

stato oggetto di parere delle Camere in chiusura d'anno 2009.

Recepimento della direttiva 2008/48/CE relativa al credito al consumo

L'obiettivo del testo legislativo è di istituire un vero mercato unico del credito ai consumatori al fine di consentire agli stessi consumatori e ai creditori europei di effettuare offerte e contratti transfrontalieri e quindi di beneficiare dei vantaggi di un mercato unico. La direttiva assicura un alto livello di protezione e una corretta informazione dei consumatori e migliora la chiarezza della legislazione comunitaria fondendo insieme altre direttive esistenti in materia di credito ai consumatori. Attualmente è in corso di definizione la bozza di decreto legislativo di trasposizione, secondo le linee guida dalla legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n.88). Per il 2010 è prevista la fase conclusiva dei lavori per il recepimento della direttiva, saranno, infatti, predisposti i decreti legislativi, previsti dall'articolo 33 della legge comunitaria 2008, che modificheranno il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385) tenendo conto dei principi della direttiva comunitaria, quali la creazione di un mercato unico del credito al consumo, la protezione dei consumatori-contrattanti deboli, l'obbligo di informazione e pubblicità adeguata prima della conclusione dei contratti attraverso moduli standard uguali per tutta l'Unione, la previsione di una banca dati sul merito creditizio accessibile da parte dei creditori, la possibilità del recesso del consumatore senza motivazione. Si terrà conto anche dei principi e criteri direttivi propri della legge comunitaria stessa, quali l'estensione della tutela del consumatore contraente debole ad altre tipologie di finanziamento non previste dalla direttiva e l'estensione dei poteri sanzionatori e inibitori nei confronti dei creditori e a tutela dei consumatori.

Attuazione della direttiva sulla revisione legale del bilancio

La direttiva ha riscritto la disciplina della professione di revisore dei conti allo scopo di migliorare la qualità delle revisioni contabili in Europa, operazione resa necessaria a seguito di una serie di scandali che hanno coinvolto alcune società nel recente passato. In particolare, la direttiva impone a tutti gli Stati membri di istituire sistemi di controllo esterno della qualità, nonché il controllo pubblico sulla professione di revisore contabile e contiene disposizioni finalizzate a migliorare la cooperazione fra le autorità regolatrici nell'Unione europea. Infine, la direttiva detta una serie di principi etici a garanzia dell'indipendenza e dell'obiettività dei revisori legali e ne chiarisce gli obblighi. La legge recante i criteri di delega per il recepimento della direttiva è stata approvata il 23 giugno 2009. Per il 2010 è prevista la riforma dei principi contabili internazionali, in particolare dello IAS 39.

PREVIDENZA COMPLEMENTARE E PRODOTTI FINANZIARI A CONTENUTO ASSICURATIVO

Direttiva Solvency II

Il 17 dicembre 2009 è stata pubblicata, nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, la cosiddetta direttiva Solvency II (direttiva 2009/138/CE del 25 novembre 2009 in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione -Solvibilità II) che introduce nuove regole prudenziali poste a presidio della stabilità delle imprese di assicurazione. In tal senso, essa abbraccia non solo le regole relative al margine di solvibilità ma anche quelle relative alla determinazione delle riserve tecniche e agli investimenti ammessi a copertura delle medesime.

Uno degli obiettivi centrali di tale direttiva è quello di istituire un sistema di solvibilità che tenga conto in modo migliore, rispetto al sistema previgente, dei rischi effettivamente assunti dalle singole imprese. Si prevede per il 2010 un'attività particolarmente rilevante connessa alla direttiva Solvency II.

MERCATI FINANZIARI

Revisione della regolamentazione in materia di gestione del risparmio

La direttiva 2009/65/CE (cd. UCITS IV) del 13 luglio 2009, interessa tutti gli Organismi di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari (OICVM) e si pone l'obiettivo di creare un unico ed efficiente mercato a livello europeo per i fondi d'investimento. Uno dei principali scopi della direttiva è quello di consentire alle società di gestione dei fondi d'investimento di raggruppare e commercializzare fondi in modo libero e semplice all'interno dei 27 Stati membri dell'Unione europea, portando così a un sostanziale contenimento dei costi per l'industria e per gli investitori. Per quanto riguarda l'attività che si prevede di svolgere nel corso del prossimo anno nel settore dei mercati finanziari, si rileva la partecipazione ai processi di produzione della normativa comunitaria, in materie quali, tra le altre, la gestione collettiva dei fondi non armonizzati (hedge fund e private equity), i mercati degli strumenti finanziari derivati, l'informazione minima dell'investitore non professionale. A livello nazionale, sono da segnalare la regolamentazione dei criteri di investimento e conflitti di interesse nei fondi pensione, la revisione della regolamentazione in materia di gestione del risparmio con il recepimento della direttiva UCITS IV, l'attuazione del regolamento sulle agenzie di rating, nonché la revisione della disciplina in materia di sistemi di garanzia dei depositi alla luce dei nuovi indirizzi comunitari che dovessero essere formulati.

Attuazione della direttiva 2007/36/CE c.d. "shareholders' rights", relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate

La direttiva è volta a rendere effettivo il diritto di voto nelle società quotate, in particolare attraverso il voto per delega ed il voto a distanza, e ad armonizzare e rafforzare i diritti degli azionisti strumentali all'esercizio di voto. La legge recante i criteri di delega per il recepimento della direttiva è stata approvata il 23 giugno 2009. Lo schema di d.Lgs. ha avuto l'approvazione preliminare da parte del CdM il 28 ottobre 2009.

