

PREMESSA

L'articolo 15 bis, comma 2, della legge 4 febbraio 2005 n. 11, come introdotto dall'articolo 7 della legge n. 13/2007 (legge comunitaria 2006), prevede 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 derivanti dalle seguenti tipologie di atti e procedure:

- procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia, ai sensi degli articoli 226 e 228 del Trattato istitutivo della Comunità europea, con informazioni sintetiche sull'oggetto e sullo stato del procedimento, nonché sulla natura delle eventuali violazioni contestate all'Italia;
- sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e degli altri organi giurisdizionali dell'Unione europea relative a giudizi di cui l'Italia sia stata parte o che abbiano rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano;
- rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'articolo 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea o dell'articolo 35 del Trattato sull'Unione europea da organi giurisdizionali italiani;
- procedimenti di indagine formale avviati dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea.

In relazione a tale adempimento, a decorrere dall'esercizio 2007, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato provvede a monitorare l'andamento dei predetti procedimenti, ai fini della valutazione del relativo impatto sulla finanza pubblica nazionale.

Con la presente relazione, si fornisce l'aggiornamento dei relativi dati al 1° semestre 2008 (periodo 1° novembre 2007 - 30 giugno 2008), con evidenza sia dei nuovi Casi di contenzioso avviati da Bruxelles nei confronti dell'Italia, sia degli sviluppi dei procedimenti pregressi.

Nella prima parte della Relazione sono esposti, in chiave sintetica, gli elementi caratterizzanti il contenzioso con l'Unione europea, con il richiamo ai principi vigenti per le diverse tipologie di atti: procedure di infrazione, rinvii pregiudiziali, aiuti di stato. L'analisi prosegue con i dati di riepilogo dei procedimenti che riguardano l'Italia, e del relativo impatto sulla finanza pubblica.

La seconda parte della Relazione riporta le schede analitiche dei singoli casi di contenzioso, con evidenza degli eventuali oneri finanziari connessi con le iniziative di adeguamento richieste dalle Autorità comunitarie.

L'interesse suscitato dalla prima edizione della Relazione ne attesta l'importanza, quale strumento di divulgazione delle informazioni sullo stato del contenzioso con l'Unione europea e sui conseguenti possibili effetti per la finanza pubblica.

Nel rilasciare alla stampa il secondo numero, l'auspicio è di essere riusciti a coniugare, in una materia alquanto complessa, le esigenze di completezza informativa con i requisiti di chiarezza e leggibilità, che renda il documento un utile strumento di consultazione e di aggiornamento anche per una platea di non addetti ai lavori.

PARTE I

IL CONTENZIOSO ITALIA - UE

ASPETTI PROCEDURALI E FINANZIARI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I – TIPOLOGIE DI CONTENZIOSO CON L'UNIONE EUROPEA

1.1 Le procedure di infrazione

La salvaguardia dell'ordinamento giuridico comunitario è affidata, sulla base del Trattato CE (TCE), ai seguenti Organi:

- Commissione europea, che ha il compito di attivazione delle azioni nei confronti degli Stati membri responsabili, in senso lato, di violazioni degli obblighi imposti dalla normativa comunitaria;
- Corte di giustizia delle Comunità europee, Tribunale di primo grado e Camere Giurisdizionali, che costituiscono gli organi propriamente giudicanti.

Le procedure di infrazione si avviano, pertanto, su iniziativa della Commissione europea che, in una prima fase, detta pre-contenziosa, svolge una serie di approfondimenti con le autorità dello Stato membro interessato per addivenire ad una soluzione della controversia.

Nel caso in cui persista la prospettata situazione di infrazione al diritto comunitario, la Commissione può proporre ricorso alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE.

Il ricorso può dare luogo, alternativamente, ad una sentenza di accertamento della violazione, con conseguente intimazione allo Stato membro ad adottare le necessarie iniziative idonee a superare la criticità in questione, ovvero ad una sentenza che escluda la sussistenza della violazione.

