

PREMESSA

Nel perseguire le proprie finalità di integrazione, l'Unione europea provvede a regolamentare settori sempre più ampi della realtà economica e sociale, chiamando gli Stati membri ad un continuo adeguamento dei rispettivi ordinamenti nazionali, nell'ottica dell'armonizzazione della legislazione e del mercato interno.

L'obiettivo verso cui tendono le Autorità di Bruxelles è quello dell'applicazione efficace ed uniforme delle disposizioni comunitarie sul territorio dell'Unione, soprattutto attraverso il fedele recepimento delle direttive, in modo da assicurare che la legislazione comunitaria divenga una realtà tangibile per i cittadini europei.

Per assicurare il raggiungimento di tale obiettivo, il trattato CE affida alla Commissione europea il compito di verificare il recepimento integrale della legislazione comunitaria da parte degli Stati membri, che devono garantirne l'applicazione scegliendo la forma ed i mezzi adeguati per rispettare i loro obblighi. All'Esecutivo comunitario si affianca, inoltre, la Corte di giustizia delle Comunità europee che riveste il ruolo di garante del rispetto della legislazione comunitaria.

L'ampia gamma di disposizioni comunitarie, cui gli Stati membri devono dare attuazione e le peculiarità dei settori coinvolti hanno indotto un variegato contenzioso con la Commissione europea.

Per quanto riguarda l'Italia, si è di recente posta l'esigenza dell'attivazione di un più attento monitoraggio della situazione del contenzioso, sia in termini di analisi di merito della casistica, sia di verifica dell'eventuale impatto di carattere finanziario sul bilancio nazionale.

Proprio verso tale direzione si è mossa la legge 6 Febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria 2006) che ha introdotto alcune novità, tra cui l'obbligo di informazione da parte del Governo al Parlamento sullo stato delle procedure di contenzioso e di pre-contenzioso nei rapporti con l'ordinamento comunitario, con articolazione dei dati per settore di riferimento. Tale obbligo di informazione, in particolare, è previsto dall'articolo 15 bis della legge n. 11 del 2005, introdotto dall'articolo 7 della citata legge comunitaria 2006.

A sua volta, il Parlamento, nei casi più importanti o urgenti, può chiedere informazioni sugli orientamenti che il Governo intende assumere per fronteggiare la situazione, oltre ad una valutazione dell'impatto di tali procedure sull'ordinamento.

La medesima disposizione (art. 15 bis, cit. comma 3,) prevede, altresì, che il Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro per le Politiche europee, trasmetta ogni sei mesi alle Camere ed alla Corte dei Conti informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario delle procedure predette.

La presente relazione, predisposta in esecuzione del suddetto obbligo di legge, fornisce un'analisi dettagliata delle procedure di infrazione comunitaria nei confronti dell'Italia, attualmente in itinere, sulla base dei dati disponibili al 31 ottobre 2007. Detta analisi costituisce necessario presupposto per le prescritte valutazioni di impatto finanziario.

Seguiranno poi aggiornamenti semestrali di tali dati, a partire dal I semestre 2008 (che coprirà il periodo 1° novembre 2007 - 30 giugno 2008), con evidenza sia delle nuove procedure avviate, sia delle procedure in corso, limitatamente, per queste ultime, ai casi che hanno fatto registrare effettive evoluzioni rispetto all'attuale stato.

Nella prima parte, il lavoro contiene un'esposizione dei principi generali vigenti in tema di procedure di infrazione e delle competenze delle diverse Autorità coinvolte, sia in ambito comunitario che a livello nazionale.

Viene poi fornito un quadro sintetico dei procedimenti che riguardano l'Italia, articolato per settore economico e per stadio della procedura.

Nella seconda parte della relazione, l'analisi entra nel dettaglio delle singole procedure, per ognuna delle quali viene riportata una scheda che evidenzia i contenuti delle contestazioni fatte dalle Autorità comunitarie, le eventuali controdeduzioni delle Autorità italiane, lo stato attuale della procedura ed i seguiti attesi.

Per ciascuna procedura viene, infine, evidenziato l'eventuale impatto di carattere finanziario a carico dell'Italia, anche in termini di oneri indiretti scaturenti dalle azioni da effettuarsi per risolvere il contenzioso con la Commissione europea.

