

PREMESSA

Ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della Legge n. 234/2012, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le Politiche europee, ha il compito di presentare al Parlamento ed alla Corte dei Conti una relazione illustrativa degli effetti finanziari derivanti da atti e procedimenti avviati dall'Unione europea nei confronti dell'Italia.

Trattasi, in particolare, delle seguenti tipologie di contenzioso:

- procedure di infrazione instaurate nei confronti della Repubblica italiana, ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già, rispettivamente, artt. 226 e 228 del Trattato istitutivo della Comunità europea);
- rinvii pregiudiziali proposti, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea e art. 35 del Trattato sull'Unione europea), da organi giurisdizionali italiani, nonché da giudici stranieri per fattispecie che possano avere riflessi anche per l'ordinamento italiano;
- procedimenti avviati dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana, a sindacato degli "aiuti di Stato" concessi da quest'ultima, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 88, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea).

A tal fine, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato un'azione di monitoraggio sulle vertenze comunitarie in cui è interessata l'Italia, attraverso cui rileva, con l'ausilio delle Amministrazioni di settore più direttamente investite dai diversi procedimenti, gli elementi informativi riguardanti gli sviluppi degli stessi, con l'analisi del relativo impatto sulla finanza pubblica.

Gli esiti di tale monitoraggio vengono periodicamente riportati nella Relazione al Parlamento ed alla Corte dei conti che, con l'attuale stesura, espone i dati del contenzioso relativi al II semestre 2016, in conformità all'esigenza di aggiornamento semestrale del documento, espressa dal legislatore con la citata Legge n. 234/2012.

Le informazioni trattate attengono, in particolare, a tutte le procedure di infrazione avviate ed in itinere nei confronti dell'Italia, alle pronunce della Corte di Giustizia sui rinvii pregiudiziali promossi dai giudici nazionali, sia italiani che stranieri, aventi rilevanza per il nostro ordinamento, ai procedimenti avviati dalla Commissione per la verifica di conformità al diritto europeo degli aiuti pubblici al settore delle imprese.

Si evidenzia che la mancata risoluzione delle procedure di infrazione comporta l'irrogazione da parte della Corte di Giustizia UE di gravosissime sanzioni pecuniarie a carico dello Stato, ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE.

L'analisi si compone di due distinte parti: la prima avente carattere di sintesi, con esposizione dei dati salienti di contenzioso - ivi compreso l'impatto finanziario - rilevati nel periodo di riferimento, la seconda più dettagliata, fornisce una serie di schede analitiche sull'oggetto e lo stato di avanzamento dei singoli procedimenti di infrazione, articolati per settore economico di riferimento.

PAGINA BIANCA

PARTE I

SITUAZIONE DEL CONTENZIOSO

ITALIA-UNIONE EUROPEA

(Dati di sintesi)

PAGINA BIANCA

1. CAPITOLO I - CONTENZIOSO ITALIA – UNIONE EUROPEA

1.1. Le procedure di infrazione pendenti nei confronti dell'Italia al 31 dicembre 2016

Le procedure di infrazione sono avviate dalla Commissione UE, nei confronti degli Stati membri, sulla base del disposto degli artt. 258 e 260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Le procedure di cui all'art. 258 TFUE si avviano con una nota di "messa in mora" che la Commissione trasmette allo Stato membro inadempiente, nella quale viene sintetizzata la presunta infrazione al diritto comunitario, con l'invito a fornire chiarimenti e/o controdeduzioni nei termini, di norma, di due mesi dal ricevimento della stessa.

Laddove, a seguito dell'invio della "messa in mora", non si raggiunga un accordo con il quale estinguere la pendenza, la Commissione, ove non ritenga di restringere o ampliare l'oggetto della lite con una "messa in mora complementare", invia alle Autorità nazionali un ulteriore sollecito, detto "parere motivato", con il quale definisce puntualmente i contenuti della controversia che rimarranno sostanzialmente invariati anche nell'eventuale ulteriore prosieguo della procedura.

Esperito senza esito il "parere motivato" ex art. 258 TFUE, la Commissione, ove ritenga ancora sussistente l'illegittimità e l'oggetto della vertenza non meritevole di restrizione o ampliamento con un "parere motivato complementare", può adire la Corte di Giustizia.

La Corte di Giustizia, nel caso in cui ravvisi la responsabilità dello Stato membro, emette una sentenza di mero accertamento della violazione contestata, senza irrogazione di una sanzione a carico dello Stato.

