

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 3-4 giugno 2004

Rassegna della normativa dell'Unione Europea  
di interesse regionale

febbraio 2004 – maggio 2004

Relatori:

Dott.ssa Gianna Di Danieli

Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale - Regione Friuli-Venezia Giulia

Dott.ssa Luisa Geromet

Ufficio di Gabinetto della Presidenza del Consiglio - Regione Friuli-Venezia Giulia

## **Premessa**

La selezione è stata operata fra gli atti normativi emessi dalle istituzioni della Comunità Europea dal febbraio 2004 al giugno 2004, o entrati in vigore nel medesimo periodo.

Si intendono segnalare gli atti normativi di interesse regionale in senso ampio e perciò comprendente sia gli atti che incidono direttamente sull'esercizio della potestà legislativa regionale, sia quelli che riguardano le politiche comunitarie alle quali le regioni partecipano.

Si è ritenuto di prendere in considerazione anche atti normativi non vincolanti, dai quali sia però possibile desumere la posizione di un'istituzione comunitaria rispetto a determinate questioni rilevanti o alle sinergie fra diverse politiche comunitarie; si è ritenuto, inoltre, di segnalare la giurisprudenza della Corte di Giustizia, del Tribunale di Primo grado e della Corte dei Conti della U.E.

Tale selezione è stata effettuata attingendo alle informazioni tratte dal sito dell'Unione Europea, dalle banche dati professionali sulla normativa comunitaria nonché dalla stampa economico finanziaria, al fine di evidenziare gli atti che per varie ragioni risultano di interesse regionale.

## SOMMARIO

ATTO	MATERIA	PAGINA
Relazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera "Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata" COM (2004)29 def./2 del 20 febbraio 2004	Questioni istituzionali e futuro dell'Unione - informazione, istruzione e cultura - diffusione dell'informazione - economia - sviluppo sostenibile	
Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale	Ambiente - inquinamento e perturbazioni ambientali - tutela della salute - responsabilità per danni ambientali	
Libro verde presentato dalla Commissione delle Comunità europee sulle obbligazioni alimentari COM (2004) 254 definitivo 15.4.2004	Competenza giurisdizionale - riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - obbligazioni alimentari - armonizzazione del diritto civile	
Regolamento (ce) n. 641/2004 della Commissione del 6 aprile 2004 recante norme attuative del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente modificati, la notifica di prodotti preesistenti e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato che è stato oggetto di una valutazione del rischio favorevole	Ambiente, consumatori e tutela della salute - Agricoltura - Armonizzazione delle legislazioni e polizia sanitaria- Mercato interno: ravvicinamento delle legislazioni - Prodotti alimentari organismo geneticamente modificato; rischio sanitario; prevenzione dei rischi	

<p>Sentenza Sezione V, Corte di Giustizia dell'U.E. dell'1 aprile 2004 (C-99/02)</p>	<p>Lavoro – contratti di formazione e lavoro - aiuti illegittimi concessi dagli Stati – obbligo di recupero -</p>	
<p>Sentenza Sezione VI Corte di Giustizia dell'U.E. del 25 marzo 2004 nei procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00</p>	<p>Agricoltura - Organizzazione comune dei mercati - Latte e latticini - Prelievo supplementare sul latte</p>	
<p>Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo del Consiglio, del 31 marzo 2004, che relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavoro, di forniture e di servizi</p>	<p>mercato interno – tutela della concorrenza - appalti</p>	
<p>Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali</p>	<p>mercato interno – tutela della concorrenza - appalti</p>	
<p>“Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” COM(2004) 327 definitivo, del 30 aprile 2004</p>	<p>disciplina della concorrenza - mercato interno - appalti</p>	
<p>Corte di Giustizia dell'U.E. (Seduta plenaria) sentenza 23 marzo 2004, nel procedimento C-138/02 - Nozione di lavoratore ai sensi della normativa comunitaria</p>	<p>lavoro</p>	

## NOTIZIE

Sul sito Celex dell'Unione Europea è comparso l'avviso che dal 1° maggio 2004 i documenti ufficiali dell'Unione Europea sono disponibili sul sito EUR-Lex e Celex nelle lingue dei 25 Stati membri.

A partire da tale data gli atti di diritto comunitario in vigore tradotti nelle lingue dei nuovi Stati membri, le edizioni quotidiane della Gazzetta ufficiale e numerosi altri documenti (ad es. i documenti COM) sono disponibili su EUR-Lex; gli stessi documenti, oltre alle sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado emessi dopo il 1° maggio 2004, sono anch'essi integrati in Celex.

EUR-Lex e Celex sono stati adattati per trattare 9 nuove basi linguistiche. Tuttavia, poiché non esistono tutti i documenti nelle nuove lingue sarà la versione inglese che comparirà per difetto.

L'Ufficio delle pubblicazioni ha comunicato inoltre che sta lavorando allo sviluppo di un nuovo sistema di informazione giuridica che risulterà dalla fusione di EUR-Lex e Celex. Il nuovo sistema, gratuito, sarà disponibile a partire dal 1° luglio 2004. Gli attuali EUR-Lex e Celex scompariranno entro la fine dell'anno.

## Normativa comunitaria

**Tipo di atto e data:** Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM (2004) 29 definitivo/2 del 20 febbraio 2004

**Istituzione emittente:** Commissione dell'Unione Europea

**Pubblicazione:** Bollettino UE n. 1-2, 2004

**Entrata in vigore:** -

**Destinatari:** Consiglio e Parlamento Europeo

**Materia:** Questioni istituzionali e futuro dell'Unione - informazione, istruzione e cultura - diffusione dell'informazione

### Sintesi

La Relazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera intitolata "Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata" sottolinea come l'Unione europea applichi la strategia di Lisbona da quattro anni, periodo in cui è stata avviata la necessaria transizione verso un'**economia basata sulla conoscenza competitiva**, in grado di apportare occupazione, crescita e coesione sociale, conciliandole con il rispetto per l'ambiente.

Questa quarta relazione presenta il bilancio dei progressi realizzati a partire dal 2000 e invita il Consiglio europeo a cogliere le opportunità offerte dalla recente ripresa economica e dall'imminente allargamento per dare un impulso decisivo alla strategia di Lisbona.

L'analisi dei progressi realizzati dall'Unione e dagli Stati membri si basa sulle relazioni di applicazione degli indirizzi di massima di politica economica e degli orientamenti per l'occupazione, così come sugli indicatori strutturali proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio.

Dal marzo 2000 la strategia di Lisbona fornisce all'Unione uno strumento di *governance* economica e un quadro d'azione appropriato per il conseguimento dei propri obiettivi, come dimostrano i progressi globali già compiuti nel corso degli ultimi quattro anni.

Al riguardo la relazione evidenzia che:

- **a partire dal 1999 sono stati creati più di sei milioni di posti di lavoro**, che hanno portato il tasso d'occupazione complessivo dal 62,5% al 64,3% nel 2002; inoltre la disoccupazione di lunga durata è nettamente diminuita in Europa, passando dal 4% nel 1999 al 3% nel 2002;

- **diversi mercati chiave sono stati aperti, completamente o in parte, alla concorrenza:** le telecomunicazioni, il trasporto ferroviario di merci, i servizi postali, i mercati dell'elettricità e del gas. Quest'anno inoltre il cielo unico europeo diventerà una realtà, consentendo di ridurre i ritardi e le congestioni del traffico aereo;
- l'economia basata sulla conoscenza comincia a concretizzarsi, come dimostrano, da un lato, **l'ampia diffusione di Internet** nel 93% delle scuole, ma anche nelle imprese, nelle amministrazioni pubbliche e nelle famiglie; e dall'altro, la progressiva realizzazione dello Spazio europeo della ricerca;
- **l'approccio dello sviluppo sostenibile** comincia ad essere preso in considerazione nella definizione delle politiche. Diversi Stati membri hanno avviato un processo di riforma del loro sistema pensionistico per risolvere il problema dell'invecchiamento. Analogamente, l'azione comunitaria è sempre più attenta alla conservazione dell'ambiente naturale;
- nel corso di questi primi quattro anni gli sforzi compiuti hanno consentito di adottare un centinaio di regolamenti, direttive e programmi, di portata diversa, ma tutti incentrati sugli obiettivi di Lisbona.

