizzare diversi regimi di sostegno a favore del sistema bancario in crisi. Tra questi, anche il pacchetto di misure stabilite dal Governo italiano con i decreti-legge nn. 155 e 157 dell'ottobre del 2008, giudicati compatibili dalla Commissione con decisioni, rispettivamente, del 23 dicembre e del 13 novembre 2008.

Il secondo strumento normativo di aiuti temporanei straordinari, adottato il 17 dicembre 2008 dalla Commissione, ha interessato le misure di aiuto di Stato a sostegno delle imprese, per rimediare alle loro difficoltà nell'accesso al finanziamento. Si tratta di una

²⁴ G.U.U.E. C 270/8 del 25 ottobre 2008.

Comunicazione contenente gli strumenti operativi per assicurare il sostegno alle aziende colpite dalla stretta creditizia derivante dalla crisi finanziaria. L'obiettivo è di identificare le modalità con cui evitare alle imprese, soprattutto quelle che non dispongono di grandi margini di solvibilità, di soffrire della crisi di liquidità e degli ostacoli crescenti nell'accesso al credito derivanti dai gravi problemi che hanno colpito il sistema bancario. In questo senso, si vuole consentire alle aziende di poter beneficiare indirettamente dell'intervento straordinario di cui hanno già fruito le banche. La logica del documento è analoga a quella delle linee guida a favore delle banche: assicurare uno stretto coordinamento a livello europeo delle misure di aiuto nazionali.

Si riporta in allegato l'elenco delle disposizioni comunitarie relative agli aiuti di Stato in materia fiscale (*Cfr. All. n. 4*).

I provvedimenti proposti

Il 22 settembre del 2008 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sulla Comunicazione relativa all'applicazione della legislazione in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali. La proposta di Comunicazione contiene le Linee guida per agevolare ed incrementare il ricorso da parte dei privati ai giudici nazionali nell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Il Governo ha trasmesso il 13 novembre del 2008 un documento ove sono stati evidenziati specifici rilievi al testo di proposta.

Inoltre, nel quadro delle azioni previste dal Piano d'azione sugli aiuti di Stato del 2005, la Commissione europea ha licenziato due proposte tendenti alla semplificazione e maggiore trasparenza delle procedure in materia di aiuti di Stato: una proposta di Comunicazione sulle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (Codice sulle migliori prassi); e una proposta, licenziata il 18 dicembre 2008, di Comunicazione sulla procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato.

1.5.5. Tutela dei consumatori

Nel corso del 2008 l'elaborazione e l'attuazione delle attività hanno tenuto conto dell'evoluzione della strategia e delle linee politiche a livello comunitario, con specifico riguardo alle priorità definite nei programmi della Presidenze di turno (Slovenia e Francia), nonché al programma di azione annuale della Commissione europea, in base alla Strategia 2007-2013 per la politica dei consumatori. Si riportano di seguito le principali attività svolte dal Governo nell'ambito delle politiche rivolte alla tutela dei consumatori.

Attuazione del regolamento (CE) n. 2006/2004 finalizzato al raggiungimento di un livello comune ed elevato di protezione dei consumatori con l'applicazione efficace della legislazione (c.d. "enforcement").

Sono proseguiti i contatti con le amministrazioni competenti per coordinare le modalità di attuazione del Regolamento in oggetto, strumento di particolare rilevanza, che 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.

Accreditamento dei soggetti che svolgono attività extragiudiziale di risoluzione delle controversie in materia di consumo

Sono proseguite le attività afferenti l'accreditamento dei soggetti che svolgono attività extragiudiziale di risoluzione delle controversie in materia di consumo, interessati ad essere iscritti negli elenchi di cui alle raccomandazioni della Commissione europea nn. 98/257/CE e 2001/310/CE, concernenti i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.

Sweep: indagine a tappeto 2008

Si è partecipato ai lavori dello Sweep 2008: un'esercitazione *on-line* (prevista dal Comitato CPC (Comitato Politica Consumatori) del 29 febbraio 2008 all'interno del "2008 Enforcement Action Plan") promossa dalla Commissione europea, realizzata contemporaneamente da tutti i paesi partecipanti dell'Unione europea, con lo scopo di monitorare alcuni siti internet che offrono servizi per cellulari, quali suonerie, giochi, loghi e altro. La citata attività con la partecipazione dell'Autorità antitrust, ha riguardato le seguenti direttive: direttiva 1997/7/CE, relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico e direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

Consumer Policy Network (CPN)

Per quanto concerne i lavori rientranti nell'ambito della CPN (*Consumer Policy Network*), promossa dalla DG SANCO (Direzione Generale Salute e Consumatori) 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.