In ogni caso, la sentenza reca l'ingiunzione, diretta all'inadempiente, ad assumere tutti i provvedimenti adeguati all'eliminazione del comportamento illecito, al fine di evitare l'ulteriore sviluppo della procedura.

Nel caso in cui lo Stato, pur in presenza di tale sentenza, persista nel comportamento illegittimo, la Commissione invia un'ulteriore nota di messa in mora, cui può seguire una successiva messa in mora complementare.

Qualora neanche in tal caso si pervenga alla soluzione della controversia, si profila un ulteriore ricorso alla Corte di Giustizia che, in tal caso, potrà concludersi con una sentenza di condanna comprensiva di sanzione a carico dello Stato inadempiente.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 260 TFUE, si prevede un iter più snello per quanto attiene alle procedure di infrazione aventi ad oggetto, in particolare, la presunta mancata attuazione di Direttive europee. A mezzo di tali procedure, la Commissione europea contesta il particolare tipo di infrazione al diritto comunitario, che deriva dalla mancata adozione delle misure di trasposizione, nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato membro, di Direttive "legislative", cioè emanate in "codecisione" dal Parlamento e dal Consiglio UE. Nel caso in questione, il Trattato per il funzionamento della UE prevede che la Corte di Giustizia dell'Unione europea possa irrogare sanzioni pecuniarie, a carico dello Stato inadempiente all'obbligo di attuazione, sin dalla prima sentenza, adottata dalla Corte medesima ai sensi dell'art. 258 del TFUE.

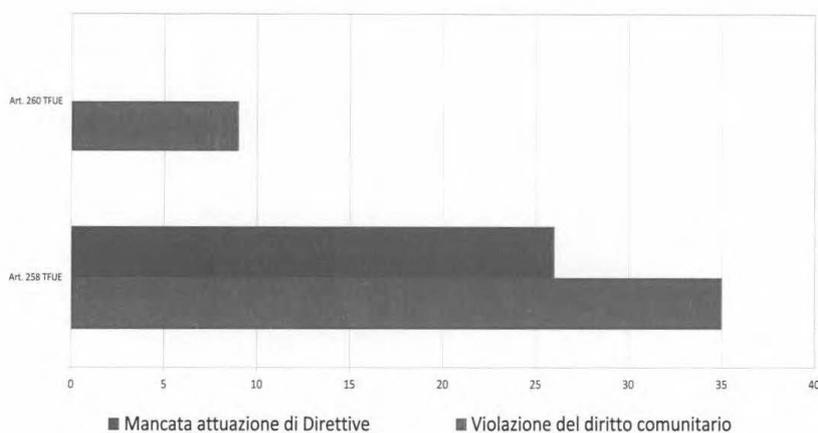
Alla data del 31 dicembre 2016, le procedure di infrazione attive nei confronti dell'Italia risultano pari a 70. Di queste, 44 riguardano presunte violazioni del diritto comunitario e 26 attengono al mancato recepimento nell'ordinamento interno di Direttive comunitarie.

Tale articolazione viene evidenziata nella Tabella 1 e nel relativo Grafico, da cui è possibile desumere anche l'attuale stadio di istruttoria delle procedure, sulla base delle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tabella 1
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Ripartizione per stadio e tipologia di violazione
(dati al 31 dicembre 2016)

Tipologia di violazione	Stadio della procedura		
	Articolo 258 TFUE	Articolo 260 TFUE	Totali
Violazione del diritto comunitario	35	9	44
Mancata attuazione di Direttive	26	0	26
Totali	61	9	70

Grafico 1
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
(dati al 31 dicembre 2016)



La maggior parte delle procedure pendenti al 31 dicembre 2016 si trova nello stadio della messa in mora, che rappresenta la fase con la quale normalmente si avvia il contenzioso con Bruxelles.

Un buon numero di procedure è, inoltre, nella successiva fase del parere motivato, cui si perviene quando le Autorità nazionali non si adeguano alle richieste formulate dalla Commissione europea nel corso degli approfondimenti precedenti.

Consistente anche il numero delle messe in mora complementari, che apportano delle modifiche alle deduzioni già rappresentate nelle precedenti messe in mora.

Non mancano, altresì, le procedure pervenute alla fase giudiziale del loro iter. Si tratta, in totale, di 7 procedure, 1 con ricorso in itinere, 6 con sentenza già emessa. Nell'ambito di dette sentenze, ben 4 sono state emesse dalla Corte di Giustizia UE nella fase ex art. 260 TFUE, per cui recano la comminatoria di sanzioni pecuniarie.