L'Unione europea dal canto suo ha adottato **oltre 70 direttive riguardanti la strategia di Lisbona**, che dovrebbero consentire una maggiore armonizzazione e un quadro normativo comune, destinato a rafforzare il mercato interno, la competitività e, in ultima analisi, il potenziale di crescita

La relazione sottolinea come, nel recepimento di tali direttive Danimarca, Spagna e Italia abbiano conseguito i risultati migliori (tra l'85% e il 75% delle direttive «Lisbona» recepite), mentre la Francia, la Germania e la Grecia abbiano registrato i maggiori ritardi (tra il 42% e il 35%).

Nonostante i progressi compiuti in alcuni settori, la relazione sottolinea chiaramente che le misure adottate dagli Stati membri a livello europeo sono solo parte degli interventi necessari per avviare la strategia di Lisbona nella direzione giusta; un significativo numero di riforme e investimenti di competenza degli Stati membri non sono ancora stati effettuati.

In particolare la relazione evidenzia **l'insufficienza degli investimenti nei settori strategici della ricerca e dell'innovazione** (e come ciò si ripercuota negativamente anche sulla competitività) e come il potenziale del mercato interno non sia ancora pienamente sviluppato.

La strategia di Lisbona promuove un modello di sviluppo che, grazie a una crescita economica forte, consente di migliorare in modo durevole gli standard e la qualità di vita degli europei, garantendo parallelamente un elevato livello di coesione sociale e di tutela ambientale.

Il Consiglio europeo si è posto l'obiettivo di conferire un impulso decisivo alla riduzione della povertà entro il 2010. Da questo punto di vista, il pericolo che il **rischio di povertà** aumenti in numerosi Stati membri rimane reale,

segnatamente a causa di una crescita della disoccupazione e soprattutto della **scarsa sostenibilità dei sistemi previdenziali e pensionistici**.

Nel **settore ambientale**, inoltre, i **risultati** degli Stati membri restano globalmente **inadeguati**, mentre a livello europeo si sono compiuti notevoli sforzi per potenziare le sinergie tra le politiche e lo sviluppo sostenibile a lungo termine:

1. attraverso la riforma della politica agricola comune sono stati riorientati i sostegni a favore di un'agricoltura sostenibile;
2. è stato inoltre istituito un pagamento unico per azienda, totalmente o parzialmente disaccoppiato dall'attività produttiva e subordinato all'obbligo di mantenere le terre in buone condizioni agricole e ambientali;
3. è stata adottata la legislazione sulla tassazione dei prodotti energetici;
4. la Commissione ha istituito uno strumento di valutazione d'impatto che verrà progressivamente applicato a tutte le principali proposte e che è già stato applicato a importanti proposte legislative nel corso del 2003;
5. l'Unione si è posta obiettivi quantificati nel settore delle energie rinnovabili (il 22% per l'elettricità verde e il 5,75% per i biocarburanti entro il 2010).

Comunque, i **ritardi** più significativi sono stati individuati in **tre ambiti strategici**, fondamentali per la crescita: le reti e la conoscenza, la competitività del settore industriale e dei servizi, nonché l'invecchiamento attivo.

Di conseguenza, nell'individuare le **priorità per il 2004**, la relazione sottolinea come gli Stati membri debbano impegnarsi più fermamente nel portare avanti le riforme definite nel Consiglio europeo di Lisbona e la Commissione invita pertanto il Consiglio europeo a prendere le decisioni necessarie nei seguenti settori prioritari:

- **migliorare gli investimenti nelle reti e nella conoscenza** applicando in particolare «l'iniziativa per la crescita» e dando maggiore priorità al livello e alla qualità degli investimenti nella ricerca, nell'istruzione e nella formazione;
- **rafforzare la competitività delle imprese europee applicando una migliore regolamentazione**, in particolare nel settore industriale, nonché adottando sia la proposta di direttiva quadro sui servizi, sia la proposta di piano d'azione sulle tecnologie ambientali;
- infine, **promuovere l'invecchiamento attivo** incoraggiando i lavoratori anziani a rimanere nel mercato del lavoro e modernizzando i sistemi educativi attraverso la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'organizzazione del lavoro e i sistemi di prevenzione e di cura.

Con riguardo al potenziamento della **competitività**, che risulta essere uno degli elementi essenziali della strategia di Lisbona e costituisce la principale fonte di preoccupazione degli Stati membri e delle imprese, la relazione evidenzia come la UE disponga già di una strategia per rafforzare la competitività e che occorre promuovere più incisivamente la sua attuazione e definire le priorità.

Il documento ribadisce che è fondamentale fare avanzare in modo prioritario i **lavori legislativi** su questa proposta, ed, in particolare:

- adottare il **regolamento sul brevetto comunitario** e giungere a un accordo politico sugli strumenti relativi agli aspetti giurisdizionali;
- giungere a un accordo politico nel Consiglio sul **riconoscimento delle qualifiche professionali**;
- portare avanti il **piano d'azione per i servizi finanziari**: adottare le proposte di direttive sugli investimenti nei servizi e sulla trasparenza;
- raggiungere nell'ambito del Consiglio un accordo politico sul potenziamento della **tutela dei diritti di proprietà intellettuale**;
- avviare al più presto la discussione sulla **proposta di direttiva quadro sui servizi**.

La Commissione invita, infine, il Consiglio europeo a definire il contesto e il metodo necessario per la preparazione della verifica intermedia della strategia di Lisbona nel 2005: questa revisione dovrà incentrarsi primariamente sull'attuazione, facendo riferimento in particolare al prossimo quadro finanziario per il periodo successivo al 2006.

## Normativa comunitaria

**Tipo di atto e data:** Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale

**Istituzione emittente:** Parlamento europeo e Consiglio

**Pubblicazione:** GUCE n. L 143 del 30 aprile 2004

**Entrata in vigore:** recepimento entro il 30 aprile 2007

**Destinatari:** Stati membri

**Materia:** Ambiente – inquinamento e perturbazioni ambientali – tutela della salute – responsabilità per danni ambientali

### Sintesi

La direttiva sulla "responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale" pubblicata sulla GUCE del 30 aprile 2004, istituisce un regime unico per prevenire e risarcire il danno ambientale in tutti i Paesi dell'Unione Europea.

Il principio, secondo il quale quando si verifica un danno ambientale paga l'inquinatore (**principio "chi inquina paga"**), è già enunciato nel Trattato costitutivo della Comunità europea. Poiché svolge un ruolo di dissuasione contro la violazione delle norme in materia d'ambiente, contribuisce al conseguimento degli obiettivi ed all'applicazione della politica comunitaria in questo settore.

Il Libro bianco sulla responsabilità ambientale, pubblicato nel febbraio 2000, ha analizzato come attuare il principio "chi inquina paga" per realizzare la politica ambientale della Comunità. Al termine di quest'analisi, lo strumento della direttiva è risultata il mezzo migliore per instaurare un regime comunitario di responsabilità ambientale.

La direttiva, infine, approvata è il risultato della riflessione condotta a seguito del Libro bianco ed in occasione della quale è stata effettuata una consultazione pubblica.