1.1.5. Servizi postali

Il settore postale è stato interessato negli ultimi anni, a livello nazionale e comunitario, da profondi cambiamenti che hanno riguardato il contesto regolamentare, il grado di concorrenzialità dei mercati e la marcata evoluzione delle esigenze della clientela verso una significativa differenziazione dell'offerta dei servizi. Con riferimento al quadro normativo, l'elemento di novità in esame è rappresentato dalla direttiva postale 2008/6/CE, che completa il processo di liberalizzazione del mercato, già avviato con le direttive 97/67/CE e 2002/39/CE, rispettivamente trasposte nell'ordinamento nazionale con i decreti legislativi 22 luglio 1999, n. 261 e 23 dicembre 2003, n. 384. Il contesto normativo attuale comprende misure volte a garantire il servizio universale e la determinazione di limiti massimi per i servizi postali che gli Stati membri possono riservare al proprio fornitore del servizio universale. Secondo quanto previsto dalle richiamate direttive, tali limiti devono essere gradualmente e progressivamente abbassati sino alla completa apertura del mercato alla concorrenza al di fine di creare un mercato unico dei servizi postali.

Per far fronte alla pressione concorrenziale, per soddisfare le nuove richieste degli utenti e per assicurarsi nuove fonti di finanziamento, i fornitori di servizi postali stanno diversificando la propria attività, offrendo servizi di commercio elettronico o altri servizi della società dell'informazione.

L'attuale evoluzione regolamentare ha definitivamente fissato al 31 dicembre 2010 la completa liberalizzazione del mercato postale, assecondando le spinte evolutive che già da anni hanno contrassegnato il settore. Da ciò consegue l'essenzialità del compito di garantire l'applicazione delle regole della concorrenza, l'imparzialità delle decisioni dell'Autorità di settore nonché l'adeguamento delle disposizioni in materia postale al progresso tecnico e all'evoluzione del mercato nel cui ambito, a partire dal 2011, il livello di competizione risulterà massimo, con operatori nazionali ed internazionali che si contenderanno tutti i segmenti del mercato stesso.

Tutto ciò ha reso necessario gettare le premesse per procedere ad un intervento normativo teso al recepimento della direttiva 2008/6/CE nell'ordinamento nazionale. A tal fine, sono stati individuati i criteri direttivi di delega legislativa che verranno inseriti nella legge comunitaria 2009. Sono stati, inoltre, avviati i lavori istruttori volti alla elaborazione del questionario da rivolgere agli operatori del settore ed alle associazioni di categoria, di imminente pubblicazione, al fine di attivare una consultazione pubblica intesa a raccogliere dati utili alle attività di regolamentazione adeguate alle recenti evoluzioni del mercato postale.

Per quanto riguarda l'attività prevista per il 2010 si segnala che il recepimento della c.d. terza direttiva in materia di servizi postali (direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008) richiederà l'adozione di un provvedimento normativo (decreto legislativo).

1.1.6. Servizi d'interesse economico generale

a) Relazione triennale sull'attuazione della decisione 2005/842/CE

Una parte rilevante della recente normativa comunitaria in materia di Servizi d'interesse economico generale (SIEG) è costituita dal c.d. "pacchetto Monti-Kroes", nel quale rientrano:

- la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2005/C 297/04), che contiene le norme in applicazione delle quali la *Commissione europea giudica la compatibilità degli aiuti sotto forma di compensazione degli oneri di servizio pubblico (OSP)*;
- la decisione della Commissione europea 2005/842/CE 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 di servizi d'interesse economico generale, la quale chiarisce i limiti e i presupposti per la concessione di aiuti sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico in esenzione dall'obbligo di notifica alla Commissione europea previsto dall'articolo 88, paragrafo 3 del Trattato CE.

In applicazione dell'articolo 8 della decisione 2005/842/CE, il Governo ha redatto la prima relazione triennale sull'attuazione della decisione medesima. La relazione è stata predisposta sulla base dei dati raccolti a seguito di una capillare consultazione di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali ed è stata trasmessa alla Commissione europea nel luglio del 2009.

Detta relazione è consultabile sul sito del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, e sarà anche pubblicata, insieme alle relazioni degli altri Stati membri, sul sito *web* della Commissione europea - Direzione generale della Concorrenza.

La relazione, da un lato, contiene il quadro normativo nazionale di riferimento, con l'indicazione dell'evoluzione delle modalità di affidamento e di gestione - in particolare, dei servizi pubblici locali - e, dall'altro, illustra le normative dei settori richiamati dalla suddetta decisione (edilizia residenziale pubblica, ospedali e collegamenti aerei verso le isole) o dei settori soggetti ad una normativa specifica (settore idrico e rifiuti).

Il contenuto delle relazioni degli Stati membri costituisce la premessa sulla base della quale la Commissione europea avvierà ampie consultazioni con gli stessi Stati membri, per effettuare la valutazione d'impatto della normativa contenuta nella decisione 2005/842/CE e nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2005/C 297/04) e la eventuale successiva revisione della normativa medesima.