Tabella 2
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Ripartizione per fase
(dati al 31 dicembre 2016)

FASI DEL PROCEDIMENTO								Totali
Normativa	Messa in Mora	Messa in mora Compl.	Parere Motivato	Parere Motivato Compl.	Decisione di ricorso	Ricorso	Sentenza	
Articolo 258 TFUE	31	11	11	3	2	1	2	61
Articolo 260 TFUE	2	0	0	0	3	0	4	9
Totali	33	11	11	3	5	1	6	70

1.2. Ripartizione delle procedure per settore

Un ulteriore punto di analisi delle procedure è quello della ripartizione per settore economico, riportato nella Tabella n. 3 e nel Grafico n. 2. Dai dati, si rileva che il settore nel quale si registra la maggiore concentrazione delle procedure di infrazione è l'“Ambiente” (13 casi), cui seguono, a notevole distanza, “Concorrenza e aiuti di Stato” e “Fiscalità e dogane” con 6 casi ciascuno e, quindi, “Trasporti” con 5 casi.

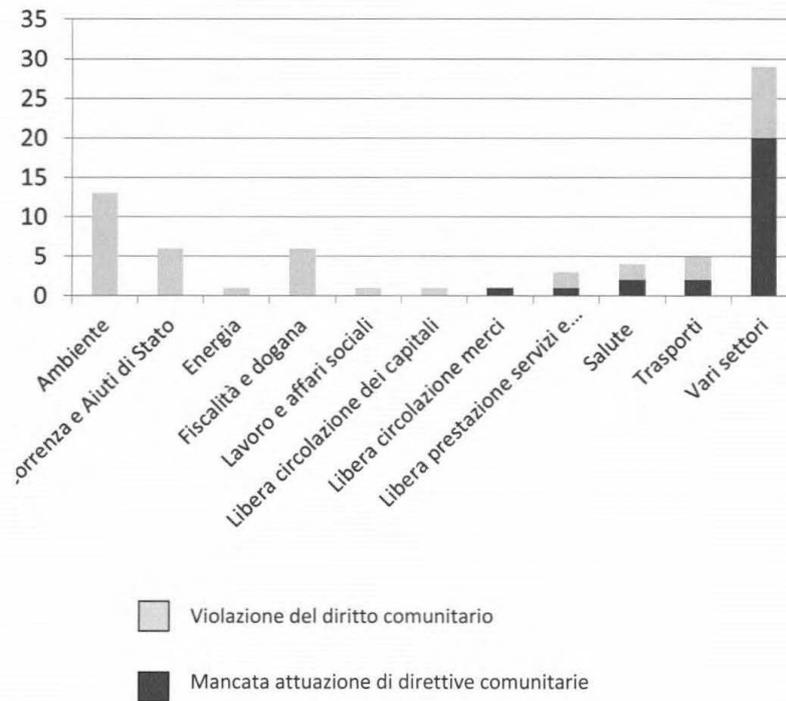
Infine, 29 casi sono stati raggruppati nella voce “Settori vari” che contempla, per economia espositiva, le rimanenti aree in cui si è attivato il contenzioso con Bruxelles.

Tabella 3
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Ripartizione per settore
(dati al 31 dicembre 2016)

SETTORI	FASE PROCEDURALE		Totale	% sul totale
	Mancata Attuazione	Violazione Diritto UE		
Ambiente	0	13	13	18,57
Concorrenza e aiuti di Stato	0	6	6	8,57
Energia	0	1	1	1,43
Fiscalità e dogane	0	6	6	8,57
Lavoro e affari sociali	0	1	1	1,43
Libera circolazione dei capitali	0	1	1	1,43
Libera circolazione merci	1	0	1	1,43
Libera prestazione servizi e stabilimento	1	2	3	4,29
Salute	2	2	4	5,71
Trasporti	2	3	5	7,14
Vari settori*	20	9	29	41,43
Totale	26	44	70	100,00

* L'aggregato Vari settori - comprende: Affari economici e finanziari, Affari esteri, Affari interni, Agricoltura, Appalti, Comunicazioni, Giustizia, Libera circolazione delle persone, Pesca, Tutela del consumatore.

Grafico 2
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Ripartizione per settore



1.3. Effetti finanziari delle procedure di infrazione: dati di sintesi

Le procedure di infrazione possono comportare degli oneri diretti a carico degli Stati inadempienti, a seguito di una condanna da parte della Corte di Giustizia al pagamento di sanzioni, in esito ai ricorsi ex art. 260 TFUE.

Tuttavia, anche a prescindere dalla comminazione di sanzioni, le procedure di infrazione possono comportare oneri finanziari per lo Stato membro interessato, derivanti dall'adozione delle misure finalizzate al superamento del contenzioso con l'Unione Europea.

In tale accezione, possono configurarsi diverse tipologie di oneri finanziari, tra cui si evidenziano:

- *spese connesse a misure compensative di danni ambientali, presenti nelle procedure di infrazione del settore ambiente;*
- *oneri amministrativi connessi, in linea di massima, alla necessità di attività a carico di strutture della Pubblica Amministrazione;*
- *minori entrate per l'erario, dovute principalmente a diminuzione di imposte e altri oneri contributivi;*
- *spese relative all'adeguamento delle violazioni in materia di lavoro, nell'ambito del pubblico impiego e del comparto della previdenza;*
- *oneri per interessi moratori, derivanti da ritardi nei pagamenti di somme dovute a carico del bilancio dello Stato;*

Sussistono, inoltre, altre tipologie di infrazioni per le quali non si ipotizzano, almeno nel breve/medio periodo, particolari oneri per la finanza pubblica, sempre a condizione che non si arrivi, al termine delle stesse, alla comminazione di sanzioni da parte della Corte di Giustizia UE. A titolo esemplificativo, tali infrazioni riguardano:

- *richieste di modifiche normative dell'ordinamento italiano, attinenti ad aspetti formali, come avviene ad esempio nel caso di contestazioni sulla nomenclatura e/o l'etichettatura di prodotti e merci;*
- *contestazioni per disposizioni restrittive della legge italiana, che impediscono la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento;*
- *questioni di interpretazione del diritto UE e relative interazioni con le norme nazionali.*

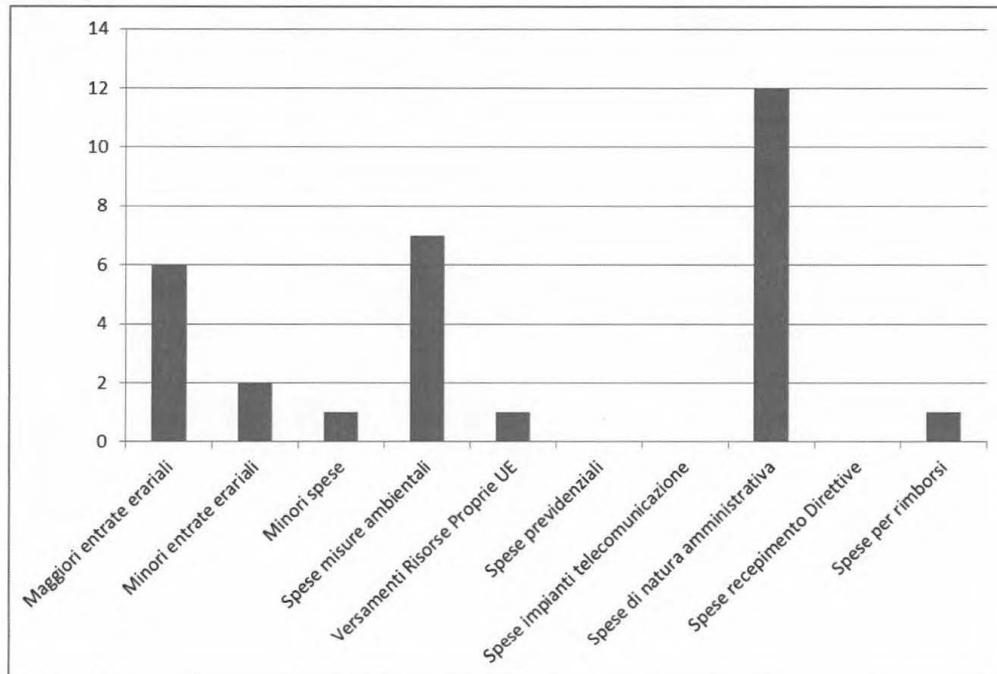
Infine, possono sussistere anche procedure che producono effetti positivi sul bilancio dello Stato, dovuti a maggiori entrate derivanti da modifiche apportate al sistema fiscale e contributivo, ovvero a quello sanzionatorio afferente ad altre materie.