Nel documento in oggetto i danni ambientali sono definiti con riferimento solo ad alcune matrici che compongono l'ambiente: l'elemento acquatico individuato dalla legislazione comunitaria in materia di gestione delle acque; le specie ed habitat protetti dalla normativa comunitaria relativa alla conservazione della natura, le aree protette dalla legislazione nazionale o regionale in materia di conservazione della natura e con riferimento ai pericoli per la salute dovuti alla contaminazione del suolo.

In questo senso la direttiva si differenzia profondamente dalla definizione italiana di danno ambientale di cui all'articolo 18 della L. 349/1986 (per la quale il danno ambientale è qualunque fatto doloso o colposo che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, in tutto o in parte).

La direttiva si applica ai danni ambientali ed alle minacce imminenti qualora tali danni si verificano a causa delle attività professionali riprese all'allegato III.

La direttiva trova alcuni limiti di applicazione: i danni causati da un conflitto armato, da una catastrofe naturale, da un evento autorizzato o da attività senza rischi secondo le conoscenze scientifiche del momento non sono coperti; inoltre essa non si applica alle lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche.

Per quanto riguarda il danno prodotto "indirettamente", è previsto che esso possa dare luogo al risarcimento solo in presenza di una prova, molto difficile, circa il nesso causale tra il danno medesimo e le attività dei singoli operatori.

Rimangono irrisolti i problemi relativi alla individuazione dell'inquinatore ed alla sua insolvenza, nonché le difficoltà connesse alla quantificazione e valutazione del danno.

La **responsabilità** si delinea come **oggettiva** in relazione al danno ad acque e terreni, è invece soggettiva, e quindi deve essere provato il **dolo o la colpa, per il danno alla biodiversità**, ossia alle specie ed agli habitat.

Con riguardo a questi ultimi, mentre è previsto che il danno risarcibile ad acque e terreni possa derivare solo dalle 12 attività professionali elencate nell'allegato III (prime tra tutte quelle soggette ad IPPC – autorizzazione ambientale integrata -), il danno alle specie ed agli habitat, invece, prescinde da tale legame, ed è di carattere generale.

La direttiva distingue le **azioni di prevenzione** del danno ambientale dalle **azioni di riparazione** dello stesso.

Quando subentra una minaccia imminente di danno ambientale, l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro impone all'esercente (inquinatore potenziale) di adottare le misure preventive idonee o le prende essa stessa e copre successivamente le spese relative a queste misure.

Quando si è verificato un danno ambientale l'autorità competente impone all'esercente interessato di adottare le misure di riparazione idonee (determinate sulla base delle regole e dei principi enunciati all'allegato II della direttiva) o le prende essa stessa e copre successivamente le spese. In caso di più danni, l'autorità competente può decidere l'ordine di priorità nel risarcimento di essi.

La direttiva muove, infatti, dal principio comunitario "chi inquina paga": l'operatore, ossia il soggetto finanziariamente responsabile delle azioni di prevenzione e riparazione è non solo il soggetto privato, ma anche quello pubblico che esercita o controlla un'attività professionale.

Se l'esercente non ha la possibilità finanziaria di prendere in toto o in parte le misure di riparazione necessarie o se l'identificazione dell'inquinatore responsabile

risulta impossibile, gli Stati membri provvedono affinché le misure siano adottate. Istituiscono, se del caso, meccanismi di finanziamento alternativo (come le garanzie finanziarie, le fidejussioni, i fondi collettivi).

Nell'ipotesi in cui l'autorità competente abbia attuato misure di prevenzione o di riparazione, quest'autorità **recupera i costi sostenuti** dall'esercente responsabile del danno o della minaccia imminente di danno. Lo stesso principio si applica in relazione alle valutazioni ambientali realizzate per determinare la dimensione del danno e le misure da adottare per ripararlo.

Quando un danno alla biodiversità è causato da attività professionali non riprese all'allegato III e l'esercente non ha agito con dolo o colpa, non deve sostenere i costi delle misure di prevenzione o di riparazione.

Se il danno ambientale (o la sua minaccia) è stato causato da un terzo o si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o come conseguenza dell'osservanza di un ordine impartito dalla pubblica amministrazione, i costi della riparazione del danno non saranno a carico dell'operatore.

E' cioè prevista per gli Stati membri la **possibilità di introdurre**, in attuazione della direttiva, l'**esclusione della responsabilità** nelle ipotesi sopra previste (**evento a seguito di apposita autorizzazione; assenza di dolo o colpa; cognizioni tecniche all'epoca dell'evento non conoscibili**).

La direttiva prevede, comunque, che se molti esercenti sono corresponsabili di un danno, essi devono sostenere i costi della riparazione sia in solido, sia su base proporzionale; fatta questa premessa, l'esercente in grado di determinare la sua parte di responsabilità è tenuto a pagare soltanto in proporzione di essa.

Gli Stati membri devono incoraggiare gli esercenti a fornirsi di una **garanzia finanziaria**, come un'assicurazione, e promuovono anche lo sviluppo di questo tipo di servizi.

Per quanto riguarda la **legittimazione attiva**, la direttiva espressamente non conferisce ai privati un diritto ad essere indennizzati in seguito ad un danno ambientale o a una sua minaccia imminente, mentre la riconosce alle **organizzazioni non governative** poiché riconosce l'**ambiente come "interesse diffuso"**.

Gli organismi abilitati ad operare nell'interesse dell'ambiente, comprese le organizzazioni di tutela dell'ambiente) possono chiedere alle autorità competenti di agire in caso di danno, e possono agire esse stesse davanti agli organi giurisdizionali poiché sono considerate titolari di diritti che possono subire violazioni.

Quando un danno o una minaccia di danno possono avere conseguenze che influiscono su più di uno Stato membro, questi cooperano nell'azione di prevenzione o di riparazione.

Le nuove regole europee per il risarcimento dei danni ambientali stabilite dalla direttiva 2004/35 CE dovranno essere recepite dagli Stati membri entro il 30 aprile 2007.

E' espressamente previsto che gli **Stati membri possano mantenere o emanare norme più severe** in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale con possibilità di **possibile doppio recupero dei costi** come conseguenza di azione concorrente da parte di un'autorità competente o di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale.

Con riguardo al regime transitorio ed all'applicazione delle nuove disposizioni, la direttiva prevede che esse non possano essere applicate al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione.

Entro il 30 aprile 2013 gli Stati membri dovranno riferire sulla sua applicazione alla Commissione. Quest'ultima presenterà una relazione al Parlamento ed al Consiglio sulla base delle relazioni nazionali, accompagnata, se necessario, da opportune proposte di modifica.

## Normativa comunitaria

**Tipo di atto e data:** Libro verde presentato dalla Commissione sulle obbligazioni alimentari COM (2004) 254 definitivo del 15 aprile 2004

**Istituzione emittente:** Commissione dell'Unione Europea

**Pubblicazione:**

**Entrata in vigore:** -

**Destinatari:** Stati membri, cittadini, imprese

**Materia:** competenza giurisdizionale - riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - obbligazioni alimentari – armonizzazione del diritto civile

### Sintesi

Scopo del Libro verde sulle obbligazioni alimentari è quello di avviare un'**ampia consultazione con i settori interessati dalle questioni di natura giuridica e pratica che sorgono in materia di obbligazioni alimentari nelle situazioni a carattere internazionale.**

Il Libro verde poggia su uno studio realizzato dietro richiesta della Commissione europea, su contributi forniti da esperti degli Stati membri dell'Unione europea e su elementi raccolti nel quadro dei lavori effettuati su questo tema dalla conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato.

Esso intende, oltre che proporre spunti di riflessione, presentare i diversi aspetti della materia che sembrano richiedere l'adozione di norme comunitarie e, per quanto riguarda le cause che superano le frontiere dell'Unione europea, di norme convenzionali nuove.