Attività del Gruppo di lavoro Tutela consumatori del Consiglio dell'Unione europea

Presso il Gruppo di lavoro Tutela consumatori del Consiglio è proseguito, e si è concluso, l'esame per la revisione della direttiva sulla multiproprietà. E' stato inoltre avviato, sotto Presidenza francese, l'esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori. Tale proposta intende semplificare quattro direttive sui diritti dei consumatori unificandole e dare luogo ad un'armonizzazione completa, adottando cioè il principio che gli Stati membri non possono mantenere o adottare disposizioni divergenti da quelle fissate nella direttiva ²⁵.

Attività legislativa in senso stretto

Nel gennaio 2008 è stata approvata la direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE, le cui disposizioni di recepimento sono contenute nel testo unico bancario. La direttiva disciplina solo alcuni aspetti rilevanti del mercato del credito al consumo, attinenti, per lo più, al rapporto di diritto privato tra creditore e consumatore: in particolare, essa non si applica ad alcune pur rilevanti tipologie di finanziamento a favore di consumatori e non contiene disposizioni specifiche sui soggetti che si interpongono nella commercializzazione del finanziamento. Per contro, negli ultimi anni sono emerse diverse esigenze di intervento legislativo in materie attigue al credito al consumo (l'estinzione e la portabilità di mutui e conti correnti o lo *ius variandi* delle banche) che hanno prodotto soluzioni normative specifiche, non sempre coordinate con le disposizioni del Testo unico bancario. Inoltre, è stata da più parti invocata una riforma a fronte del sempre più diffuso e trasversale ricorso al credito al consumo al fine di prestare attenzione alle istanze di tutela

²⁵ Le direttive in questione sono le seguenti: 85/577/CEE sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali, 93/13/CEE sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, 97/7/CE sui contratti a distanza e 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo.

della clientela a fronte della riscontrata diffusione di comportamenti illegali. Ciò posto, si è colta l'occasione dell'attuazione della direttiva 2008/48/CE, nell'ambito del disegno di Legge comunitaria per il 2008, per ampliare l'oggetto della delega legislativa in modo da offrire una tutela integrata delle fasce più deboli di clientela ponendo rimedio alle lacune normative che si sono registrate negli ultimi tempi.

Lo scorso ottobre la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sui diritti dei consumatori, che mira a modificare quattro precedenti direttive: la 85/577/CEE sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali; la 93/13/CEE sulle clausole abusive; la 97/7/CE in materia di contratti a distanza; e la 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo. La proposta mette insieme tali direttive per creare un unico strumento inteso a disciplinare gli aspetti comuni in modo sistematico, semplificare e aggiornare le norme esistenti, risolvere le incoerenze e colmare le lacune.

Partecipazione del Governo ai programmi finanziari comunitari

In questo quadro, nel corso del 2008 il Governo ha in particolare partecipato a:

- Comitato per il Programma Finanziario in favore dei Consumatori (CFPC) avente ad oggetto l'esame e l'approvazione del Programma Finanziario di Lavoro 2009. Il programma identifica le azioni e gli strumenti che la Commissione europea, sia singolarmente, sia in cofinanziamento con gli Stati membri, intende adottare per l'anno seguente in vista dell'attuazione della Strategia 2007-2013 per la politica dei consumatori.
- Funzionamento della Rete dei Centri Europei dei Consumatori (ECC-NET) con funzioni informative e di assistenza ai consumatori, sia per aiutarli ad esercitare i loro diritti, sia al fine di fornire accesso a mezzi appropriati di risoluzione delle controversie.
- Progetto UCP (*Unfair commercial Practices*) – *Experiences and Procedures in the Member States*. Nell'ambito delle attività comuni (azioni congiunte) delle Autorità Nazionali incaricate dell'applicazione della legislazione in materia di tutela dei consumatori (regolamento (CE) 2006/2004/CE, art. 17) e, relativamente all'Azione 8 della decisione n.1926/2006/CE, che istituisce un programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori (anno 2008), è stata svolta l'attività preparatoria al progetto italiano dal titolo "*Unfair*

commercial Practices – Experiences and Procedures in the Member States", al quale hanno aderito 12 Stati Membri: Olanda, Spagna, Danimarca, Germania, Bulgaria, Ungheria, Norvegia, Estonia, Lettonia, Lituania, Svezia, Slovacchia.

I.6. PROPRIETÀ INTELLETTUALE E INDUSTRIALE

Brevetti

Nel corso del 2008 sono proseguiti i lavori sul sistema dei brevetti in Europa, relativi in particolare al brevetto comunitario ed al tribunale dei brevetti dell'Unione europea, sulla base della Comunicazione della Commissione dell'aprile 2007 "Migliorare il sistema dei brevetti in Europa".