Fra gli interventi normativi effettuati dal Governo italiano nell'ambito dei SIEG, assume rilevanza l'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 2 novembre 2009 n. 166, che ha ulteriormente integrato e modificato la materia dei servizi pubblici locali (SPL) - che rappresentano una parte decisamente significativa dei SIEG, rafforzando ancor più il rispetto dei principi comunitari vigenti. Tale norma ha modificato l'articolo 23-

bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Inoltre, il Governo italiano, nel Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009, ha anche approvato, in via preliminare, uno schema di Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis, così come modificato dall'articolo 15 del decreto-legge n. 135/2009.

Già nella sua originaria versione, l'articolo 23-bis dettava una disciplina dei SPL di rilevanza economica generale e omogenea - fondata sul principio dell'affidamento della gestione con gara - prevalente sulle normative di settore non compatibili e limitava altresì notevolmente la possibilità di affidamenti c.d. "in-house".

In sintesi, l'articolo 15 citato:

- ha reso più chiaro l'ambito di applicazione del suddetto art. 23-bis;
- ha incluso nei SIEG il servizio idrico, per il quale è stato fissato il principio dell' "autonomia gestionale del soggetto gestore e della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche";
- ha disciplinato direttamente il regime transitorio degli affidamenti non conformi, mentre la previgente formulazione dell'articolo 23-bis lo affidava al regolamento di attuazione.

Tale regime transitorio riguarda sostanzialmente gli affidamenti "in house" non conformi alle nuove regole, esistenti alla data del 22 agosto 2008. Essi scadono automaticamente il 31 dicembre 2011 se affidati in conformità ai principi comunitari oppure il 31 dicembre 2010, se non conformi tali principi. Sono sottratti a dette scadenze automatiche gli affidamenti "in house" alle società a totale capitale pubblico qualora, entro il 31 dicembre 2011, le "Amministrazioni" cedano, ad un socio scelto mediante procedura ad evidenza pubblica, almeno il 40 per cento del capitale della società.

b) Attività del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)

In materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) si avvale del NARS, che esprime un parere preventivo, obbligatorio e formalmente non vincolante, su tutti gli schemi di convenzione sottoposti alla valutazione del CIPE.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2008, è stata allargata la composizione del NARS e ne sono state integrate le regole di funzionamento.

L'attività del Nucleo ha avuto ad oggetto schemi di contratto di diversa natura - fra i quali si segnalano i contratti in materia aeroportuale e autostradale - ai quali sono stati applicati i principi della normativa e della giurisprudenza comunitaria in materia.

1.2 Libera circolazione dei lavoratori

Nel corso del 2009 l'attività dell'Amministrazione competente ha riguardato il Gruppo Affari sociali del Consiglio dell'Unione europea, la Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (CASSTM) prevista dall'art. 80 del regolamento (CEE) 1408/71 ed il progetto M.I.S.S.O.C. (Mutual Information on Social Security). L'attività si è incentrata sul coordinamento delle legislazioni nazionali di sicurezza sociale, come misura necessaria per assicurare la libera circolazione dei lavoratori, ai sensi dell'art. 42 del Trattato CE.

Nel 2009 il Gruppo Affari sociali del Consiglio ha esaminato una proposta di regolamento che amplia il campo di applicazione del regolamento (CE) 883/2004 (relativo al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale) ai cittadini di Paesi terzi e due proposte di direttive relative, l'una alla parità di trattamento tra uomini e donne che esercitano attività autonoma e l'altra al permesso unico di soggiorno per i cittadini di Stati terzi che risiedono e lavorano nel territorio di uno Stato membro.

Dal canto suo, nel 2009 la CASSTM ha proseguito i lavori relativi agli adempimenti necessari all'attuazione del regolamento (CE) 883/2004 che, oltre a contenere notevoli innovazioni normative, prevede anche il passaggio dagli attuali scambi cartacei a quelli informatici. Tale attività si è svolta sulla base di un programma di lavoro stilato di concerto con la Commissione e con le presidenze di turno dell'Unione, da svolgere sia a livello comunitario che nazionale, in modo da assicurare, alla data di applicazione dei nuovi regolamenti (maggio 2010), la disponibilità di tutti gli strumenti interpretativi ed operativi necessari. In tale ambito, la CASSTM ha provveduto, fra l'altro, a rivedere, per adeguarle al nuovo contesto giuridico, tutte le Decisioni e Raccomandazioni emanate dal 1971 ad oggi. Tali atti, sistematizzati e consolidati, sono stati approvati nella riunione di giugno 2009, in un pacchetto di 13 decisioni interpretative, 3 raccomandazioni e il nuovo statuto.

Per quanto riguarda invece il M.I.S.S.O.C., è proseguito il lavoro di aggiornamento annuale delle tabelle comparative delle legislazioni nazionali in materia di sicurezza sociale e di illustrazione delle modifiche normative a livello nazionale che costituiscono uno strumento di studio e di lavoro (consultabile sul sito della Commissione europea) di grande importanza, unico nel suo genere per la completezza e l'analiticità del contenuto.

Tra le norme comunitarie entrate in vigore nel periodo di riferimento, si segnalano il regolamento (CE) n. 987/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale ed il regolamento (CE) n. 988/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il citato regolamento (CE) n. 883/2004 e determina il contenuto dei relativi allegati.