Circa il contesto generale in cui è maturata la decisione di presentare il Libro verde deve essere evidenziato che il **Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999** ha invitato il Consiglio a stabilire, sulla base di proposte della Commissione, norme di procedura comuni speciali al fine di **semplificare e accelerare la risoluzione di controversie transfrontaliere riguardanti segnatamente i crediti alimentari.**

In particolare il Consiglio europeo ha raccomandato di ridurre le procedure intermedie necessarie per ottenere il riconoscimento e l'esecuzione nello Stato richiesto di una decisione emessa in un altro Stato membro.

Inoltre il Programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale o "**Programma di riconoscimento reciproco**" si riferisce espressamente alle

conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e raccomanda di far sì che i creditori di alimenti beneficino della **soppressione della procedura di exequatur** (vale a dire la procedura che deve essere introdotta dinanzi al tribunale di uno Stato affinché questo riconosca e dichiari esecutorie sul suo territorio le decisioni emesse da un tribunale di un altro Stato).

Il **regolamento del Consiglio (CE) n. 44/2001**, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, all'articolo 5, paragrafo 2, dispone che "La persona domiciliata nel territorio di uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro: (...) in materia di obbligazioni alimentari, davanti al giudice del luogo in cui il creditore di alimenti ha il domicilio o la residenza abituale o, qualora si tratti di una domanda accessoria ad un'azione relativa allo stato delle persone, davanti al giudice competente a conoscere quest'ultima secondo la legge nazionale, salvo che tale competenza si fondi unicamente sulla cittadinanza di una delle parti".

Ne consegue che **il creditore di alimenti può scegliere di adire il giudice competente** dello Stato membro in cui il debitore ha il domicilio o quello dello Stato membro in cui esso stesso ha il domicilio o la residenza abituale.

**Quand'è il debitore ad agire, esso dispone di un'unica possibilità**, vale a dire introdurre la procedura dinanzi al giudice competente dello Stato membro in cui l'avversario ha il domicilio.

La questione relativa alle obbligazioni alimentari forma quindi parte dei settori già contemplati in parte dagli strumenti comunitari esistenti, per i quali il «Programma di riconoscimento reciproco» prevede l'adozione di una serie di misure comprendenti, in particolare, l'introduzione dell'esecuzione provvisoria e l'attuazione di provvedimenti cautelari.

Per di più il "Programma di riconoscimento reciproco" indica in linea generale che sarà "talvolta necessario, o addirittura indispensabile, **fissare, a livello europeo, una serie di norme procedurali che costituiranno garanzie minime comuni**", o addirittura "orientarsi verso una certa armonizzazione delle procedure.

Al fine di reperire gli elementi necessari alla realizzazione di questo programma la Commissione ha fatto realizzare uno studio sul recupero di crediti alimentati negli Stati membri dell'Unione europea.

Secondo la relazione di sintesi che termina lo studio "Il recupero degli assegni alimentari costituisce, a livello degli Stati membri, un **contenzioso di massa a motivo dell'indebolirsi dei rapporti di famiglia**" e "un problema comunitario **derivante dalla libera circolazione dei cittadini europei**".

Il Libro verde sottolinea che non esistono statistiche europee sul numero di cause relative a crediti alimentari e che richiedono un'esazione transfrontaliera, ma che indizi interessanti paiono emergono da diverse cifre relative agli Stati membri.

Dalle statistiche comunitarie risulta che nel 1999 sei milioni circa di cittadini di uno Stato dell'Unione europea risiedevano nel territorio di un altro Stato membro.

Si rileva che in molti paesi dell'Unione il numero di divorzi ogni 1000 abitanti equivale pressappoco alla metà del numero di matrimoni per la stessa popolazione.

La **Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato** ha avviato nuovi lavori in materia di obbligazioni alimentari al fine di modernizzare il dispositivo convenzionale attualmente esistente, composto, oltre che da diversi accordi regionali o bilaterali, da cinque convenzioni internazionali.

Per quanto riguarda la **nozione di obbligazioni alimentari**, il Libro verde ricorda che la Corte di giustizia delle Comunità europee ne ha adottato, in materia di applicazione della convenzione di Bruxelles del 1968, un'accezione ampia. Infatti nella sentenza L. de Cavel contro J. de Cavel la Corte ha assimilato la "prestazione compensativa" prevista dal diritto francese dopo il divorzio ad un'obbligazione alimentare in quanto essa è "commisurata alle rispettive risorse e necessità". Del pari, nella sentenza A. Van den Boogaard contro P. Laumen, essa ha dichiarato che una "decisione emessa in una causa di divorzio e che dispone il pagamento di una somma forfetaria e il trasferimento della proprietà di taluni beni da uno dei due ex coniugi all'altro deve considerarsi vertere su obbligazioni alimentari (...) se è diretta a garantire il sostentamento dell'altro ex coniuge".

Per quanto riguarda le legislazioni interne degli Stati membri dell'Unione europea, il Libro verde sottolinea che esse sono segnate da grandi divergenze per quanto riguarda le obbligazioni alimentari.

Ad esempio, l'età in cui un figlio cessa di aver diritto a un credito alimentare nei confronti dei genitori varia a seconda dello Stato; talune legislazioni non prendono in considerazione un criterio relativo all'età, bensì tengono conto della situazione del figlio e dell'eventuale capacità di questi ultimi di provvedere autonomamente ai propri bisogni.

Talune legislazioni prevedono che uno dei coniugi divorziati benefici, in linea di principio, perlomeno in certi casi, di un credito alimentare nei confronti dell'ex coniuge, per contro altri ordinamenti applicano il principio contrario.

Talune legislazioni ammettono l'esistenza di obbligazioni alimentari tra membri diversi della famiglia, addirittura tra collaterali senza legame di parentela, mentre altre limitano i diritti alimentari ai figli o ai coniugi.

Le **norme di competenza giurisdizionale** previste dai diversi sistemi giuridici consentono in genere alle parti di scegliere tra i tribunali di Stati diversi, segnatamente Stato di residenza o di domicilio del creditore o del convenuto. Per di più la legislazione interna di molti Stati membri della conferenza dell'Aja ammette la competenza del tribunale della nazionalità o del «domicilio» nel senso anglosassone del termine.

È pacifico che la legislazione europea offre molte possibilità alle parti in causa mediante il combinato disposto dei regolamenti (CE) n. 44/2001 e (CE) n. 1347/2000.

Di conseguenza, la ricerca di un'**armonizzazione delle norme sui conflitti di legge** applicabili a situazioni che presentano un elemento di estraneità, tesa a

garantire la certezza del diritto, appare giustificata sia a livello comunitario che nel quadro della conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato ed incoraggia l'ampia consultazione che il documento in oggetto intende proporre.

## **Normativa comunitaria**

**Tipo di atto e data:** Regolamento (ce) n. 641/2004 della Commissione del 6 aprile 2004 recante norme attuative del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente modificati, la notifica di prodotti preesistenti e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato

**Istituzione emittente:** Commissione dell'Unione Europea

**Pubblicazione:** GUCE n. L 102 del 7 aprile 2004

**Entrata in vigore :** 18 aprile 2004

**Destinatari:** Stati membri, cittadini, imprese

**Materia:** Ambiente, consumatori e tutela della salute - Agricoltura - Armonizzazione delle legislazioni e polizia sanitaria- Mercato interno: ravvicinamento delle legislazioni - Prodotti alimentari - organismo geneticamente modificato; rischio sanitario

### **Sintesi**

Il regolamento (CE) n. 1829/2003 stabilisce il procedimento per l'autorizzazione, il controllo e l'etichettatura degli alimenti e mangimi geneticamente modificati.