Allo stato attuale, i costi di brevettazione in Europa costituiscono un grave ostacolo per le aziende europee, nei confronti dei loro principali concorrenti. Secondo i dati statistici dell'Esecutivo comunitario, un'azienda europea paga in media 24.100 euro per il rilascio di un brevetto a livello europeo, mentre una concorrente americana paga solo 10.250 euro per un brevetto valido negli USA e una giapponese paga addirittura, nel suo paese, 5.460 euro.

Per ovviare a questa situazione, nel 2000 la Commissione europea aveva proposto l'istituzione di un brevetto comunitario, vale a dire di un titolo valido in tutta l'Unione europea e rilasciato un'unica volta. Le discussioni nell'ambito delle istituzioni comunitarie si erano tuttavia arenate nel 2003, a causa delle difficoltà degli Stati membri di trovare un accordo su un pacchetto globale.

In base a una consultazione avviata nel 2006, la Commissione ha ripreso l'iniziativa per fare avanzare il *dossier*. Le discussioni, portate avanti prima dalla Presidenza tedesca, poi da quelle portoghese, slovena e francese, sono tutt'ora in corso con il semestre di Presidenza ceca. Ed al dossier è stata impressa, almeno per quanto riguarda i profili giurisdizionali, una direzione diversa da quella che caratterizzava il mancato accordo del 2003.

Al momento, infatti, sono al vaglio del competente Gruppo di lavoro del Consiglio tre proposte di strumenti giuridici: una convenzione internazionale relativa alla creazione di una Corte dei brevetti europeo e comunitario, separata dal sistema giurisdizionale comunitario, il relativo Statuto e il regolamento di procedura. La convenzione internazionale, che assumerebbe la veste di un accordo misto da concludere dalla Comunità, dai suoi Stati

membri e dagli Stati parti della Convenzione sul brevetto europeo (CBE) non membri della Comunità²⁶, sarebbe basata, per quanto riguarda la Comunità sull'art.308 del Trattato.

Al riguardo un parere scritto del Servizio giuridico del Consiglio ha sollecitato l'inoltro di una richiesta di parere alla Corte di Giustizia, ex art.300, par.6 del trattato CE, circa la compatibilità con lo stesso del progetto di convenzione.

Quanto al merito di questa, la discussione si è concentrata - oltre che su aspetti quali la composizione dei *panel* di giudici in primo grado²⁷, la lingua del procedimento, la previsione di un periodo transitorio - sul ruolo da dare alla Corte di Giustizia delle Comunità europee nel quadro di questo nuovo sistema giurisdizionale. L'ipotesi di attribuirle una funzione cassatoria, quale terza ed ultima istanza di legittimità su entrambi i titoli brevettuali - europeo e comunitario - è stata ritenuta non praticabile da varie delegazioni, compresa l'Italia, che ha indicato, invece, quale possibile soluzione la previsione di un meccanismo di "rinvio pregiudiziale", simile a quello previsto dall'art. 234 del Trattato CE. L'indicazione è stata ripresa dalla Presidenza ceca in un nuovo testo di compromesso.

Durante il semestre di Presidenza ceca, dovranno essere approfondite e discusse ulteriormente altre questioni sensibili per l'Italia ed andranno sciolti alcuni nodi di fondo. Dovrà in particolare essere valutato se il progetto di giurisdizione così concepito possa inficiare l'autonomia dell'ordinamento comunitario, nonché l'unità e l'uniformità di applicazione del relativo diritto e se, in alternativa, non andrà individuata una soluzione più comunitaria possibile per la giurisdizione, garantendo l'uniformità e la coerenza del sistema giuridico instaurato dai trattati, con la possibilità di perfezionare i meccanismi, già previsti dal progetto, di raccordo tra Corte di Giustizia e tribunali europei.

Insieme con con quello sui temi della giurisdizione, è stato ripreso, seppur con minore frequenza di riunioni, il negoziato sul brevetto comunitario, dopo più di 4 anni di sospensione dei lavori.

Oggetto della proposta di regolamento di diritto sostanziale attualmente sul tavolo del Consiglio è la creazione di un brevetto unico per tutta l'Unione europea. L'obiettivo è di

²⁶ La CBE vincola attualmente 38 Paesi: i 34 aderenti alla CBE (i 27 Stati membri dell'Unione europea, con Croazia, Norvegia, Monaco, Islanda, Liechtenstein, Svizzera e Turchia) e 4 osservatori (Albania, Bosnia, Serbia e Macedonia), che ammettono le richieste di brevetto europeo e riconoscono tali brevetti.

²⁷ Le divisioni locali saranno integrate da giudici provenienti da un apposito *pool* di giudici brevettuali creato a livello comunitario al fine d'integrare le divisioni locali e di diffondere, a livello di Unione europea, la conoscenza e l'esperienza brevettuale. Dovrebbero far parte del *pool* non solo giudici togati ma anche "tecnici", in modo da coprire, con questi ultimi, tutti i campi della tecnologia.