Nel caso in cui, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia dichiarativa della situazione di inadempimento, lo Stato non si conformi, la Commissione europea può nuovamente adire la Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 228 del Trattato, affinché intimi nuovamente l'adempimento allo Stato membro, oltre all'eventuale comminazione di sanzioni.

a) Procedura ex art. 226 del Trattato CE

La procedura di infrazione ex art. 226 si attiva con una lettera di messa in mora dello Stato membro da parte della Commissione europea, a cui le Autorità nazionali possono replicare entro i successivi due mesi.

Nel caso in cui le risposte fornite non consentono di superare il problema, alla messa in mora segue l'adozione di un parere motivato della Commissione

europea, che reca l'invito per lo Stato membro interessato a conformarsi alle richieste della Commissione, di norma entro due mesi.

In caso di persistenza della situazione di inadempimento, la Commissione sottopone la questione alla Corte di Giustizia, la cui sentenza può, alternativamente, accertare la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato, ovvero dichiarare l'infondatezza delle contestazioni mosse dalla Commissione europea e condurre all'archiviazione del caso.

b) Procedura ex art. 228 del Trattato CE

Nell'ipotesi in cui, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia, lo Stato non si conformi al diritto comunitario, la Commissione può di nuovo ricorrere alla Corte ai sensi dell'articolo 228 del Trattato, dopo aver preventivamente, e senza apprezzabili risultati, interloquito con le Autorità nazionali.

Con la procedura ex art. 228, 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, qualora la Corte ritenga 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.

1.2 Aiuti di Stato

Il mantenimento di un sistema di concorrenza libera e senza distorsioni costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità europea. La politica comunitaria in materia di aiuti di Stato si propone di assicurare la libera concorrenza, un'assegnazione efficiente delle risorse e l'unità del mercato comunitario, nel rispetto degli impegni assunti dall'Unione europea sul piano internazionale.

A tal fine il Trattato CE contempla una serie di norme volte "a vietare" tutte quelle misure e quelle pratiche che possono limitare o falsare la concorrenza attraverso interventi di natura privata o pubblica che favoriscano o penalizzino alcune imprese rispetto alle altre.

Tra di esse rientrano i cosiddetti Aiuti di Stato, disciplinati dagli articoli 87, 88 e 89 del Trattato CE, cioè quelle misure di aiuto pubblico alle imprese volte a rafforzarne la competitività, che possono provocare distorsioni della concorrenza e minacciare il funzionamento del mercato interno, se non adeguatamente regolamentate.

Per assicurare il rispetto di tali vincoli, l'articolo 88 del Trattato dispone che gli Stati membri debbano notificare alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire aiuti prima di procedere alla sua esecuzione e conferisce alla Commissione il potere discrezionale di decidere se l'aiuto previsto è compatibile con il mercato, oppure se lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo.

Nel caso in cui venga rilevata una presunta incompatibilità, la Commissione attiva il procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 88 paragrafo 2 del Trattato, con l'invito per lo Stato membro a formulare osservazioni entro un termine stabilito, di norma non superiore a un mese.

Qualora, a seguito delle osservazioni presentate, la Commissione verifichi il superamento dei dubbi relativi alla compatibilità con il mercato comune, adotta una decisione che dichiara la compatibilità con il mercato comune del regime di aiuto notificato dallo Stato membro.

Viceversa, se nonostante gli ulteriori accertamenti, permane lo stato di non compatibilità con il mercato comune, la Commissione assume una «decisione negativa» disponendo la non esecuzione dell'aiuto stesso.

Qualora lo Stato non si conformi a tale decisione, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia chiedendo di emanare una sentenza che obblighi lo Stato ad ottemperare all'atto comunitario.

Lo Stato membro interessato non può, quindi, dare esecuzione alle misure progettate prima che la procedura sopra esposta abbia condotto ad una decisione finale.

Nel caso in cui lo Stato abbia comunque dato seguito all'aiuto, la Commissione adotta un provvedimento cautelare che si concretizza in una decisione di sospensione dell'erogazione dell'aiuto o, nei casi più gravi, di una ingiunzione di recupero dell'aiuto concesso.