Il campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 include i prodotti alimentari costituiti, contenenti o prodotti a partire da organismi geneticamente modificati (nel prosieguo "OGM"), come le piante e i microrganismi geneticamente modificati, esso si applica inoltre ai mangimi, ivi compresi gli additivi per mangimi, di cui alla direttiva 70/524/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, che siano costituiti, contengano o siano prodotti a partire da OGM. Il regolamento (CE) n. 1829/2003 non contiene tuttavia le necessarie norme d'attuazione per le autorizzazioni presentate a norma delle sue disposizioni.

Inoltre, il medesimo regolamento prevede che l'Autorità europea per la sicurezza alimentare pubblici orientamenti dettagliati per assistere il richiedente nella preparazione e nella presentazione della domanda, in particolare per quanto riguarda le informazioni e i dati da fornire per dimostrare che il prodotto risponde ai criteri previsti.

Per agevolare la transizione al sistema istituito dal regolamento (CE) n. 1829/2003 si è quindi reso opportuno adottare disposizioni d'attuazione riguardanti i provvedimenti transitori stabiliti dallo stesso regolamento in merito a domande e

notifiche relative a prodotti disciplinati da altre normative comunitarie.

È apparso altresì necessario stabilire norme d'attuazione per la redazione e presentazione delle notifiche trasmesse alla Commissione in base al regolamento (CE) n. 1829/2003 riguardo a prodotti immessi sul mercato prima del 18 aprile 2004.

Per tutte queste ragioni è stato adottato il presente Regolamento (Ce) n. 641/2004 della Commissione del 6 aprile 2004 il quale reca norme attuative del regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto riguarda la domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente modificati, la notifica di prodotti preesistenti e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato.

Tali norme sono destinate ad agevolare i compiti degli operatori relativi alla predisposizione delle richieste d'autorizzazione e alla preparazione delle notifiche per i prodotti preesistenti e i compiti dell'Autorità relativi alla valutazione di tali richieste e alla verifica di tali notifiche.

A fini d'omogeneità normativa, il campo d'applicazione del regolamento in oggetto comprende infatti anche i prodotti alimentari preesistenti che siano costituiti, contengano o siano prodotti a partire da piante e microrganismi geneticamente modificati.

Il regolamento in oggetto è stato dichiarato applicabile in via urgente poiché il regolamento (CE) n. 1829/2003 iniziava la sua applicazione a decorrere dal 18 aprile 2004.

## Giurisprudenza comunitaria

**Istituzione emittente:** Corte di Giustizia dell'U.E. (Sezione V)

**Tipo di atto e data:** sentenza 1 aprile 2004 (C-99/02)

**Pubblicazione:** il testo delle sentenze della Corte, del Tribunale e delle conclusioni degli avvocati generali è tratto dal sito <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm> e può essere successivamente modificato; il loro testo definitivo è pubblicato nella "Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado".

**Destinatari:** Repubblica Italiana

**Termine per l'attuazione:** -

**Materia:** lavoro – contratti di formazione e lavoro - aiuti illegittimi concessi dagli Stati – obbligo di recupero -

### Sintesi

Con la sentenza 1 aprile 2004 (C-99/02), l'Italia è stata condannata per essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in seguito ad una decisione della Commissione nel 1999. Alla Repubblica italiana, in particolare, è stato contestato di non avere adottato tutte le misure necessarie per recuperare le agevolazioni erogate illegittimamente alle imprese nel periodo fra il 1995 e il 2001 per contratti di formazione lavoro a talune categorie di lavoratori che non ne avevano diritto in base alle regole comunitarie.

La sentenza segue al procedimento in base al quale l'11 maggio 1999 la Commissione aveva adottato la decisione 2000/128 nella quale era stabilito che gli aiuti concessi dall'Italia per l'assunzione di lavoratori mediante i contratti di formazione e lavoro previsti dalle leggi 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94 erano incompatibili con il mercato comune in quanto non soddisfacevano alle condizioni richieste.

In base alla disciplina comunitaria le condizioni che consentono l'assunzione di lavoratori con contratto di formazione e lavoro, senza che ciò configuri un aiuto illegittimo, sono in particolare le seguenti:

- è ammessa la creazione di nuovi posti di lavoro nell'impresa beneficiaria a favore di lavoratori che non hanno ancora trovato un impiego o che hanno perso l'impiego precedente, nel senso definito dagli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione;
- è ammessa l'assunzione di lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro, ove per lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro s'intendono i giovani con meno di 25 anni, i laureati fino a 29 anni compresi, i disoccupati di lunga durata, vale a dire le persone disoccupate da almeno un anno.

Gli aiuti concessi per mezzo di contratti di formazione e lavoro che non soddisfano alle condizioni menzionate sono ritenuti incompatibili con il mercato comune.

Con la decisione 2000/128 l'Italia era stata, quindi, invitata a prendere tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti che non soddisfacevano alle condizioni sopra citate e già illegittimamente concessi ed era stata invitata, entro due mesi a decorrere dalla data di notificazione della decisione, ad informare la Commissione delle misure adottate per conformarvisi.

La Repubblica italiana, non aveva però adottato entro i termini prescritti tutte le misure necessarie per recuperare presso i beneficiari gli aiuti che, ai sensi della decisione della Commissione erano stati giudicati illegittimi ed incompatibili con il mercato comune.

Inoltre, avendo omesso di comunicare alla Commissione le misure adottate, con la sentenza in esame, è stata considerata inadempiente per violazione degli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 3 e 4 della detta decisione, nonché del Trattato CE.

In particolare la Corte di Giustizia ha ricordato che per giurisprudenza costante, la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità e che tale conseguenza non può dipendere dalla forma in cui l'aiuto è stato concesso.

Inoltre la Corte ha ribadito che la Commissione e lo Stato membro, in forza del principio che impone agli Stati **membri e alle istituzioni comunitarie doveri reciproci di leale cooperazione**, devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nell'applicazione del diritto comunitario, nel pieno rispetto delle disposizioni del Trattato, soprattutto di quelle relative agli aiuti.

Da questo punto di vista la condizione di un'impossibilità assoluta di esecuzione non è soddisfatta quando il governo convenuto si limita a comunicare alla Commissione le difficoltà giuridiche, politiche o pratiche che l'esecuzione della decisione presenta, senza intraprendere alcuna reale iniziativa presso le imprese interessate al fine di recuperare l'aiuto e senza proporre alla Commissione modalità alternative di esecuzione di tale decisione che consentano di superare le difficoltà.

Relativamente al principio del **rispetto del legittimo affidamento**, la Corte ha inoltre rilevato che con comunicazione pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, la Commissione aveva informato i potenziali beneficiari di aiuti di Stato della precarietà degli aiuti loro concessi illegittimamente, nel senso che essi avrebbero dovuto eventualmente restituirli.

Di conseguenza, uno Stato membro le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 88 CE non può invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione di una decisione della Commissione con cui quest'ultima gli ordina il recupero di tale aiuto.

Poiché è risultato pacifico che, allo scadere del termine assegnatogli, il governo italiano non aveva adottato le misure necessarie per recuperare gli aiuti in

questione, anzi, a più di due anni e mezzo dalla scadenza del detto termine, la Corte ha constatato che il governo in questione non aveva intrapreso alcun tentativo per recuperare gli aiuti in causa e che il procedimento di recupero era sempre allo stadio delle misure preparatorie (quali la definizione delle linee operative per effettuare il recupero degli aiuti e l'individuazione delle imprese interessate) la condanna è divenuta inevitabile.

## Giurisprudenza comunitaria

**Istituzione emittente:** Corte di Giustizia dell'U.E. (Sezione VI)

**Tipo di atto e data:** sentenza **25 marzo 2004** nei procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00

**Pubblicazione:** il testo delle sentenze della Corte, del Tribunale e delle conclusioni degli avvocati generali è tratto dal sito <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm> e può essere successivamente modificato; il loro testo definitivo è pubblicato nella "Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado".