Il Governo italiano, in riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ha partecipato attivamente ai seguenti esercizi:

- Iniziativa promossa dall'Unione europea (Direzione Giustizia Libertà e Sicurezza) delle *Mobility Partnerships* con i Paesi terzi. I primi Partenariati di Mobilità hanno interessato la Moldova e la Georgia e le attività sono proseguite per tutto il corso del 2009. Il governo si è impegnato nella redazione della "*Joint Declaration on the Mobility Partnership with Moldova*", sottoscritta nell'ambito del Consiglio GAI nel 2008 e nell'elaborazione della "*Joint Declaration on the Mobility*

Partnership with Georgia', la cui sottoscrizione è avvenuta alla fine del novembre 2009.

- Elaborazione della posizione italiana in merito al Programma di Stoccolma *'An open and secure Europe serving the citizen'* e contributo alla definizione del Programma stesso.

Le autorità competenti, con riferimento alla partecipazione al processo normativo comunitario, hanno partecipato ai lavori relativi alla direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

In riferimento all'attuazione delle politiche di integrazione sociale, le autorità hanno partecipato attivamente alla Rete di punti nazionali di contatto sull'integrazione - *National Contact Points on Integration*, presso la Direzione Giustizia Libertà e Sicurezza della Commissione europea, e all'attuazione del Programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", che ha istituito il Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi 2007-2013.

1.3. Imprese e mercato interno

1.3.1 . Diritto societario e proprietà intellettuale

Sviluppi nel 2009

Diritto societario

Nell'ambito del diritto societario (in cui rientrano anche la contabilità e la revisione contabile), gli interventi normativi dell'Unione europea hanno continuato ad avere, nel 2009, lo scopo di semplificare il contesto in cui operano le imprese e di ridurre gli oneri amministrativi a loro carico per stimolare l'economia europea. In particolare è stata adottata la direttiva 2009/109/CE che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE, 78/855/CEE e 82/891/CEE e la direttiva 2005/56/CE per quanto riguarda gli obblighi in materia di relazioni e di documentazione in caso di fusioni e scissioni, che prevede misure di semplificazione da realizzarsi mediante l'informatizzazione di alcuni adempimenti concernenti le comunicazioni societarie. Inoltre, è proseguito il negoziato sulla proposta di regolamento recante lo Statuto della società privata europea (SPE), mirato alla creazione di una forma societaria flessibile, dotata di un capitale sociale minimo, con ampia autonomia statutaria, adatta alle piccole e medie imprese con attività transfrontaliera. Sempre nell'ambito degli interventi a sostegno delle imprese, con particolare attenzione alle PMI, rientrante nello *Small Business Act*, è iniziato l'esame della proposta di modifica della direttiva 2000/35/CE sui ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali. I negoziati proseguiranno nel 2010.

Brevetti

La Presidenza svedese di turno, sostenuta dalla Commissione, ha raggiunto, durante l'ultimo Consiglio Competitività del 4 dicembre 2009, il consenso politico dei Ministri su un pacchetto unico costituito da:

- a) una proposta di regolamento istitutivo del brevetto in ambito UE, prima tappa della procedura di codecisione, ai sensi della nuova base giuridica introdotta dal Trattato di Lisbona. Si ricorda ⁷⁰, infatti, che, con l'entrata in vigore del suddetto Trattato, cambia la base giuridica del regolamento sul brevetto comunitario: si applicherà - anziché l'art. 352 TFUE (già art. 308 TCE) - l'art. 118 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che implica l'adozione della procedura legislativa ordinaria - codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio - con l'eccezione del regime delle traduzioni, che va comunque votato all'unanimità in Consiglio.
- b) un testo del progetto di Conclusioni relative a "Un sistema rafforzato dei brevetti in Europa".

La Presidenza di turno aveva evidenziato, tra l'altro, che il testo delle conclusioni era stato introdotto su richiesta specifica di alcuni Paesi (in particolare, l'Italia e la Spagna), che avevano ritenuto di non poter affrontare, a questo stadio, questioni fondamentali che saranno decise, nel prossimo futuro, dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Queste le richieste rifluite nel testo delle conclusioni:

- un riferimento alla necessità di assicurare l'unanimità per le disposizioni relative alla lingua del procedimento;
- la proposta di regolamento sul brevetto comunitario dovrà essere accompagnata da un progetto di regolamento distinto, che dovrebbe disciplinare le modalità di traduzione per il brevetto comunitario, adottato dal Consiglio all'unanimità, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, del TFUE.

Per quanto riguarda il primo punto, il nostro Paese non è e non sarà disponibile ad avallare un sistema che comporti una cristallizzazione/rafforzamento di un modello ridotto per le traduzioni, basato su un'implicita gerarchia tra le lingue, come quello attualmente vigente all'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) di Monaco. Tale sistema, infatti, conferirebbe un vantaggio competitivo ai Paesi di lingua inglese, francese e tedesca, con implicazioni molto più ampie che trascendono anche lo specifico contesto del brevetto.

Per quanto riguarda il secondo punto, lo scopo della proposta di regolamento sul brevetto in ambito UE è la creazione di un brevetto unico valido per tutto il territorio dell'Unione, ad un costo accessibile e in grado di offrire un'adeguata certezza del diritto, che consentirà all'Europa di trasformare in successi industriali e commerciali i risultati della ricerca e delle nuove conoscenze scientifiche e tecniche. Ad esso si applicheranno, pur non essendo espressamente previsto nella proposta di regolamento

⁷⁰ Cfr. Parte prima, Sezione I A, Capitolo 1.

sul brevetto comunitario, le regole attualmente in vigore all'Ufficio europeo dei brevetti (UEB).