1.3. Rinvii Pregiudiziali alla Corte di Giustizia

Il rinvio pregiudiziale viene avviato in base all'articolo 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Attraverso tale strumento il giudice nazionale, qualora reputi necessario, ai fini della decisione della controversia a lui sottoposta, acquisire una corretta interpretazione di una norma comunitaria ovvero appurarne la validità, può interpellare al riguardo la Corte di giustizia delle Comunità europee.

In tal modo viene attivamente incentivata la cooperazione tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di giustizia ai fini della applicazione uniforme del diritto comunitario in tutta l'Unione europea.

L'iniziativa del rinvio pregiudiziale può essere assunta dal giudice stesso ovvero dalle parti o dal pubblico ministero. Nel caso in cui la questione pregiudiziale venga sollevata nell'ambito di una controversia di fronte ad un giudice di ultima istanza (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, ecc.), quest'ultimo è obbligato ad eseguire il rinvio in oggetto, mentre il giudice non di ultima istanza può scegliere facoltativamente se esperire o no tale rinvio.

La controversia pendente di fronte alla giurisdizione nazionale rimane sospesa fino a quando la Corte di giustizia non si pronuncia.

CAPITOLO II - CONTENZIOSO ITALIA – UNIONE EUROPEA

2.1 Evoluzione dello stato delle procedure di infrazione

Sulla base delle decisioni assunte il 26 giugno 2008 dal collegio dei Commissari che si occupa del precontenzioso e contenzioso tra gli Stati membri e l'Unione europea, il numero delle procedure d'infrazione attive nei confronti dell'Italia ammonta a 176 casi, di cui 150 riguardano contestazioni sulla violazione del diritto comunitario (VDC) e 26 attengono a censure per la mancata attuazione di norme comunitarie (MA).

Si ricorda che nel caso di "Violazione del diritto comunitario", la Commissione europea contesta norme o comportamenti nazionali che si pongono in aperto contrasto con disposizioni comunitarie.

Nel caso invece di "Mancata Attuazione di norme comunitarie" ci si riferisce 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.

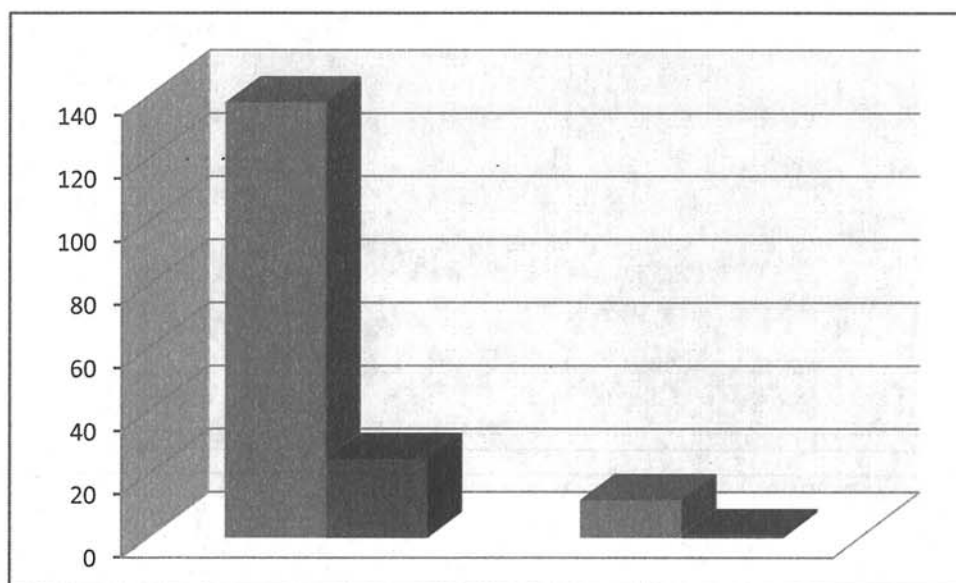
Ciò premesso, si evidenzia che, rispetto alla situazione del contenzioso risultante al 31 ottobre 2007 (che contava 223 procedure di infrazione contro l'Italia), i dati al 30 giugno 2008 fanno registrare un netto miglioramento, con una riduzione complessiva di 47 casi.