**Destinatari:** Repubblica Italiana

**Termine per l'attuazione:** -

**Materia:** Agricoltura - Organizzazione comune dei mercati - Latte e latticini - Prelievo supplementare sul latte

### Sintesi

Uno **Stato membro ha il diritto di** rettificare i quantitativi di riferimento individuali e di **ricalcolare i prelievi supplementari dovuti, dopo il termine di scadenza del pagamento per la campagna lattiera.**

E' quanto stabilito dalla Corte di Giustizia UE, con la sentenza 25 marzo 2004, in riferimento ad una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

La domanda verteva sull'interpretazione e sulla validità degli artt. 1, 4, 6 e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e degli artt. 3 e 4 del regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536, che stabilisce le modalità di applicazione di tale prelievo supplementare.

Il procedimento originario riguardava il caso di una serie di cooperative che avevano presentato ricorso al TAR del Lazio per ottenere l'annullamento delle decisioni dell'allora Agenzia di Stato per gli interventi sui mercati – Aima -.

L'Agenzia, in seguito a controlli, aveva rettificato i quantitativi di latte attribuiti ad ogni produttore ricalcolando i prelievi supplementari dovuti (le sanzioni) anche se le scadenze di pagamento erano superate.

La Corte di Giustizia, alla domanda del TAR Lazio se le misure delle autorità italiane di rettifica a posteriori erano conformi alla normativa comunitaria, ha risposto che "nessuna disposizione della normativa europea si oppone espressamente all'adozione da parte delle autorità nazionali, di tali misure".

In particolare è stato affermato che **gli Stati membri debbono poter disporre a posteriori di adeguati mezzi di controllo per verificare se il prelievo sia stato riscosso correttamente** e, quindi, ciò comporta la possibilità che si giunga alla rettifica dei quantitativi e ad un nuovo calcolo del prelievo.

Con riguardo in particolare ai controlli sulle cd. "quote latte", la Corte ha ribadito che essi sono previsti nell'art. 7 del regolamento n. 3950 del 1992 per garantire l'esattezza dei conteggi riguardanti il prodotto consegnato e la vendita diretta, effettuati dagli acquirenti e dai produttori. È evidente, da un lato, che siffatti controlli possono avere luogo soltanto dopo la conclusione della campagna lattiera interessata e, dall'altro, che essi possono portare alla rettifica dei quantitativi di riferimento assegnati e, conseguentemente, ad un nuovo calcolo dei prelievi dovuti.

Tale interpretazione degli artt. 1, 4, 6 e 7 del regolamento n. 3950/92 nonché 3 e 4 del regolamento n. 536/93 è, secondo la Corte, altresì avvalorata dalla finalità della normativa che istituisce il prelievo supplementare sul latte: gli obiettivi di tale normativa sarebbero compromessi se, a seguito di un'erronea determinazione dei quantitativi di riferimento individuali, la produzione di latte in uno Stato membro superasse il quantitativo globale garantito, assegnato a quest'ultimo, senza che tale superamento comportasse il pagamento del prelievo supplementare dovuto.

In tale ipotesi la solidarietà sulla quale si fonda il regime del prelievo supplementare sul latte sarebbe infranta, nel senso che taluni produttori godrebbero dei vantaggi derivanti dalla fissazione di un prezzo indicativo del latte senza sopportare le restrizioni grazie alle quali un tale prezzo indicativo può essere mantenuto. I produttori, la cui produzione eccedentaria sarebbe così indebitamente esonerata dal prelievo supplementare, beneficerebbero di un vantaggio concorrenziale ingiustificato rispetto ai produttori degli Stati membri che applicano in modo corretto la normativa comunitaria.

Con specifico riferimento al **principio di proporzionalità**, la Corte ha, inoltre, rilevato che il regime di prelievo supplementare mira a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero, caratterizzato da eccedenze strutturali, limitando la produzione lattiera, e che esso si iscrive nell'ambito delle finalità di sviluppo razionale della produzione lattiera e di mantenimento di un tenore di vita equo della popolazione agricola interessata, contribuendo ad una stabilizzazione del reddito di quest'ultima.

Ne consegue che, contrariamente a quanto avevano sostenuto le ricorrenti nelle cause principali, **il prelievo supplementare non può essere considerato come una sanzione** analoga alle penalità previste negli artt. 3 e 4 del regolamento n. 536/93, e quindi non si può porre al riguardo alcun problema di retroattività nell'applicazione dello stesso.

Sempre con riferimento al prelievo supplementare, la Corte ha ribadito altresì che esso **fa parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli ed è destinato al finanziamento delle spese del settore lattiero**.

Di conseguenza, oltre al suo obiettivo manifesto di obbligare i produttori di latte a rispettare i quantitativi di riferimento ad essi attribuiti, il prelievo supplementare ha anche una finalità economica, in quanto mira a procurare alla Comunità i fondi necessari allo smaltimento della produzione realizzata dai produttori in eccedenza rispetto alle loro quote.

La sentenza in oggetto ha, insomma, riconfermato la piena legittimazione degli Stati membri nella gestione del sistema europeo delle quote latte: la Corte ha infatti ribadito che "spetta a ciascuno Stato membro garantire nel proprio territorio l'esecuzione delle normative UE".

## Normativa comunitaria

**Istituzione emittente:** del Parlamento europeo del Consiglio

**Tipo di atto e data:** Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali

**Pubblicazione:** Gazzetta ufficiale n. L 134 del 30/04/2004 pagg. 1 - 113

**Termine per l'attuazione:** 31 gennaio 2006

**Destinatari:** gli Stati membri

**Materia:** mercato interno – tutela della concorrenza - appalti

### Sintesi

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 aprile 2004 la direttiva 2004/17/CE del Parlamento e del Consiglio, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

Tale direttiva è il risultato dell'attività di rifusione della disciplina preesistente in materia di appalti nei settori dei servizi di interesse pubblico (direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993), normativa che viene abrogata e le cui disposizioni vengono modificate e riunite introducendo significative novità che hanno essenzialmente i seguenti obiettivi:

- semplificare la disciplina aumentando l'uniformità delle procedure e delle forme dei diversi tipi di appalti;
- adeguarsi alle nuove tecnologie estendendone l'uso allo scambio di informazioni, alle comunicazioni e anche alle stesse procedure di gara (disciplina delle aste elettroniche);
- rendere flessibile, con l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi più flessibili che riconoscano una maggiore libertà di azione ai committenti pubblici, come nell'ipotesi dell'accordo quadro.

Si segnala inoltre il "**sistema dinamico di acquisizione**" che è un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo ed aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onori.

Le **specifiche tecniche** fissate dagli acquirenti dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. A questo scopo dovrebbe essere possibile la presentazione di offerte che riflettano la pluralità delle soluzioni tecniche. Pertanto le specifiche tecniche dovrebbero poter essere fissate in termini di prestazioni e di

requisiti funzionali così da consentire la presentazione di offerte basate su altre soluzioni tecniche equivalenti.

Per evitare che la determinazione di specifiche tecniche eccessivamente restrittive possa avere effetti distorsivi della concorrenza le amministrazioni aggiudicatrici, qualora ritengano che l'offerta non sia equivalente a quella prospettata nel capitolato, dovranno motivare la decisione di esclusione di un partecipante dalla procedura concorsuale.

La presente direttiva si applica agli appalti concernenti l'esercizio dell'attività in questione e il cui **valore** stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore alle soglie seguenti:

- a) 499000 EUR per quanto riguarda gli appalti di forniture e di servizi;
- b) 6242000 EUR per quanto riguarda gli appalti di lavori.