Dall'analisi dei dati relativi alle procedure di infrazione al 31 dicembre 2016, risulta che, dei n. 70 casi esposti, 30 casi sono suscettibili di produrre effetti sulla finanza pubblica, come sintetizzati nella Tabella n. 4 e nel Grafico n. 3.

Tabella 4
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Ripartizione per tipologia di impatto finanziario
(dati al 31 dicembre 2016)

Tipologia di Impatto	Numero procedure
Maggiori entrate erariali	6
Minori entrate erariali	2
Minori spese	1
Spese misure ambientali	7
Versamenti Risorse Proprie UE	1
Spese previdenziali	0
Spese impianti telecomunicazione	0
Spese di natura amministrativa	12
Spese recepimento Direttive	0
Spese per rimborsi	1
Totale	30

Grafico 3
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Ripartizione per tipologia di impatto finanziario

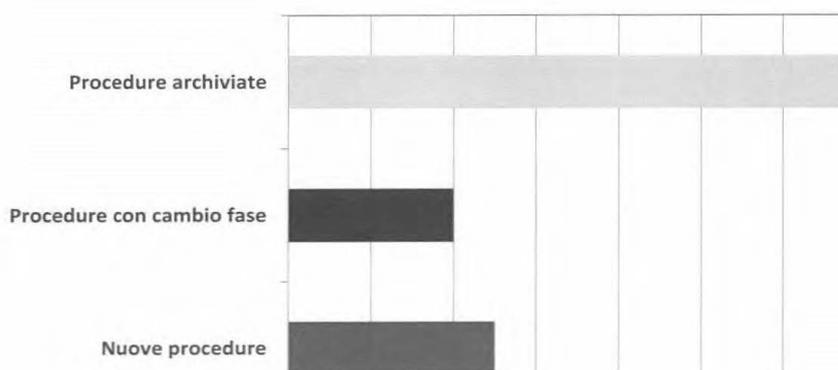


1.4. Evoluzione delle procedure di infrazione: situazione al 31 dicembre 2016.

Alla data del 31 dicembre 2016, rispetto alla precedente situazione del 30 giugno 2016, le procedure di infrazione che riguardano l'Italia hanno fatto registrare le seguenti modifiche:

- 5 nuove procedure di infrazione avviate dalla UE;
- 4 vecchie procedure che hanno cambiato fase, nell'ambito dell'iter previsto dal TFUE;
- 16 vecchie procedure archiviate dalle Autorità unionali.

Grafico 4
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Evoluzione della situazione del II semestre 2016



1.4.1. Le nuove procedure avviate nei confronti dell'Italia

In particolare, le nuove procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia riguardano diversi settori economici. Sono rappresentati i settori "Affari economici e finanziari", "Affari interni", "Pesca", "Salute" e "Trasporti" con una procedura ciascuno.

Per quanto riguarda l'analisi degli effetti finanziari di tali procedure, si evidenzia come non sia ipotizzabile, riguardo ad alcuna di esse, una ricaduta sulla finanza pubblica.

Tabella 5
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Casi avviati nel II semestre 2016

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase	Impatto Finanziario
<i>Affari economici e finanziari</i> 2016/0774	Mancato recepimento della Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base	MM	No
<i>Affari interni</i> 2016/2095	Mancato recepimento delle Decisioni 2008/615 e 2008/616/GAI del Consiglio riguardanti il potenziamento della cooperazione transfrontaliera soprattutto con riferimento alla lotta al terrorismo ed alla criminalità transfrontaliera (Decisioni PRUM)	MM	No
<i>Pesca</i> 2015/2167	Attività di pesca delle navi battenti bandiera italiana nelle acque della Guinea Bissau e Gambia	MM	No
<i>Salute</i> 2016/0775	Mancato recepimento della Direttiva 2015/565/UE che modifica la Direttiva 2006/86/CE per quanto riguarda determinate prescrizioni tecniche relative alla codifica di tessuti e cellule umani	MM	No
<i>Trasporti</i> 2016/0773	Mancato recepimento della Direttiva 2014/90/UE sull'equipaggiamento marittimo e che abroga la Direttiva 96/98/CE del Consiglio	MM	No

1.4.2. Le procedure che hanno modificato fase nel II semestre 2016

Nel periodo 1° luglio – 31 dicembre 2016, le procedure di infrazione che hanno fatto registrare degli aggiornamenti, passando da una fase all'altra dell'iter previsto dal Trattato TFUE, sono complessivamente 4. In particolare:

- 2 procedure sono transitate dalla fase di messa in mora a quella di messa in mora complementare, che comporta una modifica dell'oggetto rappresentato nella messa in mora, attraverso un ridimensionamento o un ampliamento dello stesso;
- 1 procedura è transitata dalla fase del parere motivato a quella del parere motivato complementare, che estende o restringe l'oggetto delle contestazioni elevate nel parere motivato;

- 1 procedura è transitata dalla fase del ricorso di fronte alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'art. 258 TFUE, alla sentenza con cui tale Giudice si è pronunciato sul medesimo ricorso. Trattandosi di sentenza favorevole alla Commissione, la stessa costituisce la premessa del probabile futuro ingresso della presente procedura nella sequenza, particolarmente critica, disciplinata dall'art. 260 TFUE.

Per quanto riguarda l'analisi degli effetti finanziari di tali procedure, si evidenzia che una di esse presenta un'incidenza finanziaria sul bilancio pubblico, rispettivamente nei seguenti termini:

- la procedura n. 2011/4147 "Cattiva applicazione della Direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato". Al riguardo, la Corte di Giustizia UE ha dichiarato, con sentenza, che l'Italia non ha dato completa attuazione alla Direttiva in oggetto, la quale obbliga ogni Stato UE a corrispondere un indennizzo a tutte le vittime, nazionali o di altri Stati UE, di reati dolosi o colposi commessi nel suo territorio, quando il responsabile del reato è insolvente. L'attuazione di tale Direttiva, in favore di tutti i soggetti sopra indicati, comporterà un incremento della spesa pubblica .

Tabella 6
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Casi che hanno cambiato fase nel II semestre 2016

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase attuale	Impatto finanziario
<i>Affari interni</i> 2013/0276	Mancato recepimento della Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale	PMC	No
<i>Agricoltura</i> 2015/2174	Xylella fastidiosa in Italia	MMC	No
<i>Giustizia</i> 2011/4147	Cattiva applicazione della Direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato	SC	Si
<i>Libera prestazione dei servizi e stabilimento</i> 2013/4212	Restrizioni in materia di prestazione di servizi di attestazione e di certificazione in Italia (SOA)	MMC	No

1.4.3. Procedure archiviate nel II semestre 2016

La Commissione europea, qualora ravvisi il superamento delle situazioni di illegittimità rilevate, procede all'archiviazione delle procedure di infrazione degli Stati membri.

Tale superamento è stato l'effetto, in alcuni casi, dell'adozione di veri e propri atti normativi finalizzati a superare i rilievi comunitari. In altri casi, l'archiviazione delle procedure può avvenire per effetto dei chiarimenti e/o degli elementi aggiuntivi forniti alla Commissione europea da parte delle Autorità nazionali.

Talvolta i provvedimenti interni adottati da uno Stato membro, ai fini del superamento di una procedura, sono fonte di effetti finanziari destinati ad incidere, in prosieguo di tempo, sul bilancio dello Stato. Pertanto, anche in relazione alle procedure archiviate, è consentito in taluni casi ipotizzare un impatto per la finanza pubblica.

Nel II semestre del 2016, la Commissione europea ha archiviato 16 procedure riguardanti l'Italia.

Nel loro ambito, risulta tuttora foriera di effetti finanziari per il bilancio dello Stato la seguente procedura:

- la procedura n. 2014/4168 "Applicazione della sentenza "Gardella" della Corte di Giustizia dell'Unione europea (causa C-233/12), relativa al riconoscimento, a fini contributivi, dei periodi di lavoro svolti da un cittadino UE presso un'organizzazione internazionale, ai fini dell'ottenimento di una pensione italiana". Con tale procedura, la Commissione contestava la normativa italiana che non consentiva - in favore di un soggetto già iscritto ad un regime pensionistico italiano, il quale si fosse trasferito in un altro Stato UE per lavorare presso un'Organizzazione internazionale, o in favore di un soggetto che avesse compiuto lo stesso trasferimento in senso inverso - la riunione dei contributi versati all'Amministrazione italiana con quelli corrisposti all'Amministrazione previdenziale di tale Organizzazione, ai fini del trattamento pensionistico. La Commissione ha archiviato la presente procedura dopo che, con gli artt. 18, co. 9, e 10, della Legge europea 2014, è stata istituita la totalizzazione contributiva richiesta dalla Commissione. Si registra, pertanto, un aumento della spesa pubblica, segnatamente di quella previdenziale.