2.2 Le procedure di infrazione al 30 giugno 2008: dati di sintesi

L'analisi dei dati al 30 giugno 2008 fa emergere che la quasi totalità delle 176 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 13 sono nella fase contenziosa vera e propria ex art. 228 TCE, come di seguito evidenziato.

Le procedure di infrazione a carico dell'Italia per stadio della procedura e tipologia di violazione. (dati al 30 giugno 2008)

Tipologia di violazione	Stadio della procedura		
	Articolo 226 TCE	Articolo 228 TCE	Totali
Violazione del diritto comunitario	138	12	150
Mancata attuazione di direttive	25	1	26
Totali	163	13	176



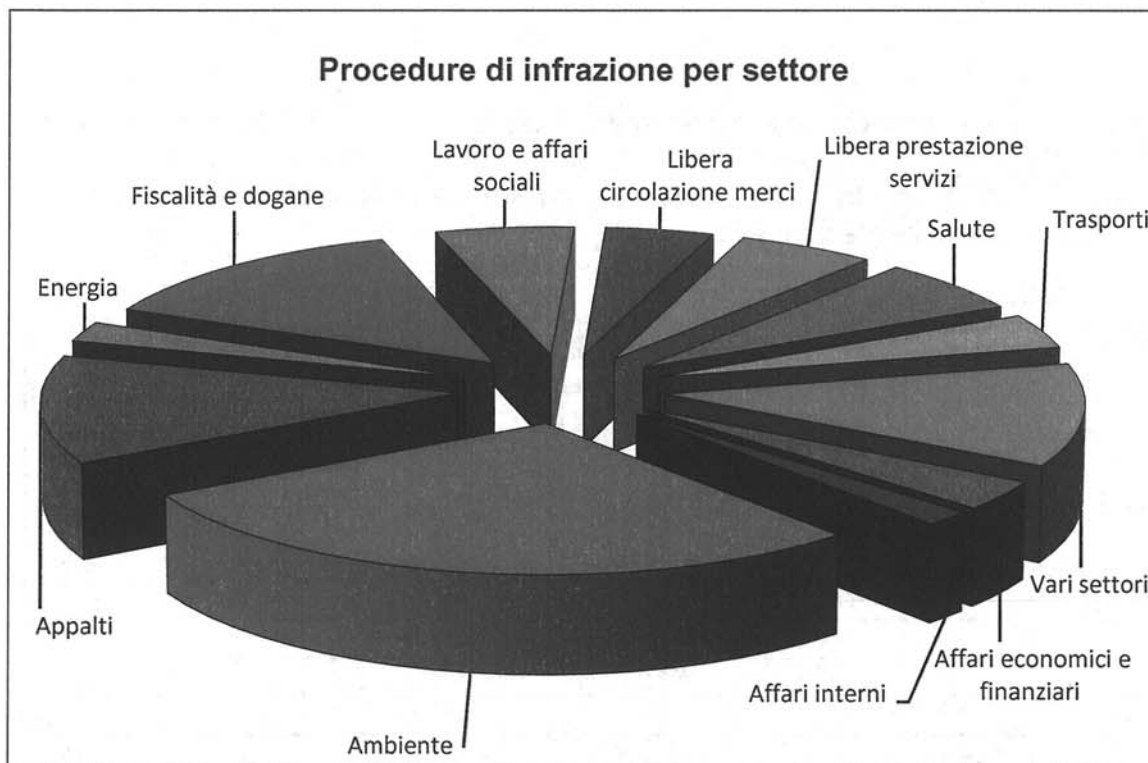
2.2.1 Le procedure di infrazione al 30 giugno 2008: analisi per settore

I settori maggiormente interessati dal contenzioso Italia-UE sono: Ambiente (50 casi), Fiscalità e dogane (24), Appalti (22), come evidenziato nella tabella seguente, che riporta i dati sulla ripartizione settoriale delle procedure di infrazione attualmente in itinere.

Procedure di infrazione Italia – UE				
Articolazione per settori				
(Dati al 30 giugno 2008)				
Settore	Mancata Attuazione	Violazione Diritto UE	Totale Procedure	% sul totale
Affari economici e finanziari	5	1	6	3,4
Affari interni	0	3	3	1,7
Ambiente	4	46	50	28,4
Appalti	0	22	22	12,5
Energia	0	4	4	2,3
Fiscalità e dogane	2	22	24	13,6
Lavoro e affari sociali	2	8	10	5,7
Libera circolazione merci	0	8	8	4,5
Libera prestazione servizi	1	9	10	5,7
Salute	7	4	11	6,3
Trasporti	2	5	7	4,0
Vari settori*	3	18	21	11,9
Totale	26	150	176	100

* L'aggregato Vari settori comprende: Affari esteri, Agricoltura, Comunicazione, Concorrenza e aiuti di stato, Istruzione Università e Ricerca, Libera circolazione di capitali, Libera circolazione delle persone, Pesca, Tutela dei consumatori

L'analisi conferma, per la maggior parte dei settori, la netta prevalenza delle controversie per presunte violazioni al diritto comunitario, rispetto alle contestazioni per il mancato recepimento nell'ordinamento interno di direttive UE. Di seguito si prospetta l'evidenza grafica relativa all'articolazione per settore.



2.2.2. Ripartizione dei dati per fase procedurale

L'iter delle procedure di infrazione si articola in una serie di fasi legate da specifici nessi di propedeuticità. Per completezza se ne riportano gli elementi di sintesi:

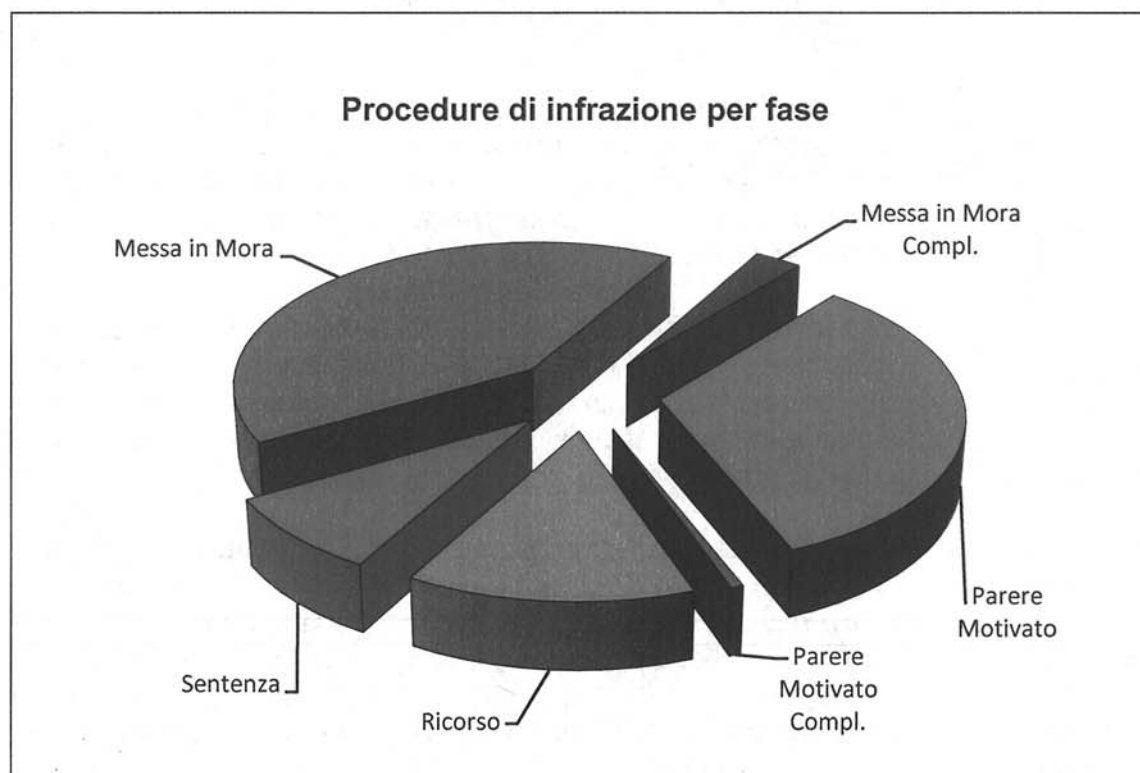
- messa in mora: è l'atto iniziale con cui la Commissione rileva la violazione di una norma comunitaria;
- messa in mora complementare: è un atto che segue alla messa in mora e che individua un nuovo profilo di violazione del diritto comunitario rispetto al precedente;
- parere motivato: si ha quando lo Stato membro non risponde nei tempi indicati dalla lettera di messa in mora, oppure risponde in maniera non esaustiva. In tale caso, la Commissione pone un nuovo termine per porre rimedio all'inadempimento contestato;
- parere motivato complementare: con tale parere vengono rilevati nuovi profili di violazione rispetto al precedente parere motivato;
- ricorso: si ha quando la Commissione rilevando il mancato adeguamento dello Stato Membro, propone ricorso alla Corte di giustizia delle CE;
- sentenza: nel caso di sentenza ex art. 226 del TCE la Corte di giustizia delle CE accerta formalmente l'inosservanza da parte dello Stato membro al diritto comunitario. In caso di sentenza ex art. 228 del TCE si riconosce che lo Stato non si è conformato alla sentenza ex art. 226 TCE e può prevedersi il pagamento di una sanzione.

Ciò premesso, si evidenzia che la maggior parte delle procedure in itinere al 30 giugno 2008 si colloca nella fase della Messa in Mora ex art. 226, seguite da quelle in fase di Parere Motivato ex art. 226 TCE. Inoltre, 24 procedure sono giunte a ricorso davanti alla Corte di Giustizia e, di queste, 23 attengono all'art. 226 e soltanto 1 all'art. 228 TCE.

Nell'ambito dei 58 casi di procedure ferme allo stadio di Parere motivato, sono stati inclusi anche n. 14 casi di "decisioni di ricorso" rappresentati da procedure in ordine alle quali la Commissione, avendo già emanato un Parere motivato, è in procinto di formalizzare un rituale ricorso alla Corte di giustizia.

La Corte si è, al momento, pronunciata su 15 cause (sentenze), tutte attinenti allo stadio pre-contenzioso ex art. 226.

Procedure di Infrazione Italia - UE Ripartizione per Fasi (Dati al 30 giugno 2008)							
Stadio della Procedura	Fase della procedura						
	Messa in Mora	Messa in Mora Compl.	Parere Motivato	Parere Motivato Compl.	Ricorso	Sentenza	Totali
Articolo 226 TCE	67	4	53	1	23	15	163
Articolo 228 TCE	6	1	5	0	1	0	13
Totali	73	5	58	1	24	15	176



2.3 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. 228 TCE.

Infatti, sia che si tratti di Violazione o di Mancata Attuazione, le procedure di infrazione avviate dalla Commissione possono concludersi, in ultima istanza, persistendo la situazione di inadempimento, in una condanna inflitta dalla Corte di giustizia, che può prevedere anche il pagamento di sanzioni pecuniarie a carico dello Stato.

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

Si tratta, in particolare, di spese connesse alla realizzazione delle opere e/o delle iniziative necessarie per dare corso alle decisioni comunitarie, ovvero dei costi di eventuali contenziosi con i terzi. E' inoltre possibile che l'adeguamento alle decisioni comunitarie comporti minori entrate per l'Erario, a seguito di modifiche da apportare alla normativa fiscale.

Alcune tipologie di procedure sono suscettibili di produrre effetti positivi sul bilancio dello Stato, dovuti a maggiori entrate derivanti, a titolo esemplificativo, da un aumento della pressione fiscale, oppure dall'introduzione di regimi sanzionatori a carico del settore privato per infrazioni di disposizioni nazionali attuative della normativa comunitaria.

Altre procedure di infrazione non comportano, almeno nel breve/medio periodo, particolari oneri per la finanza pubblica, trattandosi in genere di richieste di modifiche normative dell'ordinamento italiano, attinenti ad aspetti formali, ovvero a questioni di tipo interpretativo.

Sulla base di tali elementi, l'analisi delle procedure di infrazione in itinere ha portato alla classificazione tra procedure per le quali si ipotizzano effetti finanziari, e procedure per le quali non si intravedono conseguenze di carattere finanziario nel breve/medio periodo.

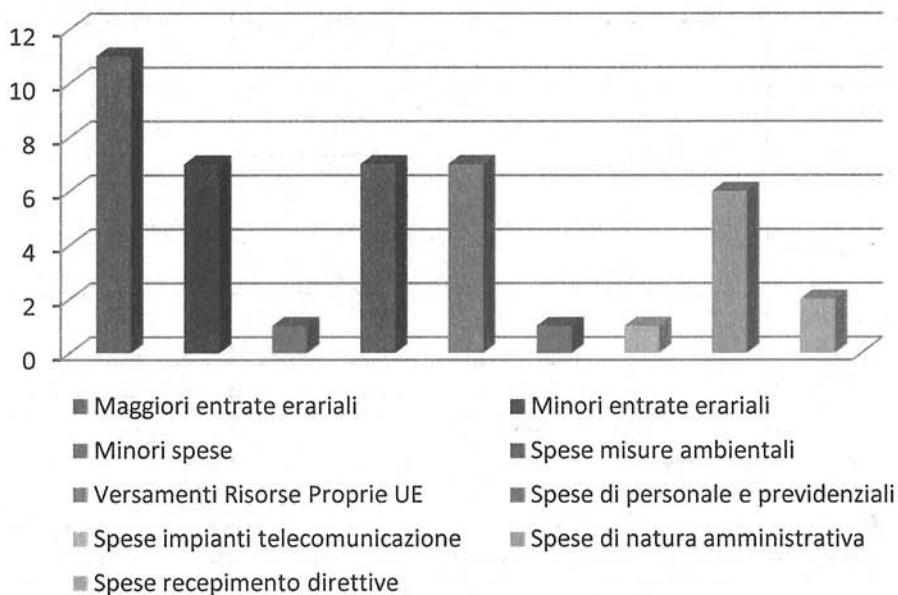
La valutazione dell'impatto finanziario è limitata al breve/medio periodo, nel presupposto che non si pervenga alla comminazione di sanzioni da parte della Corte di giustizia a causa di un persistente inadempimento dell'Italia anche in presenza di una sentenza di condanna.

Di seguito sono, riepilogati, in primo luogo, i risultati dell'analisi di impatto finanziario delle procedure attualmente in itinere, rispetto alle quali sono state evidenziate le possibili conseguenze in termini di spese a carico del bilancio dello Stato, delle Regioni e di altri Enti pubblici.

In secondo luogo, viene evidenziata la ripartizione per settori di riferimento dei casi di contenzioso tra l'Italia e l'Unione Europea, aventi effetti per la finanza pubblica.

Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Classificazione per tipologia di impatto finanziario
 Dati al 30 giugno 2008

Tipologia di Impatto	Numero di procedure
Maggiori entrate erariali	11
Minori entrate erariali	7
Minori spese	1
Spese misure ambientali	7
Versamenti Risorse Proprie UE	7
Spese di personale e previdenziali	1
Spese impianti telecomunicazione	1
Spese di natura amministrativa	6
Spese recepimento direttive	2
TOTALI	43



Procedure di infrazione Italia – UE Impatto finanziario nel breve/medio periodo (Dati al 30 giugno 2008)			
SETTORE	Procedure ex 226 TCE	Procedure ex 228 TCE	Totale
Affari economici e finanziari	-	-	-
Affari esteri	1	-	1
Affari interni	1	-	1
Agricoltura	-	-	-
Ambiente	4	3	7
Appalti	6	-	6
Comunicazioni	1	-	1
Concorrenza e aiuti di stato	-	2	2
Energia	1	-	1
Fiscalità e dogane	16	-	16
Giustizia	-	-	-
Istruzione, università e ricerca	-	-	-
Lavoro e affari sociali	-	1	1
Libera circolazione dei capitali	-	-	-
Libera circolazione delle merci	-	-	-
Libera circolazione delle persone	1	-	1
Libera prestazione dei servizi	-	-	-
Pesca	4	-	4
Salute	1	-	1
Trasporti	1	-	1
Tutela dei consumatori	-	-	-
Totali	37	6	43