L'**attuazione** deve avvenire entro il 31 gennaio 2006 (articolo 71), termine che può essere dilazionato di ulteriori 35 mesi, previo accordo tra gli Stati membri, per l'attuazione delle disposizioni necessarie per conformarsi all'articolo 6 della presente direttiva (servizi postali).

Le disposizioni dell'articolo 30 sulla **procedura per stabilire se una determinata attività è direttamente esposta alla concorrenza** (con la conseguenza che i relativi appalti non sono soggetti alla presente direttiva), sono applicabili dal 30 aprile 2004.

## **Normativa comunitaria**

**Istituzione emittente:** del Parlamento europeo del Consiglio

**Tipo di atto e data:** Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo del Consiglio, del 31 marzo 2004, che relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavoro, di forniture e di servizi

**Pubblicazione:** Gazzetta ufficiale n. L 134 del 30/04/2004 pag. 114 - 240

**Termine per l'attuazione:** 31 gennaio 2006

**Destinatari:** gli Stati membri

**Materia:** mercato interno – tutela della concorrenza - appalti

### **Sintesi**

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 aprile 2004 la direttiva 2004/18/CE del Parlamento e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavoro, di forniture e di servizi.

Tale direttiva è il risultato dell'attività di rifusione della disciplina preesistente: essa infatti modifica e riunisce la precedente normativa in materia di appalti (che viene abrogata) introducendo significative novità che hanno essenzialmente tre obiettivi:

- semplificare la disciplina aumentando l'uniformità delle procedure e delle forme dei diversi tipi di appalti;
- adeguarsi alle nuove tecnologie estendendone l'uso allo scambio di informazioni, alle comunicazioni e anche alle stesse procedure di gara (disciplina delle aste telematiche e centrali di acquisto);
- rendere flessibile , con l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi più flessibili che riconoscano una maggiore libertà di azione ai committenti pubblici, come nell'ipotesi dell'accordo quadro (in precedenza limitato ai settori speciali) o dell'appalto integrato (istituto nuovo, che trova applicazione soprattutto negli appalti particolarmente complessi dove l'amministrazione ha la necessità di chiarire e approfondire alcuni aspetti tecnici prima di avviare la procedura di gara).

Tra le novità contenute dalla direttiva all'esame si propone di illustrare quella della procedura di "dialogo competitivo" che può essere prevista dagli Stati membri nei casi di appalti particolarmente complessi. In queste circostanze le normative nazionali possono prevedere che l'amministrazione aggiudicatrice, qualora ritenga che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, possa avvalersi del dialogo competitivo (articolo 29 della direttiva).

Il "dialogo competitivo" è una procedura alla quale qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare e nella quale l'amministrazione aggiudicatrice avvia un

dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte.

Ai fini del ricorso al "dialogo competitivo", un appalto pubblico è considerato "particolarmente complesso" quando l'amministrazione aggiudicatrice:

- non è oggettivamente in grado di definire (conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, lettere b), c) o d) della direttiva), i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi;
- e/o non è oggettivamente in grado di specificare l'impostazione giuridica e/o finanziaria di un progetto.

Nella procedura di "**dialogo competitivo**", nella quale l'unico criterio per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'**amministrazione aggiudicatrice**:

- **pubblica un bando di gara** in cui rendono noti le loro necessità e le loro esigenze, che definiscono nel bando stesso e/o in un documento descrittivo;
- **avvia con i candidati selezionati** (conformemente alle disposizioni pertinenti degli articoli da 44 a 52) un **dialogo** finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità;
- **prosegue il dialogo** finché non sono in grado di individuare, se del caso dopo averle confrontate, la o le soluzioni che possano soddisfare le sue necessità;
- dopo aver dichiarato concluso il dialogo e averne informato i partecipanti, **li invita a presentare le loro offerte** finali in base alla o alle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo. Tali offerte devono contenere tutti gli elementi richiesti e necessari per l'esecuzione del progetto;
- **valuta le offerte** ricevute sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando di gara o nel documento descrittivo e scelgono l'offerta economicamente più vantaggiosa conformemente all'articolo 53.

Su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice le offerte possono essere chiarite, precisate e perfezionate. Tuttavia tali precisazioni, chiarimenti, perfezionamenti o complementi non possono avere l'effetto di modificare gli elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara la cui variazione rischi di falsare la concorrenza o di avere un effetto discriminatorio.

Durante il dialogo le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono la parità di trattamento di tutti gli offerenti e sono in generale tenute ad astenersi da comportamenti che favoriscano alcuni partecipanti e/ danneggino altri.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere premi o pagamenti ai partecipanti al dialogo.

Tra le novità della Direttiva si segnala le nuove soglie di applicazione della normativa europea sugli appalti che passano:

- per i lavori da 5.923.624 a 6.242.000 euro,

- per le forniture e per i servizi rispettivamente da 154.014 a 162.000 euro e da 236.945 a 249.000 euro.

Le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che gli Stati membri devono adottare per **attuare la direttiva** devono entrare in vigore entro il **31 gennaio 2006** (articolo 80).

## Normativa comunitaria

**Istituzione emittente:** Commissione delle Comunità Europee

**Tipo di atto e data:** "Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni" COM(2004) 327 definitivo, del 30 aprile 2004

**Pubblicazione:**

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/publicprocurement/docs/ppp/greenpaper/com-2004-327\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/greenpaper/com-2004-327_it.pdf)

**Scadenza della consultazione:** 30 luglio 2004

**Indirizzo a cui inviare le osservazioni:**

Commissione europea

Consultazione "Libro verde sui PPP e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni"

C 100 2/005

B-1049 Bruxelles

o per posta elettronica all'indirizzo seguente:

Markt-D1-PPP@cec.eu.int

**Destinatari:** tutti i soggetti interessati (enti pubblici, soggetti privati persone fisiche o giuridiche)

**Materia:** disciplina della concorrenza - mercato interno - appalti

### Sintesi

#### **Che cosa rappresenta il fenomeno del "partenariato pubblico-privato" ?**

1. Il termine partenariato pubblico-privato (di seguito "PPP") non è definito a livello comunitario. Questo termine si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

Il fenomeno del PPP è individuabile per le seguenti caratteristiche:

- a) la **durata relativamente lunga della collaborazione**, che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato in relazione a vari aspetti di un progetto da realizzare;
- b) la **modalità di finanziamento** del progetto, finanziamento che è garantito da parte dal settore privato al quale spesso possono aggiungersi quote, anche consistenti, di finanziamento pubblico, talvolta tramite relazioni complesse tra diversi soggetti;

- c) il **ruolo importante dell'operatore economico**, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento) mentre il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi;
- d) la **ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato**, sul quale sono trasferiti (in varia misura) rischi di solito a carico del settore pubblico.

### **Oggetto specifico e piano del presente Libro verde**

Il **presente Libro verde** analizza il fenomeno dei PPP alla luce del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

Il diritto comunitario non prevede regimi specifici comprensivi del fenomeno dei PPP. Ciononostante qualsiasi atto, sia contrattuale sia unilaterale, attraverso il quale un'impresa pubblica affida la prestazione di un'attività economica ad un terzo deve essere esaminato alla luce delle norme e dei principi derivanti dal Trattato, in particolare in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (articoli 43 e 49 del Trattato CE). Tali principi comprendono in particolare i principi di trasparenza, di parità di trattamento, di proporzionalità e di mutuo riconoscimento. Inoltre, disposizioni dettagliate si applicano nei casi disciplinati dalle direttive relative al coordinamento delle procedure d'aggiudicazione degli appalti pubblici.