Questa prima relazione, basata su una ricognizione che va ben oltre il semestre, ha imposto un prodromico esame circa la sussistenza o meno dell'impatto finanziario di un assai cospicuo numero di casi.

La scelta operata è stata quella di indicare, per tutti i casi segnalati dal Ministro per le politiche europee, gli effetti finanziari tendenziali da essi ingenerati, salvo fornire una puntuale quantificazione per talune delle ipotesi più rilevanti.

Inoltre, l'analisi è circoscritta alle procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia, ai sensi degli articoli 226 e 228 del Trattato CE, nelle loro diverse articolazioni, nonché di singoli casi di rilievo finanziario scaturenti da rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 234 TCE.

Viene, invece, rinviata alle future edizioni l'analisi relativa ai procedimenti di indagine formale delle Autorità comunitarie rispetto a regimi di aiuto nazionali, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, TCE.

PAGINA BIANCA

PARTE I

IL CONTENZIOSO ITALIA - UE

ASPETTI PROCEDURALI E FINANZIARI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I - PRINCIPI NORMATIVI

1.1 Iter delle procedure di infrazione comunitaria

Nel contesto istituzionale comunitario, le Autorità competenti in tema di salvaguardia del diritto UE sono, da un lato, la Commissione europea che ha la funzione di attivazione dei procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri e, dall'altro, la Corte di giustizia delle Comunità europee e il Tribunale di primo grado, ai quali vengono sottoposte tutte le istanze per le questioni di diritto comunitario oggetto di controversia.

Il Trattato CE (TCE) prevede, in particolare, la possibilità di sanzionare gli Stati membri che risultino inadempienti nell'attuazione della normativa comunitaria, in esito ad un apposito procedimento (cosiddetta procedura di infrazione), che può essere avviato:

- dalla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 226 del Trattato (infra più diffusamente descritto, v. par. 1.2);
- da qualsiasi Stato membro nei confronti di un altro Paese membro, come previsto dall'articolo 227 TCE.

Tali procedimenti prevedono una prodromica fase demandata alle determinazioni della Commissione europea. Qualora non si pervenga ad una definizione in tale fase, le prospettate infrazioni comunitarie vengono sottoposte alla Corte di giustizia su ricorso della Commissione europea (procedura ex art. 226), oppure su ricorso di uno Stato membro (procedura ex art. 227).

La Corte di Giustizia, in caso di verifica positiva della sussistenza dell'infrazione, emette una sentenza di accertamento della violazione, con contestuale intimazione allo Stato di porre fine alla stessa attraverso l'adozione di tutte le misure concrete necessarie.

Nel caso in cui, nonostante sia stata emessa una sentenza della Corte di giustizia dichiarativa della situazione di inadempimento, lo Stato non si conformi, il Trattato prevede la facoltà, per la Commissione europea, di promuovere un nuovo ricorso ai sensi dell'articolo 228 (infra più diffusamente descritto, v. par. 1.3) in esito al quale il Paese membro inadempiente può essere condannato al pagamento di sanzioni.

1.2 Le Procedure ex art. 226 del Trattato CE

La procedura ex articolo 226 TCE si articola in diversi stadi. Nella prima fase, la Commissione invia, per il tramite della Rappresentanza Permanente dello Stato membro presso l'Unione Europea una richiesta di informazioni indirizzata alle Autorità nazionali.

Qualora lo Stato non provveda a comunicare a Bruxelles le informazioni richieste o la Commissione ritenga insufficienti le giustificazioni addotte nella nota di risposta, si ha l'apertura formale della procedura di infrazione con la lettera di messa in mora (primo ammonimento scritto), inviata dalla Commissione alle Autorità nazionali.

Queste ultime hanno due mesi di tempo per formulare delle osservazioni da trasmettere alla Commissione. Se entro questo termine (o quello eventualmente concesso in proroga, su domanda) lo Stato non fornisce risposte o, qualora queste vengano inoltrate ma siano ritenute non esaustive, la Commissione procede all'adozione di un parere motivato, invitando a conformarsi al suo contenuto entro un determinato periodo, stabilito di regola in due mesi.

In caso di mancato recepimento, di quanto richiesto con il parere motivato, la Commissione può proporre ricorso innanzi alla Corte di Giustizia, chiedendo l'accertamento, con sentenza, della perdurante violazione e la contestuale intimazione all'adozione delle misure necessarie perché lo Stato si conformi al diritto comunitario.

In ogni caso, le procedure di infrazione ex articolo 226 TCE possono concludersi:

- con l'archiviazione del caso da parte della Commissione europea, nelle ipotesi in cui siano accettate le giustificazioni ed i chiarimenti forniti dallo Stato membro a seguito della lettera di messa in mora, ovvero sia nel frattempo cessata la situazione di violazione/inadempimento rispetto alla normativa comunitaria;
- con una sentenza dichiarativa della violazione del diritto comunitario e della situazione di inadempimento dello Stato membro interessato, con contestuale intimazione ad adottare le iniziative necessarie per far cessare tale situazione;
- con una sentenza che, accogliendo le giustificazioni addotte dallo Stato membro, sancisca l'infondatezza delle contestazioni mosse dalla Commissione europea.

1.3 Le Procedure ex art. 228 del Trattato CE

La procedura di cui all'articolo 228 TCE si avvia, su iniziativa della Commissione, solo nell'ipotesi in cui la procedura ex 226 si sia conclusa con una sentenza della Corte di giustizia che accerti l'effettiva violazione delle norme comunitarie.

In tale ipotesi, spetta, infatti, alla Commissione il compito di verificare se ed in che misura lo Stato membro si conformi alla sentenza, pronunciata ai sensi dell'articolo 226 del Trattato, con cui la Corte di giustizia, accogliendo i rilievi sollevati dalla Commissione, ha dichiarato l'effettiva violazione del diritto comunitario.

Qualora la Commissione ritenga che lo Stato Membro non abbia adempiuto agli obblighi derivanti dalla sentenza, perseverando quindi nella violazione, potrà essere aperta una nuova procedura d'infrazione contro lo Stato membro, stavolta fondata sull'articolo 228 del Trattato.

Anche in questo caso, l'iter si snoda nell'ambito di un dialogo tra Commissione e Stato membro in cui, a mezzo di Lettera di Messa in Mora ed eventuale successivo Parere Motivato, la Commissione richiede alle Autorità nazionali le ragioni della persistente violazione del diritto comunitario e/o informazioni sull'eventuale processo di adeguamento posto in essere per adempiere agli obblighi sanciti dalla Corte.

Nell'ipotesi in cui la Commissione non ritenga fondate le giustificazioni addotte, lo Stato membro potrà essere deferito dinanzi alla Corte di giustizia a mezzo di ricorso, ex articolo 228 del Trattato.

In tale contesto, essendo stata la violazione del diritto UE già accertata con precedente sentenza "dichiarativa" ex 226 TCE, la Corte dovrà determinare se lo Stato membro abbia adottato o meno, ed in che misura, le azioni interne necessarie ad adempiere agli obblighi derivanti dalla sentenza precedentemente emanata.

Pertanto, se la Corte ritenesse ancora sussistente la situazione di inadempimento, potrà pronunciare una sentenza di condanna, con l'applicazione di una sanzione, consistente nel pagamento di una penalità e/o di una somma forfetaria.

1.4 Il ruolo delle autorità nazionali italiane

In Italia, oltre alla competenza delle singole Amministrazioni di settore per la trattazione degli aspetti di merito delle contestazioni mosse dall'Unione europea, un importante ruolo di coordinamento in materia di procedure d'infrazione è svolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Comunitarie, con particolare riferimento alla fase pre-contenziosa.

In questa fase, in particolare, il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, attraverso una struttura di missione appositamente istituita, si attiva, in primo luogo, per prevenire l'insorgere del contenzioso con Bruxelles, ricercando le possibili soluzioni di mediazione con le Autorità comunitarie.

In tal modo, essa esplica la propria funzione di supporto nel corso di tutta la fase procedurale tipica dell'iter ex articolo 226 del Trattato, fino alla eventuale pronuncia della Corte di giustizia ed agli adempimenti consequenziali.

Nella fase contenziosa davanti alla Corte di giustizia intervengono, altresì, il Servizio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e dell'Avvocatura Generale dello Stato che assume la difesa tecnica dell'Italia.

La funzione di interfaccia con le Autorità comunitarie viene svolta dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea, attraverso cui è canalizzata ogni comunicazione in materia di procedure di infrazione.

La Rappresentanza funge, quindi, da tramite ufficiale nei rapporti tra le Amministrazioni nazionali e la Commissione, che si sviluppano nella corrispondenza sulle richieste di informazioni, anche supplementari, riguardanti le singole procedure di infrazione.

Sul piano operativo, per far fronte alle esigenze conoscitive sulla situazione del contenzioso con l'UE e sugli eventuali effetti per la finanza pubblica, la legge n. 13 del 2007 cit., impone il costante monitoraggio sull'andamento dei singoli procedimenti per ridurre il contenzioso in essere e prevenire l'insorgere di nuovo.

In tale ottica, oltre alle informazioni da fornire al Parlamento ed alla Corte dei Conti sugli effetti finanziari delle procedure di infrazione, l'art 7 della citata legge

n. 13/2007 (legge comunitaria 2006), stabilisce che la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie provveda alla predisposizione ed aggiornamento dell'elenco:

- delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e degli altri organi giurisdizionali dell'UE;
- dei rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE o dell'articolo 35 del Trattato UE da organi giurisdizionali italiani;
- delle procedure d'infrazione avviate ai sensi degli articoli 226 e 228 del Trattato CE;
- dei procedimenti di indagine formale sugli aiuti di Stato avviate ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del Trattato CE.

Merita un richiamo anche la disposizione introdotta dalla legge n. 296/2006 - art. 1 commi 1213 e seguenti – (legge finanziaria 2007) che riguarda il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli Enti che si rendano responsabili della violazione di obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.

Poiché le violazioni contestate dall'Esecutivo comunitario possono riguardare inadempienze attribuibili sia ad Amministrazioni centrali dello Stato, sia a Regioni ed Enti locali, ferma restando la responsabilità dello Stato nei confronti delle Istituzioni comunitarie, sono state introdotte norme dirette a:

- individuare l'ente territoriale responsabile della violazione verso cui lo Stato può rivalersi, esercitando una azione coattiva di recupero dei fondi;
- esercitare da parte dello Stato poteri sostitutivi secondo le procedure stabilite dall'art. 8 della legge 131/2003, nei confronti dei medesimi soggetti che non abbiano dato esecuzione in tempi congrui alle sentenze della Corte di giustizia.

CAPITOLO II - CONTENZIOSO ITALIA – UNIONE EUROPEA

2.1 Dati di sintesi

Dall'ultimo aggiornamento (31 ottobre 2007) dei dati sul contenzioso con l'Unione europea (a seguito delle decisioni del Collegio dei Commissari del 17 ottobre 2007), risultano ufficialmente aperte nei confronti dell'Italia 223 procedure di infrazione, di cui 168 riguardano casi di Violazione del Diritto Comunitario e 55 di Mancata Attuazione di specifiche norme UE.

Nella prima tipologia figurano le procedure avviate dalla Commissione europea con le quali si contesta la legittimità di norme nazionali ritenute contrarie al diritto comunitario, ovvero di comportamenti attivi od omissivi da parte di Autorità pubbliche e/o private che si pongono in contrasto con la normativa comunitaria.

Nel caso di "Mancata Attuazione di norme comunitarie", invece, la violazione attiene, in sostanza, al mancato recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie. In questi casi, infatti, viene contestata l'assenza di disposizioni legislative, regolamentari e/o amministrative che l'Italia avrebbe dovuto adottare entro i tempi stabiliti per conformarsi alle disposizioni comunitarie.

La quasi totalità delle 223 procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia risultano attualmente nella fase pre-contenziosa, ossia nel corso dell'iter previsto dall'articolo 226 del Trattato CE, mentre solo una quota residua ha già raggiunto la fase contenziosa vera e propria ex art. 228 TCE, come evidenziato nel seguente prospetto e relativo grafico.