Diritto d'autore

La Commissione europea, considerati i rischi di monopolio nel mercato editoriale, sta esaminando l'effetto di *Google Book Search* – che è un'iniziativa di natura commerciale lanciata nel 2005 ed è finalizzata a permettere la consultazione dei testi di libri digitalizzati su Internet - e il relativo *Settlement Agreement* sul settore editoriale continentale e gli autori europei, i consumatori e la società in generale. La Corte federale di New York aveva statuito che entro il 4 settembre 2009 – data, successivamente, rinviata - gli editori e autori (anche italiani) avrebbero dovuto decidere se entrare a far parte o meno dell'accordo per chiudere la *class action* in corso in America tra autori ed editori americani e la stessa Google per il servizio *Book Search* in relazione alla massiccia attività di digitalizzazione di opere letterarie (oltre 7 milioni di volumi) realizzata da *Google* in collaborazione con una serie di biblioteche americane.

Con la comunicazione del 19 ottobre 2009 relativa al diritto d'autore nell'economia della conoscenza la Commissione ha inteso raccogliere le importanti sfide, culturali e giuridiche, associate alla digitalizzazione e alla diffusione su vasta scala dei libri, in particolare delle collezioni delle biblioteche europee. Le biblioteche digitali, quali Europeana, offriranno ai ricercatori ed ai consumatori di tutta l'Europa nuovi strumenti per accedere alla conoscenza. Per far ciò, tuttavia, l'esecutivo comunitario dovrà trovare una soluzione per le opere orfane che, a causa dell'incertezza quanto ai titolari dei loro diritti, spesso non possono essere digitalizzate. La Commissione esaminerà più approfonditamente la questione anche mediante un'analisi d'impatto. L'obiettivo consiste nel trovare una valida soluzione, a livello europeo, per facilitare la digitalizzazione e la diffusione delle opere orfane, nonché nel definire *standard* comuni di necessaria diligenza per riconoscere lo status di opere orfane in tutta l'Unione europea.

I primi progressi in materia sono già stati compiuti grazie al progetto ARROW (*Accessible Registries of Rights Information and Orphan Works*), che è cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *eContentplus* (2,5 milioni di euro). L'iniziativa, lanciata nel mese di novembre 2008, vuole individuare i titolari dei diritti e definire la situazione di un'opera in termini di diritti d'autore, segnatamente nei casi in cui essa sia esaurita o qualora si tratti di un'opera orfana.

Il 13 novembre 2009 le parti hanno depositato la nuova versione del *Settlement*.

Orientamenti per il 2010

Diritto societario

Per il 2010, in sede comunitaria verranno programmate delle riunioni di

coordinamento con riferimento ai diversi temi, quali, tra gli altri, lo statuto della società privata europea, un nuovo pacchetto di semplificazione del diritto societario (ancora in una fase di studio da parte della Commissione europea), la riduzione degli oneri amministrativi delle imprese.

Sullo statuto relativo alla Società Privata Europea, inserito tra le iniziative dello "*Small Business Act*", continueranno i negoziati che hanno consentito di mettere a punto un testo di compromesso che, pur se notevolmente indebolito rispetto all'originaria proposta della Commissione, consentirebbe comunque di delineare una nuova forma societaria, vantaggiosa soprattutto per le PMI. L'attuale divergenza degli assetti societari nell'UE danneggia le imprese, frammentando il funzionamento del mercato interno.

Sulla proposta di modifica della direttiva 2000/35/CE riguardante i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, il Gruppo di lavoro del Consiglio "Competitività e crescita" continuerà i suoi lavori al fine di pervenire ad una soluzione di compromesso sulla proposta. Le modifiche sostanziali proposte rispetto alla direttiva 2000/35/CE riguardano l'introduzione del rimborso dei costi di recupero interno collegati alle attività amministrative interne delle imprese, connesse al ritardato pagamento. La funzione è diretta principalmente a produrre un effetto deterrente nei confronti dei debitori sia pubbliche amministrazioni sia società o imprese private. Tali spese vanno ad aggiungersi agli interessi legali, già vigenti.

Altra misura riguarda la previsione di una sanzione specifica a carico delle autorità pubbliche stabilita in misura pari al 5% dell'importo dovuto, con effetti già dal primo giorno, oltre agli interessi di mora e al risarcimento dei costi di recupero.

L'Italia sostiene l'obiettivo della direttiva di ridurre i ritardi dei pagamenti. Peraltro, il Governo è particolarmente attento al problema. Infatti, recentemente ha adottato con due decreti legge (di immediata applicazione) una serie di misure per risolvere il problema dei ritardi dei pagamenti tra le pubbliche amministrazioni e i privati. Il governo italiano ha avanzato alcune proposte di modifica al testo che, pur condividendo gli obiettivi della direttiva, intendono evitare che le disposizioni incidano eccessivamente sulla finanza pubblica e sono volte ad offrire uno specifico sostegno alle PMI, più sensibili agli eventi di crisi, senza discriminazione in termini di tutela per tutte le altre imprese.

E' prevista la presentazione di un nuovo pacchetto sulla semplificazione del diritto societario, relativo modifiche della quarta e settima direttiva, del quale non si conoscono ancora i contenuti.

Brevetti

Per quanto riguarda il *dossier* relativo ai brevetti, permangono per l'Italia una serie di questioni aperte, tra cui, in *primis*, il regime delle traduzioni dei brevetti comunitari, oltre al raggiungimento di una convergenza piena sulla disciplina del diritto sostanziale, parallelamente a quello sulla relativa giurisdizione applicabile, aspetti che

necessiteranno di ulteriori approfondimenti e di adeguate soluzioni tecniche nel prosieguo dell'iter di adozione nel corso del 2010.

Nel confermare, sin d'ora, l'approccio costruttivo del nostro Paese anche durante la Presidenza spagnola nel primo semestre 2010, si constata che risultano ancora inevase le soluzioni alle questioni concernenti:

l'inaccettabilità dell'applicazione del trilinguismo della Convenzione sul brevetto europeo (CBE) a livello comunitario;

l'indicazione che il regime linguistico del brevetto comunitario dovrà tenere conto delle specificità del sistema giuridico dell'Unione europea e del peso dei singoli Paesi in ambito brevettuale.

Inoltre, le imprese italiane hanno l'esigenza di disporre di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia brevettuale a livello europeo. La propensione delle nostre imprese all'esportazione ed allo sviluppo di rapporti commerciali nei Paesi UE accresce il bisogno di tutelare la proprietà intellettuale del loro patrimonio tecnico e commerciale e di poter fare ricorso, a tal fine, a strumenti giuridici unitari e condivisi in modo da essere competitive anche fuori dei confini nazionali.

Diritto d'autore

Nel corso del 2010 tutti gli aspetti sottesi all'iniziativa di *Google* saranno ulteriormente presi in esame dalla Commissione, che ha ricevuto un mandato dal Consiglio per approfondire le molteplici problematiche sollevate dal progetto, nell'ottica di una dettagliata valutazione circa la sua compatibilità con l'*acquis* comunitario relativo al diritto d'autore, delle norme sulla concorrenza e alla politica di promozione della cultura.

1.3.2. Appalti pubblici

Sviluppi nel 2009

a) Recepimento della direttiva appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE)

Nel gennaio 2009 il Parlamento europeo ha approvato in prima lettura la proposta di direttiva che è stata poi adottata formalmente il 13 luglio 2009 e pubblicata il 20 agosto sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

La direttiva 2009/81/CE riveste importanza notevole nel campo degli appalti pubblici, in quanto definisce un quadro normativo adeguato per la graduale realizzazione di un mercato europeo della difesa e della sicurezza, al fine di rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa in Europa e sviluppare le capacità militari necessarie per l'attuazione della politica di sicurezza e difesa comune (PESD).

Il testo approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea conserva l'impostazione iniziale della proposta legislativa della Commissione europea che ha voluto mantenere l'"*acquis*" delle

direttive quadro in materia di appalti pubblici (direttiva 2004/18/CE e 2004/17/CE), introducendo soltanto quelle modifiche necessarie ad adeguare il quadro normativo alle specificità del settore difesa e sicurezza.

Si ritiene utile segnalare le principali disposizioni introdotte dalla direttiva:

- inclusione nel campo di applicazione della direttiva del settore della "sicurezza", ovvero gli appalti di lavori, forniture e/o servizi che richiedono o comportano informazioni sensibili e la cui realizzazione è necessaria per la sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri nei settori della protezione contro atti terroristici o di criminalità organizzata, della protezione delle frontiere e delle missioni per la gestione delle crisi;
- l'innalzamento dell'importo della soglia per gli appalti di forniture e servizi (quella per i lavori rimane invariata) rispetto a quella prevista per gli appalti "ordinari" ed equiparazione alla soglia prevista per gli appalti di forniture e servizi disciplinati dalla direttiva 2004/17/CE (le soglie delle direttive appalti sono state recentemente modificate dal regolamento (CE) n. 1177/2009 della Commissione europea del 30 novembre 2009 ed attualmente corrispondono, per quanto riguarda la direttiva 2009/81, a 387.000 euro per forniture e servizi ed a 4.845.000 euro per i lavori);
- nel caso di appalti che comportano informazioni classificate (le informazioni cioè che, a tutela dell'interesse nazionale, richiedono protezione contro un utilizzo inappropriato), la possibilità per la stazione appaltante di inserire nei documenti relativi all'appalto alcune misure e requisiti necessari per garantire la sicurezza di tali informazioni;
- la possibilità per la stazione appaltante di specificare nei documenti relativi all'appalto una serie di condizioni che garantiscano la sicurezza dell'approvvigionamento.

La direttiva prevede inoltre una serie di esclusioni specifiche⁷¹.

Il termine previsto per la trasposizione della direttiva negli ordinamenti nazionali è il 21 agosto 2011.

In data 3 novembre 2009 si è aperto, presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, un tavolo di lavoro con le Amministrazioni interessate, per avviare l'attività di recepimento della direttiva.

⁷¹ Sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2009/81/CE gli appalti aggiudicati in base a norme internazionali; gli appalti la cui esecuzione comporti l'obbligo per lo Stato membro di fornire informazioni la cui divulgazione sia considerata contraria all'interesse essenziale alla sua sicurezza; gli appalti aggiudicati nel contesto di accordi di cooperazione nel settore della ricerca e sviluppo conclusi tra almeno due Stati membri; gli appalti destinati ad attività di "intelligence"; gli appalti aggiudicati in un Paese terzo, compresi quelli per acquisti civili, effettuati in seguito a uno spiegamento di forze militari al di fuori del territorio dell'Unione europea, quando esigenze operative impongano che siano conclusi con gli operatori economici localizzati nell'area in questione; gli appalti per la fornitura di materiali nel settore della difesa e sicurezza e, se necessario, di lavori e servizi strettamente collegati a tali forniture, conclusi tra governi degli Stati membri.

b) Recepimento della direttiva "ricorsi" (direttiva 2007/66/CE per il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici).

Lo scopo della direttiva 2007/66/CE dell'11 dicembre 2007, cd. direttiva ricorsi, è di garantire, in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, una tutela processuale effettiva, celere, e che giunga prima dell'avvenuta stipulazione del contratto, mediante il termine dilatorio per la stipulazione del contratto, c.d. standstill, decorrente dall'aggiudicazione definitiva e l'effetto sospensivo automatico della possibilità di stipulazione del contratto, decorrente dalla proposizione del ricorso giurisdizionale, e perdurante fino alla pronuncia giurisdizionale.

La direttiva prevede che la mancata osservanza di detti termini produca la privazione di effetti del contratto, fatti salvi gravi ragioni di interesse pubblico per le quali il contratto può essere mantenuto in vita, con l'applicazione, in tal caso, di sanzioni alternative, pecuniarie e non, che si sommano al risarcimento del danno.

Il termine di recepimento nell'ordinamento italiano, previsto dalla legge delega n. 88/2009, legge comunitaria 2008, con scadenza il 20 dicembre 2009, è prorogato, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della medesima legge fino al 20 marzo 2010, per effetto della trasmissione del provvedimento alle Commissioni parlamentari.

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della c.d. direttiva ricorsi, ormai prossimo alla pubblicazione, utilizza la tecnica della novella legislativa del codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e prevede in dettaglio:

- il termine di 30 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione definitiva per la notifica del ricorso giurisdizionale (in luogo del termine ordinario di sessanta giorni) e di ulteriori 5 giorni per il suo deposito (in luogo del termine ordinario di deposito di trenta giorni);
- che nel corso di detto periodo di 35 giorni vige la preclusione alla stipula del contratto (standstill), che, in caso di ricorso, si protrae per ulteriori 20 giorni se entro tale termine interviene il provvedimento cautelare collegiale di primo grado.

Ulteriore novità riguarda l'introduzione della c.d. informativa sull'intento di proporre ricorso che un concorrente può effettuare durante il procedimento di gara. Su tale informativa la stazione appaltante decide entro i successivi 20 giorni sull'opportunità di agire in autotutela.

Lo schema di decreto legislativo prevede altresì disposizioni in materia di incentivazione dell'accordo bonario e di razionalizzazione dell'istituto dell'arbitrato.

Sullo schema di decreto ha reso parere il Consiglio di Stato, in data 25 gennaio 2010, che ha ritenuto in larga parte condivisibili le soluzioni adottate dall'Amministrazione ed ha formulato specifiche osservazioni

che non mettono in discussione l'impianto dello schema, volte soprattutto a fornire indicazioni per la semplificazione del testo normativo.

c) Revisione del Codice dei contratti pubblici

A seguito della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 19 maggio 2009, Causa C - 538/07 - direttiva 92/50/CEE relativa al collegamento sostanziale tra imprese, è continuata l'opera di revisione del Codice dei contratti pubblici già avviata con il primo decreto legislativo correttivo (26 gennaio 2007, n. 6), proseguita sistematicamente con il secondo decreto legislativo correttivo (31 luglio 2007, n. 113) e con il terzo decreto correttivo (11 settembre 2008, n. 152) che ha interessato l'intero settore dei contratti pubblici, perseguendo l'obiettivo di una definizione normativa della materia più organica e condivisa.

Inoltre, sono intervenute ulteriori modifiche al d.lgs n. 163/06 anche ai fini di una semplificazione delle procedure quali, ad esempio, in tema di anomalia dell'offerta a seguito dell'art. 4-quater della legge 102/2009 che, oltre prevedere lo snellimento dell'intera procedura, in particolare ha soppresso l'obbligo di presentazione, per i concorrenti, delle giustificazioni in sede di offerta.

d) Presidenza italiana del Public Procurement Network (PPN)

Il Public Procurement Network (PPN) è una rete di cooperazione internazionale istituita con l'obiettivo di contribuire all'armonizzazione ed all'attuazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici attraverso il confronto e lo scambio di esperienze.

Alla Rete partecipano tutti gli Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio Economico Europeo, nonché i Paesi candidati all'adesione o comunque impegnati al rispetto dei principi comunitari in base ad accordi specifici con l'Unione europea. La Commissione europea fornisce un significativo supporto alla Rete partecipandovi con lo status di osservatore.

Nel giugno 2009 l'Italia, per il tramite dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici e con il supporto del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, ha assunto la Presidenza del PPN⁷².

Il programma della Presidenza italiana si concentra sulle seguenti priorità:

- rafforzamento della cooperazione tra Paesi partecipanti nell'ambito dello scambio di informazioni e buone pratiche nella concreta applicazione della normativa sugli appalti;

⁷² Fino al luglio 2011, infatti, la Presidenza del PPN è assunta su base volontaria tra i componenti a pieno titolo per la durata di un anno. Successivamente a tale data, essa seguirà l'ordine di rotazione della Presidenza dell'Unione Europea iniziando dal Paese che ha avuto la Presidenza nel secondo semestre 2009.

- promozione di conferenze e seminari su tematiche di interesse comune;
- rafforzamento della collaborazione con la Commissione europea nel contesto del Comitato Consultivo Appalti Pubblici.
- aggiornamento e rinnovamento del sito web ufficiale della rete.

Il 15 ottobre 2009, la Presidenza italiana ha organizzato la prima conferenza internazionale su "Il ruolo degli appalti pubblici nell'attuale contesto economico europeo", alla quale hanno partecipato 26 delegazioni dei Paesi partecipanti al PPN, rappresentanti della Commissione europea (DG Mercato Interno e DG Commercio), della Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo (BERS) e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Nel corso della conferenza si è discusso dell'impatto macroeconomico conseguente all'apertura del mercato degli appalti pubblici e sulle potenzialità di sviluppo ad esso collegate; è stato esaminato il programma della BERS "Legal Transition Program" relativo alla promozione di standard, buone pratiche e cooperazione tecnica nel campo degli appalti pubblici; è stato presentato lo studio comparato, realizzato dalla presidenza italiana, sullo stato di recepimento della direttiva ricorsi negli Stati membri; si è discusso sui casi di esclusione dalla partecipazione alle gare (art. 45 della direttiva 2004/18/CE); si è infine discusso sulle azioni da intraprendere in applicazione del "Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici".

e) Applicazione articolo 30 della direttiva 2004/17/CE

L'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE (recepito con l'articolo 219 del Codice dei contratti pubblici) prevede la possibilità di escludere dall'applicazione della direttiva stessa gli appalti destinati a permettere un'attività che, nello Stato membro in cui viene esercitata, sia direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili.

Nel corso del 2009 è stata istruita ed inviata alla Commissione europea la richiesta di esclusione, presentata da Poste S.p.A, riguardante gli appalti destinati allo svolgimento dei seguenti servizi finanziari: raccolta di risparmio tramite i conti correnti; prestiti per conto di banche e altri intermediari finanziari abilitati; servizi e attività di investimento; servizi di pagamento e di trasferimento di denaro.

La Commissione europea in data 30 novembre 2009 ha trasmesso per la formale consultazione dei membri del Comitato consultivo appalti pubblici il progetto di decisione che accoglie la richiesta di esclusione avanzata dal Governo italiano.

Orientamenti per il 2010

Per quanto riguarda il recepimento della direttiva appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE), la Commissione europea ha programmato (da gennaio a maggio 2010) una serie di workshop tematici per approfondire le questioni più complesse e problematiche anche in vista dell'eventuale elaborazione di linee guida che possano essere di ausilio agli Stati membri nell'attività di recepimento. Gli argomenti che la Commissione europea intende approfondire sono il campo di applicazione della direttiva, gli appalti esclusi, la sicurezza dell'informazione e dell'approvvigionamento, la ricerca e lo sviluppo, il subappalto e gli aspetti della sicurezza non militare inclusi gli appalti destinati ad attività di "intelligence".

Inoltre, la Presidenza italiana del PPN proseguirà nell'approfondimento delle tematiche da essa individuate: sarà completata la ricognizione del processo di recepimento della direttiva ricorsi negli Stati membri; su proposta della Commissione europea sarà avviata la medesima ricognizione in relazione al recepimento della direttiva appalti difesa e sicurezza; verrà approfondito lo scambio di informazioni su casi specifici di esclusione in base all'art. 45 della direttiva 2004/18/CE e, come anche indicato nel codice europeo di buone pratiche per le PMI, verrà dato impulso al confronto tra i partecipanti alla Rete sulle iniziative assunte in attuazione dello stesso.

Infine, nel corso del 2010 il Governo italiano sarà chiamato a svolgere, attraverso il Comitato consultivo appalti pubblici, un'approfondita attività di analisi su alcuni documenti di lavoro, che di seguito si descrivono in sintesi, presentati dalla Commissione europea alla fine dell'anno 2009. Sulla base delle conclusioni che emergeranno dai lavori, la stessa Commissione europea valuterà l'adozione di eventuali iniziative (proposte di modifiche normative, comunicazioni o linee guida).

Metodologia per una valutazione globale della legislazione sugli appalti pubblici

La DG Mercato interno ha intenzione di avviare una valutazione globale dell'impatto delle politiche comunitarie sugli appalti, che dovrebbe essere completata nella primavera del 2011.

La valutazione avrà un forte accento pratico e operativo. Oltre ad esaminare l'attuazione delle disposizioni e l'esperienza delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici alla luce del quadro normativo esistente, la valutazione analizzerà anche l'impatto della legislazione relativa agli appalti sulla concorrenza, verificando in particolare se la trasparenza introdotta ha aumentato la concorrenza e il commercio⁷³.

Gli esiti della valutazione costituiranno inoltre la base per la possibile adozione da parte della Commissione europea di una comunicazione su

⁷³ La valutazione sarà basata sulle seguenti fonti principali: studi e ricerche esistenti in Europa o a livello nazionale, sfruttamento intensivo di TED/MAPPS e altre banche dati, due nuovi studi appositamente commissionati sugli appalti transfrontalieri e il costo-efficacia delle procedure.