Il quadro regolamentare che disciplina la scelta del partner privato è dunque stato oggetto di un coordinamento comunitario a molti livelli e gradi d'intensità, con la persistenza, sul piano nazionale, di un'ampia divergenza di approcci, anche se ogni operazione che implica l'attribuzione di un incarico ad un terzo è disciplinata da una base minima di principi derivanti dagli articoli 43 a 49 del Trattato CE.

Nondimeno, molti rappresentanti degli ambienti interessati ritengono che le norme comunitarie applicabili alla scelta delle imprese destinate a cooperare con un'autorità pubblica nel quadro di un PPP, così come le loro conseguenze sulle relazioni contrattuali che disciplinano l'esecuzione del partenariato, siano insufficientemente chiare e manchino d'omogeneità tra i vari Stati membri.

In questo contesto, la Commissione ha annunciato, nella sua strategia per il mercato interno 2003-2006, che avrebbe pubblicato un libro verde sul PPP e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, al fine di avviare un dibattito sul migliore modo di garantire che i PPP possano svilupparsi in un contesto di concorrenza efficace e di chiarezza giuridica.

La pubblicazione di un libro verde appare anche fra le azioni previste nel contesto dell'iniziativa europea per la crescita. Infine essa va incontro ad alcune richieste formulate nel corso della consultazione pubblica sul Libro verde sui servizi d'interesse generale.

Il Libro verde punta ad avviare un **dibattito sull'applicazione del diritto comunitario** degli appalti pubblici e delle concessioni al fenomeno dei PPP. Tale dibattito si concentra dunque sulle norme che devono essere applicate quando si decide di affidare una missione o un incarico ad un terzo. Esso si colloca a valle della scelta economica ed organizzativa effettuata da un ente locale o nazionale, e non può essere interpretato come un dibattito mirante a esprimere un apprezzamento generale riguardo alla scelta se esternalizzare o meno la gestione dei servizi pubblici; tale scelta compete infatti esclusivamente alle autorità pubbliche.

Più precisamente, il presente Libro verde mira a illustrare la portata delle norme comunitarie applicabili alla fase di selezione del partner privato ed alla fase successiva, allo scopo di individuare eventuali incertezze e di valutare se il quadro comunitario è adeguato alle sfide ed alle caratteristiche specifiche dei PPP.

Se il presente Libro verde si concentra dunque su questioni attinenti al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni, bisogna ricordare che la Commissione ha già adottato, in altri settori, misure volte ad eliminare gli ostacoli che possono ostacolare l'attuazione dei PPP. Ad esempio, di recente sono state chiarite le norme relative al trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti sottoscritti da unità pubbliche nel quadro del partenariato con imprese private <sup>1</sup>.

Ai fini dell'analisi del presente libro verde, si propone di tracciare una distinzione tra:

- i PPP di tipo puramente contrattuale, nei il partenariato tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali, e
- i PPP di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità distinta.

Questa distinzione è fondata sulla constatazione che la diversità delle pratiche in materia di PPP che si incontrano negli Stati membri può essere ricollegata a due grandi modelli. Ognuno di essi solleva delle questioni particolari riguardo all'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni e merita un esame distinto, che vengono dettagliatamente esaminate nel Libro Verde.

---

<sup>1</sup> L'11 febbraio 2004 Eurostat, l'Ufficio statistico delle Comunità europee, ha preso una decisione (cfr. Comunicato stampa STAT/04/18) relativa al trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti firmati dalle imprese pubbliche nel quadro di partenariati con imprese private. La decisione precisa l'impatto sul deficit/sull'eccedenza pubblica e sul debito pubblico. Eurostat raccomanda che gli attivi legati ad un partenariato pubblico-privato siano classificati come attivi non pubblici e non siano dunque registrati nel bilancio delle amministrazioni pubbliche qualora siano realizzate le due seguenti condizioni: 1. il partner privato si assume il rischio della costruzione 2. il partner privato si assume almeno uno dei due rischi seguenti: quello della disponibilità o quello legato alla domanda.

**La Commissione invita tutte le parti interessate a trasmetterle le proprie osservazioni sulle domande formulate nel presente Libro verde.** Le risposte, osservazioni e proposte possono essere inviate **per posta all'indirizzo seguente:**

Commissione europea

Consultazione "Libro verde sui PPP e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni"

C 100 2/005

B-1049 Bruxelles

**o per posta elettronica all'indirizzo seguente:**

Markt-D1-PPP@cec.eu.int

I commenti devono essere inviati alla Commissione entro il termine ultimo del **30 luglio 2004.**

Per **informazione** delle parti interessate, i contributi pervenuti via e-mail, nonché le coordinate dei mittenti, saranno inseriti sul sito web

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market](http://europa.eu.int/comm/internal_market), a meno che i mittenti non abbiano espressamente sollevato un'obiezione nei confronti di tale pubblicazione.

Sulla base, tra l'altro, dei contributi ricevuti, la Commissione si propone di trarre le proprie conclusioni e, se necessario, di presentare iniziative concrete per dare un seguito alla materia.

## Giurisprudenza comunitaria

**Istituzione emittente:** Corte di Giustizia dell'U.E. (Seduta plenaria)

**Tipo di atto e data:** sentenza 23 marzo 2004, nel procedimento C-138/02

**Pubblicazione:** il testo delle sentenze della Corte, del Tribunale e delle conclusioni degli avvocati generali è tratto dal sito <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm> e può essere successivamente modificato; il loro testo definitivo è pubblicato nella "Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado".

**Destinatari:** Repubblica Italiana

**Termine per l'attuazione:** -

**Materia:** lavoro

### Sintesi

#### FATTO

Il sig. Collins è nato negli Stati Uniti ed è titolare di una doppia cittadinanza: americana e irlandese. Durante i suoi studi universitari egli ha trascorso un semestre nel Regno Unito nel 1978. Nel 1980 e nel 1981 vi è ritornato per un soggiorno di circa dieci mesi durante i quali ha lavorato a tempo parziale e saltuariamente, in bar e nel settore vendite. E' rientrato negli Stati Uniti nel 1981. Successivamente ha lavorato sia negli Stati Uniti sia in Africa.

Il sig. Collins è tornato nel Regno Unito il 31 maggio 1998 per trovarvi lavoro nel settore dei servizi sociali. L'8 giugno 1998 egli ha presentato una domanda d'indennità per persone in cerca di lavoro che, con decisione dell'Adjudication Officer 1° luglio 1998, gli è stata rifiutata perché egli non risiedeva abitualmente in tale Stato membro. Il sig. Collins ha adito il Social Security Appeal Tribunal (Corte di appello in materia previdenziale del Regno Unito) che ha confermato la decisione di diniego, sostenendo che egli non poteva essere considerato abitualmente residente nel Regno Unito perché, da un lato, la residenza non si era protratta per un periodo consistente e, dall'altro, non era un lavoratore ai termini del regolamento n.1612/68 né aveva il diritto di risiedere nel detto Stato ai sensi della direttiva 68/360.

#### DIRITTO

Pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Social Security Commissioner, con ordinanza 28 marzo 2002, dichiara:

- 1) Una persona che si trova nella situazione del ricorrente nella causa principale non è un lavoratore ai sensi del titolo II della parte prima del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1992, n. 2434. Spetta tuttavia al giudice

nazionale verificare se la nozione di « lavoratore » prevista dalla normativa nazionale di cui trattasi debba essere intesa in tal senso.

- 2) Una persona che si trova nella situazione del ricorrente nella causa principale non ha un diritto di soggiorno nel Regno Unito sul solo fondamento della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati Membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità.
- 3) Il diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 48, n. 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica art. 39, n. 2, CE), in combinato disposto con gli artt. 6 e 8 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica artt. 12 e 17 CE), non osta a una normativa nazionale che subordina il beneficio di un'indennità per persone in cerca di lavoro a una condizione di residenza, purché tale condizione sia giustificata sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale.