

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. I settori più affollati sono, nell'ordine: "Trasporti" con 6 procedure, "Salute" con 4 procedure, "Affari economici e finanziari" con 3 procedure. Seguono i settori "Affari interni" e "Ambiente" entrambi con 2 procedure e, infine, "Appalti", "Giustizia", "Libera circolazione delle merci", "Libera circolazione delle persone", "Libera prestazione dei servizi e stabilimento", "Tutela dei consumatori" ciascuno con una sola procedura a testa.

Per quanto riguarda l'analisi degli effetti finanziari di tali procedure, si evidenzia quanto segue:

- La procedura 2014/2059 "Attuazione della Direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane". In tal sede, la Commissione contesta la non conformità, agli artt. 3, 4, 5, par. 2 e 3, 10 della Direttiva 1991/271/CEE, dell'impiantistica di trattamento delle acque reflue urbane di numerosissimi Comuni italiani con popolazione pari o superiore ai 2000 abitanti. Si precisa che la presente procedura riproduce esattamente le medesime censure giuridiche sollevate nella precedente 2009/2034, attualmente pervenuta alla fase della prima sentenza della Corte UE. Laddove quest'ultima procedura, tuttavia, lamentava l'inadeguatezza degli impianti, relativi al trattamento dei reflui, presenti presso 41 Comuni italiani, la presente denuncia una situazione di irregolarità, sotto il medesimo profilo, "generalizzata", cioè interessante un numero ben più alto di centri urbani. Si ipotizza, al riguardo, un notevole aumento della spesa pubblica, finalizzato a consentire la messa a norma degli impianti deficitari;
- La procedura 2014/4011 "Affidamento dei lavori di costruzione e gestione dell'autostrada Civitavecchia - Livorno". Con tale procedura, si contesta che il contratto pubblico, con il quale l'ANAS ha concesso alla Società Autostrada Tirrenica (SAT) i lavori per la costruzione e gestione del tratto autostradale "A12 Civitavecchia - Livorno", è stato prorogato in favore dell'uscente affidataria senza espletamento di una procedura di pubblica gara per la sua riassegnazione, in deroga agli artt. 2 e 58 della Direttiva 2004/18/CE. In proposito, è ipotizzabile un probabile aumento della spesa pubblica, dovuto sia all'eventuale celebrazione di una pubblica gara per la riassegnazione della commessa in oggetto, sia a possibili contenziosi instaurabili dall'attuale affidatario, ove, a seguito di detta gara, la concessione venisse affidata ad un nuovo operatore;
- La procedura 2014/0131 "Mancato recepimento della Direttiva 2011/82/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale". Onde superare i rilievi della Commissione, che lamentava la mancata trasposizione di tale Direttiva nell'ordinamento italiano, le Autorità nazionali hanno emanato il Decreto Legislativo 04/03/14, n. 37, il quale ha previsto, ai fini dell'attuazione della stessa Direttiva, alcuni aumenti di spesa (art. 5, co. 2, e art. 10). Tali aumenti, rispettivamente pari ad € 270.840,00 e ad € 202.825,00 per l'anno 2014, graveranno, come stabilito dall'art. 17 del Decreto medesimo, sul Fondo di Rotazione di cui all'art. 5 della Legge 16 aprile 1987, n. 183.

- La procedura 2013/2260 “Regolamento UE n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto in autobus”. Con tale procedura, la Commissione contesta la mancata adozione delle misure richieste dagli artt. 12, 28 e 31 del Regolamento (UE) n. 181/2011, a tutela delle esigenze dei disabili che viaggino su autobus. L'accoglimento, da parte della Corte UE, dei rilievi della Commissione, potrebbe implicare un aumento della spesa pubblica, in ragione della necessità di istituire delle stazioni di autobus dotate di tutte le strutture materiali indicate nelle disposizioni in precedenza citate, a tutela della particolare fascia di utenti di cui sopra.

Nella Tabella che segue viene riportato l'elenco delle nuove procedure avviate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 258 TFUE nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2014, per ciascun settore economico di riferimento.

Tabella 5
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Casi avviati nel I semestre 2014

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase	Impatto Finanziario
<i>Affari economici e finanziari</i> 2014/0133	Mancato recepimento della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri	MM	No
<i>Affari economici e finanziari</i> 2014/0142	Mancato recepimento della Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la Direttiva 2002/87/CE e abroga le Direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE	MM	No
<i>Affari economici e finanziari</i> 2014/2143	Attuazione della Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali	MM	No
Affari interni 2014/0135	Mancato recepimento della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta	MM	No
Affari interni 2014/0136	Mancato recepimento della Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro	MM	No
Ambiente 2014/2059	Attuazione della Direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane	MM	Sì
Ambiente 2013/2290	Quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino – Trasposizione incompleta della Direttiva 2008/56/CE	MM	No

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase	Impatto Finanziario
<i>Appalti</i> 2014/4011	Affidamento dei lavori di costruzione e gestione dell'autostrada Civitavecchia - Livorno	MM	Sì
<i>Giustizia</i> 2014/0134	Mancato recepimento della Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio	MM	No
<i>Libera circolazione delle merci</i> 2014/0289	Mancata trasposizione della Direttiva 2013/10/UE sull'etichettatura degli aerosol	MM	No
<i>Libera circolazione delle persone</i> 2012/4128	Formazione delle squadre di pallacanestro nelle competizioni professionistiche organizzate dalla Federazione italiana Pallacanestro	MM	No
<i>Libera prestazione dei servizi e stabilimento</i> 2014/0130	Mancato recepimento della Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, che modifica la Direttiva 2006/116/CE concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi	MM	No
<i>Salute</i> 2014/0287	Mancata trasposizione della Direttiva di esecuzione 2012/25/UE della Commissione, del 9 ottobre 2012, che stabilisce le procedure informative per lo scambio tra Stati membri di organi umani destinati ai trapianti	MM	No
<i>Salute</i> 2014/0256	Mancato recepimento della Direttiva 2013/46/UE che modifica la Direttiva 2006/141/CE per quanto concerne le prescrizioni in materia di proteine relative agli alimenti per lattanti e agli alimenti di proseguimento	MM	No
<i>Salute</i> 2014/0141	Mancato recepimento della Direttiva di esecuzione 2012/52/UE della Commissione, del 20 dicembre 2012, comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro	MM	No
<i>Salute</i> 2014/0129	Mancato recepimento della Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera	MM	No
<i>Trasporti</i> 2014/0140	Mancato recepimento della Direttiva 2012/49/UE della Commissione, del 10 dicembre 2012, che modifica l'allegato II della Direttiva 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna	MM	No
<i>Trasporti</i> 2014/0139	Mancato recepimento della Direttiva 2012/48/UE della Commissione, del 10 dicembre 2012, che modifica gli allegati della Direttiva 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna	MM	No
<i>Trasporti</i> 2014/0138	Mancato recepimento della Direttiva 2012/46/UE della Commissione, del 6 dicembre 2012, che modifica la Direttiva 97/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da adottare contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali	MM	No

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase	Impatto Finanziario
<i>Trasporti</i> 2014/0137	Mancato recepimento della Direttiva 2012/32/UE della Commissione, del 25 ottobre 2012, recante modifica della Direttiva 96/98/CE del Consiglio sull'equipaggiamento marittimo	MM	No
<i>Trasporti</i> 2014/0131	Mancato recepimento della Direttiva 2011/82/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale	MM	No
<i>Trasporti</i> 2013/2260	Regolamento UE n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto in autobus	MM	No
<i>Tutela dei consumatori</i> 2014/0132	Mancato recepimento della Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della Direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la Direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio	MM	No

1.4.2. Le procedure che hanno modificato fase nel I semestre 2014

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2014, le procedure di infrazione che hanno fatto registrare degli aggiornamenti, passando da una fase all'altra dell'iter previsto dal Trattato, sono complessivamente 14. In particolare:

- 2 procedure sono transitate dalla fase di messa in mora a quella di messa in mora complementare, che comporta una restrizione o un ampliamento dell'oggetto della messa in mora;
- 5 procedure sono transitate dalla fase di messa in mora a quella di parere motivato, che rappresenta uno stadio avanzato della fase pre - contenziosa;
- 1 procedura è passata anch'essa alla fase di parere motivato, muovendo però da quella di messa in mora complementare;
- 1 procedura è passata dalla fase di parere motivato a quella di parere motivato complementare, che comporta una restrizione o un ampliamento dell'oggetto del parere motivato;
- 2 procedure sono transitate dalla fase di parere motivato a quella, che predispone un primo intervento della Corte di giustizia UE, del ricorso di fronte alla Corte stessa;
- 3 procedure, dalla fase del ricorso ex art. 258 TFUE, sono transitate a quella della relativa sentenza emessa dalla Corte medesima.

Per quanto riguarda l'analisi degli effetti finanziari di tali procedure, si evidenzia che 3 di esse presentano un'incidenza finanziaria sul bilancio pubblico, rispettivamente nei seguenti termini:

- la procedura n. 2009/2034 "Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane". Con tale procedura la Commissione ha rilevato come, per quanto concerne 41 Comuni italiani, siano ravvisabili gravi carenze negli impianti di trattamento dei reflui urbani, tali da determinare la non conformità dei medesimi agli artt. 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 85/337/CEE. Pertanto, l'adeguamento di tali impianti alla normativa UE, come richiesto dalla Commissione europea e attualmente anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione, comporterà verosimilmente un aumento della spesa pubblica;
- la procedura n. 2007/2195 "Emergenza rifiuti in Campania". Al riguardo, la Commissione denuncia la grave mancanza di conformità, rispetto agli artt. 4 e 5 della Direttiva 2006/112/CE, del sistema approntato nella Regione Campania per lo smaltimento dei rifiuti. La lamentata insufficienza di impianti adeguati imporrebbe un poderoso intervento di spesa pubblica. Ritenendo ancora non soddisfacenti le misure adottate al riguardo dalle Autorità nazionali, la Commissione ha richiesto alla Corte UE l'applicazione, all'Italia, dei seguenti provvedimenti: 1) una sanzione "forfettaria" di € 28.089,6, ogni giorno dalla sentenza ex art. 258 TFUE all'eventuale sentenza ex art. 260 TFUE; 2) una sanzione "penale" così articolata: a) € 85.606,4, ogni giorno successivo a quello della sentenza ex art. 260 TFUE fino alla data della piena messa in servizio di discariche con capacità di 1.829.000 tonnellate; b) € 85.606,4, ogni giorno dalla data dell'eventuale sentenza ex art. 260 TFUE a quella della piena messa in servizio di termovalorizzatori con capacità annua di 1.190.000 tonnellate; c) € 85.606,4, ogni giorno dalla data dell'eventuale sentenza ex art. 260 TFUE a quella della piena messa in servizio di impianti di recupero dei rifiuti organici con capacità annua di 382.500 tonnellate;
- la procedura n. 2012/4094 "Cattivo recepimento della Direttiva 90/314/CEE relativa ai viaggi, vacanze e i circuiti "tutto compreso"". In questa sede, la Commissione ritiene che l'Italia non si sia adoperata affinché fosse attuato, in concreto, l'art. 7 della Direttiva 90/314/CE, il quale obbliga ogni organizzatore/venditore di viaggi a fornire garanzie che – ove incorra in un fallimento o divenga comunque insolvente – sarà in grado di rimborsare ai clienti i fondi depositati e a provvedere al loro rimpatrio. In Italia, l'obbligo al versamento di tali indennizzi è stato, fino ad ora, assunto dallo Stato mediante uno speciale "Fondo nazionale di garanzia" istituito prima presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, attualmente, presso il Ministero dell'Istruzione. Avendo la Commissione lamentato la grave insufficienza di detto Fondo, a fronte delle richieste di indennizzo avanzate, è stato prospettato di ovviare alle richieste della Commissione in due modi alternativi: 1) o tramite l'aumento della dotazione pubblica di esso Fondo; 2) o tramite un cospicuo aumento del premio assicurativo imposto ai "tour operators", con utilizzo del corrispondente gettito per l'estinzione delle richieste di indennizzo insoddisfatte. Ove si optasse per la prima soluzione, si determinerebbe un aumento della spesa pubblica.

Tabella 6
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Casi che hanno cambiato fase nel I semestre 2014

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase attuale	Impatto finanziario
<i>Ambiente</i> 2009/2086	Non corretto recepimento della Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalle Direttive 97/11/CE, 2003/35/CE e 2009/31/CE	PM	No
<i>Ambiente</i> 2009/2034	Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane	SC	Sì
<i>Ambiente</i> 2013/2177	Stabilimento siderurgico ILVA di Taranto	MMC	No
<i>Ambiente</i> 2007/4680	Non conformità della parte III del Decreto 152/2006 con la Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque	PMC	No
<i>Ambiente</i> 2012/4096	Direttiva Natura – Cascina “Tre Pini”. Violazione della Direttiva 92/43/CEE. Impatto ambientale dell'aeroporto di Malpensa	PM	No
<i>Ambiente</i> 2007/2195	Emergenza rifiuti in Campania	RC	Sì
<i>Lavoro e affari sociali</i> 2011/4185	Esclusione del personale medico da alcuni diritti previsti dalla Direttiva 2003/88/CE relativa all'orario di lavoro	RC	No
<i>Lavoro e affari sociali</i> 2011/2098	Prescrizioni minime di sicurezza e salute a bordo della navi da pesca – Direttiva 93/103/CE	PM	No
<i>Lavoro e affari sociali</i> 2007/4652	Non corretto recepimento della Direttiva 98/59/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi	SC	No
<i>Libera prestazione dei servizi e stabilimento</i> 2013/4202	Regime transitorio per la protezione del diritto d'autore dei disegni e modelli (Direttiva 98/71/CE)	PM	No
<i>Libera prestazione dei servizi e stabilimento</i> 2013/0405	Mancato recepimento della Direttiva 2013/25/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua determinate Direttive in materia di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia	PM	No
<i>Salute</i> 2011/2231	Non corretta applicazione della Direttiva 1999/74/CE relativa alle condizioni minime per la protezione delle galline ovaiole	SC	No

Estremi procedura	Tipo di violazione	Fase attuale	Impatto finanziario
Salute 2013/0401	Mancato recepimento della Direttiva 2012/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che modifica la Direttiva 2001/83/CE per quanto riguarda la farmacovigilanza	PM	No
Tutela dei consumatori 2012/4094	Cattivo recepimento della Direttiva 90/314/CEE relativa ai viaggi, vacanze e i circuiti "tutto compreso"	MMC	Sì

1.4.3. Procedure archiviate nel I semestre 2014

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 I semestre del 2014, la Commissione europea ha archiviato 11 procedure riguardanti l'Italia.

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

- La procedura n. 2013/4009 "Non conformità di alcune disposizioni italiane con la direttiva 2003/109/CE (carta acquisti e assegni per il nucleo familiare e di maternità)". Al riguardo, la Commissione lamentava la violazione dell'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE sui cittadini di stati terzi rispetto alla UE, i quali, quando risultino "soggiornanti di lungo periodo" in uno Stato dell'Unione, debbono beneficiare delle stesse forme di "assistenza sociale" concesse ai cittadini dello stesso Stato. Nel caso di specie, si obiettava che l'Italia non aveva ammesso gli stessi soggetti a godere degli "assegni per il nucleo familiare e di maternità" e della "carta acquisti" riconosciuti ai cittadini italiani. La procedura è stata, quindi, archiviata con l'adozione della Legge di Stabilità 2014, il cui art. 1, co. 216, estende le suddette prestazioni assistenziali anche ai "soggiornanti di lungo periodo", con stanziamento, per l'anno 2014, di € 250 mln - ad incremento del Fondo di cui all'art. 81, co. 29 del D. L. 25/06/2008 n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla L. 06/08/2008, n. 133) - e di ulteriori € 40 mln annui per gli anni 2014-2016 ai fini dell'estensione su tutto il territorio nazionale.

Si precisa che la procedura di infrazione 2014/2033, menzionata nella tabella sottostante fra le procedure archiviate, non è mai stata menzionata nelle precedenti Relazioni.

Infatti, la stessa procedura è nata per la prima volta nel corso del I semestre 2014, in cui ne è stata disposta l'archiviazione.

Tabella 7
Procedure di infrazione a carico dell'Italia
Casi archiviati nel I semestre 2014

Estremi procedura	Tipo di violazione	Impatto Finanziario
<i>Energia</i> 2006/2378	Non corretta trasposizione della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia	No
<i>Ambiente</i> 2007/4679	Non corretta trasposizione della Direttiva 2004/35/UE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale	No
<i>Ambiente</i> 2013/0229	Mancato recepimento della Direttiva 2011/97/UE del Consiglio, del 5 dicembre 2011, che modifica la Direttiva 1999/31/CE per quanto riguarda i criteri specifici di stoccaggio del mercurio metallico considerato rifiuto	No
<i>Fiscaltà e Dogane</i> 2013/0403	Mancato recepimento della Direttiva 2013/13/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua determinate Direttive in materia di fiscalità a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia	No
<i>Energia</i> 2011/0212	Mancato recepimento della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2011/77/CE e 2003/30/CE	No
<i>Appalti</i> 2011/4049	Affidamento del servizio di intercettazioni telefoniche. Applicazione della Direttiva 2004/18/CE	No
<i>Libera prestazione dei servizi e stabilimento</i> 2011/4059	Requisiti in materia di conoscenza della lingua italiana per l'esercizio della professione di docente in Italia	No
<i>Trasporti</i> 2012/2210	Non corretto recepimento della Direttiva 2008/106/CE (codice STCW) concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare. Istituti Nautici - Carenze di addestramento e abilitazione della gente di mare - formazione e rilascio dei brevetti	No
<i>Libera circolazione delle persone</i> 2013/4009	Non conformità di alcune disposizione italiane con la Direttiva 2003/109/CE (carta acquisti e assegni per il nucleo familiare e di maternità)	Sì
<i>Affari interni</i> 2014/2033	Mancato recepimento della Direttiva 2013/1/UE del Consiglio, del 20 dicembre 2012, recante modifica della Direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini.	No
<i>Salute</i> 2013/0275	Mancato recepimento della Direttiva 2010/32/UE del Consiglio, del 10 maggio 2010, che attua l'accordo quadro, concluso da HOSPEEM e FSESP, in materia di prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario	No

1.4.4. Procedure in fase di prossimità all'irrogazione di sanzioni pecuniarie. Impatto finanziario.

Nel periodo 1 gennaio – 30 giugno 2014, si rilevano n. 9 procedure di infrazione entrate nella fase propriamente “contenziosa” del procedimento, soggetta alla disciplina dell’art. 260 del Trattato TFUE.

Tale fase, che si apre una volta che, con una prima sentenza, la Corte di Giustizia UE ha dichiarato sussistere un’inadempimento dello Stato membro agli obblighi sanciti dall’ordinamento unionale, può culminare in una seconda sentenza da parte della Corte stessa, quando lo Stato medesimo non abbia messo in regola la propria posizione eseguendo gli obblighi predetti.

L’evenienza, che al primo pronunciamento della Corte di Giustizia ne segua uno ulteriore in tempi ristretti, è altamente probabile.

Infatti, ove la prima sentenza non stabilisca un termine finale per l’adeguamento agli obblighi già disattesi, la Commissione può richiederne immediatamente l’adempimento completo.

Inoltre, si considersi che in ogni caso - anche quando viene fissato un preciso termine per l’adempimento - il Trattato TFUE ha impresso un’accelerazione al corso della procedura successivo alla prima sentenza della Corte (il passaggio del “parere motivato” di cui all’art. 228 del Trattato CE è stato eliminato). Inoltre, nell’ambito di tale prosieguo, i margini di difesa che si offrono allo Stato membro inadempiente sono assai ristretti.

Con la seconda sentenza, la Corte UE impone il pagamento di una sanzione pecuniaria o finanche di più sanzioni pecuniarie, essendosi affermata la tendenza della Corte ad applicare, oltre ad una sanzione assimilabile alla c.d. “penale” in ambito civilistico, anche una diversa sanzione patrimoniale di tipo “forfettario”.

La suddetta “penale” corrisponde ad un importo dovuto, a far data dall’emanazione della seconda sentenza, per ogni giorno di ritardo nell’adempimento degli obblighi unionali. Tale importo “giornaliero” costituisce il risultato della moltiplicazione di una somma base di Euro 640 per un coefficiente di “gravità” (da 1 a 20) ed uno di “durata” dell’infrazione (da 1 e 3) e dell’ulteriore moltiplicazione del conseguente prodotto per un coefficiente “n”. Quest’ultimo esprime l’efficacia “dissuasiva” della sanzione e, pertanto, viene individuato nella media geometrica tra la capacità finanziaria dello Stato inadempiente e il peso dei voti del medesimo nel Consiglio UE.

In generale, lo Stato deve corrispondere la “penale”, come sopra calcolata, per ogni giorno di mora dalla seconda sentenza della Corte: la Commissione può, tuttavia, consentire la “degressività” della penale, vale a dire una ragionevole decurtazione progressiva dell’esborso giornaliero, in considerazione degli avanzamenti compiuti dallo Stato stesso, nel frattempo, circa l’attuazione dei suoi obblighi.

Mentre la “penale” colpisce l’inadempimento facente seguito alla seconda sentenza della Corte UE, la sanzione “forfettaria” punisce l’inerzia dello Stato membro per il periodo compreso tra la prima e la seconda sentenza.

La sanzione forfettaria stessa può essere costituita da una somma “una tantum”, ovvero da un importo “giornaliero” da corrispondersi tante volte quanti sono i giorni intercorrenti fra le due sentenze. Lo stesso importo giornaliero si ottiene moltiplicando una somma base (Euro

210) per i medesimi coefficienti di “gravità” e di “dissuasività” utilizzati nel calcolo della “penale”. A differenza di quest’ultima, tuttavia, il computo della sanzione forfettaria esclude il coefficiente di “durata”.

La disciplina delle sanzioni patrimoniali, da applicarsi allo Stato UE inadempiente, è contenuta in Comunicazioni che la Commissione elabora con cadenza periodica, ai fini di un costante aggiornamento della materia alle variabili del contesto storico (significativo, in questo senso, l’esempio del predetto coefficiente di “dissuasività”, che, in quanto commisurato all’efficienza finanziaria e al peso dei voti nel Consiglio UE dello Stato inadempiente, non può essere espresso da un valore fisso).

Come risulta dall’esposizione che precede, l’inottemperanza alle prescrizioni unionali – che impedisce il superamento della procedura di infrazione e che giustifica, se protratta, l’irrogazione delle sanzioni patrimoniali suddette – comporta gravosissimi oneri finanziari a carico dello Stato membro.

E’ pertanto conveniente che il medesimo Stato, prima del secondo pronunciamento della Corte UE, si adoperi prontamente per conformarsi agli obblighi unionali. Infatti, se pure l’adempimento di essi obblighi implica spese rilevanti in molti casi - come già precisato sopra - è indubbio che un tale sacrificio sarà sempre inferiore al costo della soggezione alla sentenza di condanna da parte del supremo giudice dell’Unione, in quanto l’irrogazione delle relative sanzioni non evita allo Stato UE l’attuazione degli obblighi ancora inevasi.

Vi sono, poi, ipotesi in cui l’attuazione degli obblighi comunitari non comporta effetti negativi per il bilancio pubblico, come quando il corretto adempimento richieda la mera introduzione di nuove norme senza impatto finanziario, o anche quando lo stesso adempimento si traduca in azioni incidenti solo sulla sfera finanziaria dei privati e non su quella dello Stato inteso come apparato di pubblici poteri.

Ove ricorrano, dunque, tali ipotesi di insensibilità dell’erario pubblico all’attuazione degli obblighi unionali, è ancora più conveniente che lo Stato vi adempia tempestivamente, potendo, in tal modo, scongiurare le sanzioni della Corte UE con un’attività che non implica costi.

Delle sanzioni pecuniarie, comminate dalla Corte UE al culmine di una procedura di infrazione, lo Stato UE risponde a livello unitario, in quanto, nel consesso dell’Unione europea, viene riconosciuta personalità giuridica solo allo Stato membro come un tutto indiviso.

Tuttavia, per esigenze pratiche di tipo organizzativo, le azioni funzionali all’adempimento degli obblighi UE vengono realizzate, in prevalenza, su impulso di singoli settori dello Stato stesso, specificatamente competenti al riguardo.

Nell’attuazione degli obblighi unionali, dunque, lo Stato deve prevalentemente affidarsi, al suo interno, all’iniziativa di singole Amministrazioni, la cui inerzia, per contro, genera una responsabilità unitaria dello Stato medesimo nei rispetti dell’Unione europea.

Quindi, la mancata adozione, da parte delle singole Amministrazioni competenti per territorio o per settore, delle misure adeguate a dare seguito agli obblighi UE rappresentati nelle procedure di infrazione, può implicare dirompenti conseguenze, soprattutto di ordine finanziario.

A seguire, un elenco delle procedure che, superato il passaggio della prima sentenza della Corte di Giustizia, risultano prossime al secondo pronunciamento da parte della stessa:

- La procedura n. 2007/2195 "Nuove scariche in Campania". Circa tale procedura, si rileva che in data 14/01/2014 la Commissione europea ha formalmente iscritto, presso l'apposito Registro della Corte di Giustizia UE, un ricorso rivolto ad ottenere l'irrogazione, a carico dell'Italia, di sanzioni articolate come segue:

- 1) pagamento di una penalità giornaliera pari ad Euro 256.819,2, per tutti i giorni compresi tra la data della sentenza ex art. 260 TFUE, come richiesta dalla Commissione con lo stesso ricorso, e la data in cui l'adempimento agli obblighi UE, fino ad oggi inevasi in tutto o in parte, dovrà ritenersi completo. Tale importo giornaliero dovrà, comunque, subire una progressiva decurtazione in ragione degli avanzamenti che, nello stesso periodo, verranno compiuti dall'Italia nell'adempimento dei suddetti obblighi
- 2) pagamento di una sanzione forfettaria giornaliera di Euro 28.089,6, per tutti i giorni compresi tra la data della già emessa sentenza ex art. 258 TFUE e quella della sentenza ex art. 260 TFUE, quest'ultima come richiesta dalla Commissione con lo stesso ricorso

L'irrogazione di tali sanzioni pecuniarie, o di quelle autonomamente determinate dalla Corte UE, verrà scongiurata solo dall'adozione di misure comportanti un forte impatto finanziario, che si aggiungerà a quello già esplicito dallo stanziamento di € 150 mln per il 2008, come dall'art. 17 del D. L. 23/05/2008, n. 90;

- la procedura n. 2003/2077 "Scariche su tutto il territorio nazionale". Al riguardo, in data 06/05/2013 la Commissione europea ha inoltrato formale Ricorso alla Corte di Giustizia UE, ex art. 260 TFUE, per l'irrogazione di sanzioni pecuniarie determinate nel ricorso stesso. Al riguardo, sebbene la presente Relazione abbia per oggetto solo il 1° semestre del 2014, risulta opportuno dare contezza dell'importante sviluppo che la procedura ha subito nel secondo semestre dello stesso anno (2 dicembre 2014), quando una seconda pronuncia della Corte di Giustizia UE ha condannato l'Italia al pagamento delle seguenti sanzioni monetarie:

- 1) pagamento di una penalità per ogni semestre di ritardo nell'esecuzione della seconda sentenza ex art. 260 TFUE, a decorrere dall'emanazione della stessa sentenza e quindi dal 02/12/2014. Alla scadenza del primo semestre, tale penale verrà calcolata a partire dall'importo base di Euro 42.800.000, cui verranno detratti, rispettivamente, € 400.000 per ogni scarica di rifiuti "pericolosi" ed € 200.000 per ogni scarica di rifiuti "non pericolosi" messe a norma nel semestre considerato. Per i semestri successivi, la penalità sarà calcolata a partire da un importo base - rappresentato dalla penalità concretamente calcolata ed applicata nel semestre precedente - dal quale verranno sottratte le somme corrispondenti alle scariche messe a norma nel medesimo semestre di riferimento, calcolate nel modo di cui sopra
- 2) pagamento immediato di una sanzione forfettaria "una tantum", pari alla somma di Euro 40.000.000;

- la procedura n. 2012/2202 “Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia”. Per questa procedura, già pervenuta alla fase della messa in mora ex art. 260 TFUE, la Commissione ha deciso di adire la Corte di Giustizia per la seconda volta, senza tuttavia tradurre le sue intenzioni in un formale ricorso. Comunque, già nell’ambito di tale decisione, la Commissione ha determinato le sanzioni che proporrà al giudice unionale nei confronti dell’Italia: 1) una sanzione forfettaria pari ad € 24.578,40 per ogni giorno trascorso dalla prima sentenza della Corte UE (06/10/2011) all’eventuale seconda sentenza della stessa; 2) una “penale” di € 187.264,00 per ogni giorno di inadempimento ulteriore a decorrere dalla seconda sentenza. Il superamento della presente procedura comporta un effetto positivo per la finanza pubblica, in quanto richiede che vengano completamente recuperati, all’entrata del bilancio dello Stato, i finanziamenti elargiti alle imprese lagunari. Tuttavia, gli effetti di tale beneficio rischiano di essere neutralizzati, per lo meno in parte, dall’eventualità del secondo pronunciamento della Corte UE, recante l’irrogazione delle sanzioni predette;
- la procedura n. 2012/2201 “Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali”. La presente è ferma alla fase della messa in mora ex art. 260 TFUE. Ancora non è stata assunta, nemmeno a livello puramente interno alla Commissione, la Decisione di ricorrere alla Corte di Giustizia per la seconda volta. In considerazione di ciò, oltre che dell’ulteriore circostanza per cui la procedura in questione ha per oggetto la contestazione dell’illegittimità di determinati aiuti di Stato, possono applicarsi in questa sede le considerazioni già formulate con riferimento alla precedente procedura;
- la procedura n. 2007/2229 “Mancato recupero degli aiuti concessi per interventi a favore dell’occupazione (Contratti formazione lavoro)”. La presente è già pervenuta alla fase della seconda sentenza della Corte di Giustizia UE, con la quale è stata comminata una sanzione forfettaria pari ad Euro 30.000.000,00 (già corrisposta al bilancio dell’Unione europea), unitamente ad una penale a cadenza semestrale che, fino ad ora, ha comportato l’accredito, da parte dello Stato italiano sul bilancio della UE, rispettivamente di Euro 16.533.000,00 e di Euro 6.252.000,00;
- la procedura n. 2006/2456 “Mancato recupero dell’aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi in favore di imprese e servizi pubblici a prevalente capitale pubblico”. La procedura è pervenuta alla messa in mora ex art. 260 TFUE. In un primo tempo, la Commissione aveva assunto la decisione, informale, di ricorrere alla Corte di Giustizia. In seconda battuta, tuttavia, detta decisione è stata revocata, quale segno di disponibilità fornito all’Italia a fronte dei progressi compiuti, dallo stesso Stato, nel recupero degli aiuti in oggetto. Infatti, in base a comunicazioni dell’Agenzia delle Entrate, risulta che alla fine del 1° semestre 2014 è stato recuperato il 99% delle erogazioni dichiarate illegittime nella prima sentenza. L’esiguità della quota di aiuti non ancora rientrata e, quindi, la ragionevole fiducia su di un suo recupero in breve tempo, lasciano ritenere improbabile una seconda sentenza della Corte UE e l’assoggettamento alle relative sanzioni;

- la procedura n. 2009/2230 “Non conformità al diritto UE della Legge 13/04/1988, n. 17, relativa al risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati”. La presente è pervenuta alla fase della messa in mora ex art. 260 TFUE. Le Autorità italiane, in un primo momento, avevano apprestato, con l’art. 23 della “Legge europea 2013 bis”, le disposizioni nazionali adeguate a soddisfare le richieste della Commissione, in modo da ottenere l’archiviazione della procedura ed evitare, conseguentemente, un ricorso alla Corte UE con la richiesta di irrogazione delle sanzioni pecuniarie del caso. Tuttavia, le predette norme sono state in seguito stralciate dalla già citata Legge europea 2013 bis e, attualmente, non sono state ancora sostituite con un provvedimento alternativo in grado di soddisfare le istanze dell’esecutivo UE. Pertanto, con nota del 23/10/2014, è stata prospettata l’urgenza di predisporre le disposizioni normative recanti le modifiche richieste dalla Commissione europea, pena, altrimenti, la presentazione, in tempi brevissimi, di un ricorso alla Corte UE per l’irrogazione di una sentenza di condanna con le sanzioni pecuniarie a corredo.

CAPITOLO II - RINVII PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

2.1 Cenni introduttivi

L'istituto del rinvio pregiudiziale rappresenta l'atto introduttivo di un giudizio di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, con natura "incidentale". Esso, infatti, si innesta sul tronco di altro procedimento giudiziario, definito "principale" e pendente di fronte alle Autorità giurisdizionali interne di uno Stato membro.

Qualora un giudice di uno Stato membro ritenga che al giudizio di cui è investito debba essere applicata una norma comunitaria sulla cui interpretazione sussista un dubbio, l'art. 267 TFUE prevede che il giudizio debba essere sospeso e la questione controversa demandata alla Corte di Giustizia, affinché provveda all'esegesi della disciplina in oggetto e sciogla le perplessità del giudice nazionale.

Lo stesso rinvio alla Corte di Giustizia è prescritto ove il giudice del giudizio principale avanzi dubbi relativi non all'interpretazione, ma alla validità, cioè conformità ai Trattati, della norma emanata dalle Autorità comunitarie investite di potere normativo.

Se il giudizio in ordine al quale si impone l'applicazione della norma comunitaria controversa pende di fronte ad un giudice interno le cui decisioni non sono più impugnabili in base all'ordinamento nazionale (come la Corte Suprema di Cassazione, il Consiglio di Stato, ecc.), il rinvio alla Corte di Giustizia è obbligatorio. Qualora, invece, sia competente per il giudizio un magistrato le cui sentenze sono sottoposte ad impugnazione, il rinvio è facoltativo.

Lo strumento del rinvio pregiudiziale, implicando la competenza esclusiva della Corte di Giustizia dell'Unione europea, garantisce un'applicazione uniforme del diritto in tutta l'area UE, contribuendo all'attuazione progressiva di un quadro ordinamentale comune a tutti i Paesi membri.

Il dispositivo delle sentenze rese dalla Corte di Giustizia a definizione di un rinvio pregiudiziale deve quindi essere applicato al caso controverso, sia dallo stesso giudice nazionale che ha proposto il rinvio, sia dagli altri giudici nazionali chiamati a definire la controversia nei gradi successivi del giudizio. Peraltro, tutti i giudici nazionali e degli altri Paesi membri, investiti di cause diverse, ma con oggetto analogo a quello su cui verteva il pronunciamento della Corte, debbono tener conto del precedente di cui si tratta, non potendo adottare soluzioni differenti da quella approntata dalla suprema Autorità giurisdizionale europea. Sotto tale profilo, è possibile affermare che i pronunciamenti della Corte siano dotati di una forza vincolante prossima a quella che si riconosce alle decisioni giudiziarie nei sistemi di common law.

Nell'ambito della presente trattazione, vengono presi in considerazione i pronunciamenti (sentenze, ovvero altri tipi di statuizioni come le ordinanze) della Corte di Giustizia su questioni controverse riguardanti l'interpretazione delle norme comunitarie, mentre non sono trattate le decisioni della Corte in merito alla validità delle stesse norme.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2014, la Corte si è pronunciata su 35 casi, di cui 18 relativi a rinvii pregiudiziali avanzati da giudici italiani. I residui 17 casi riguardano rinvii proposti da Autorità giudicanti di altri Paesi unionali, su questioni di interesse anche dell'Italia.

2.2 Casi proposti da giudici italiani

Sono 18 i pronunciamenti della Suprema Corte europea, nell'arco del I semestre 2014, in ordine a rinvii pregiudiziali esperiti da giudici italiani.

Dei casi suddetti, presenta una ricaduta finanziaria sul bilancio pubblico la seguente sentenza:

- la sentenza relativa alla causa C-595/12 "Politica sociale – Direttiva 2006/54/CE – Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego – Corso di formazione per il conseguimento della nomina come dipendente pubblico di ruolo – Esclusione per assenza prolungata – Assenza dovuta a un congedo di maternità". La Corte ha esaminato, in tal sede, gli artt. 9 e 10 del D. Lgs. 21/05/2000, n. 146, nonché l'art. 1494, co. 5, del D. Lgs 15/03/2010, n. 66. In base alle predette norme, una donna – già vincitrice di un concorso per la qualifica di vicecommissario di polizia e, quindi, ammessa a frequentare un corso di formazione preordinato alla futura immissione in ruolo – veniva esclusa automaticamente dal corso in oggetto, sia pure con l'ammissione a frequentare quello successivo, per il fatto di avere interrotto la frequentazione del primo corso durante il trimestrale "congedo per maternità". Poiché tale esclusione veniva a posticipare, insieme con l'immissione a ruolo del soggetto in questione, anche il conseguimento dei vantaggi (economici e di altra natura) connessi all'immissione stessa, la Corte UE ne ha derivato che la disciplina in questione ha istituito per la donna, in collegamento con la condizione di maternità, un trattamento peggiore rispetto all'uomo. Ciò in conflitto con l'art. 15 della Direttiva 2006/54/CE, che attribuisce alla donna, al ritorno dal congedo per maternità, il diritto *"a beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che le sarebbero spettati durante la sua assenza"*. La Corte UE ha poi ulteriormente chiarito che, in luogo dell'estromissione automatica dal corso in svolgimento, la tutela dell'interesse pubblico, relativo alla formazione di funzionari di polizia adeguatamente preparati, potrebbe essere garantito, alternativamente, mediante istituzione di corsi aggiuntivi per le madri ritornate dal congedo trimestrale di maternità. L'introduzione di detti corsi, in aggiunta a quello esistente, determinerebbe un aumento della spesa pubblica.

2.3 Casi proposti da giudici stranieri

Nel I semestre 2014 risultano n. 17 casi di pronunciamenti su rinvii pregiudiziali avanzati da giudici di altri Stati UE, con il settore "Concorrenza e aiuti di Stato" che totalizza 6 decisioni, cui seguono il settore "Fiscalità e dogane" con 2 casi, quindi i settori "Affari interni", "Ambiente", "Appalti", "Giustizia", "Lavoro e affari sociali", "Libera circolazione dei capitali", "Libera circolazione delle merci", "Libera prestazione dei servizi e stabilimento" e "Trasporti" con un solo caso a testa.

Da tali pronunciamenti, a cui è interessata anche l'Italia per la valenza che gli stessi possono assumere in eventuali contenziosi futuri con l'UE, non dovrebbero derivare effetti finanziari, fatta eccezione per la seguente sentenza:

- la sentenza relativa alla causa C-190/12 "Libertà di stabilimento – Libera circolazione dei capitali – Articoli 63 TFUE e 65 TFUE – Imposta sui redditi delle persone giuridiche – Disparità di trattamento tra i dividendi versati a fondi di investimento residenti e non residenti". Al riguardo, la Corte di Giustizia ha ritenuto, in linea di principio, contraria alla "libera circolazione dei capitali" (art. 63 TFUE) la normativa nazionale di uno Stato UE che – mentre esclude da ritenuta fiscale "alla fonte" gli utili societari distribuiti a soci costituiti da OICVM residenti nello stesso Stato UE – impone tale ritenuta agli stessi utili, ove distribuiti ad OICVM residenti in stati terzi rispetto all'Unione europea. La Corte ha quindi precisato che una tale discriminazione di trattamento sarebbe giustificata – in virtù dell'esigenza di consentire un attento controllo sui requisiti dell'OICVM percettore finale di detti utili – solo ove non esista, tra lo Stato UE, dove risiede la società cui partecipa il medesimo OICVM, e lo stato terzo di residenza di quest'ultimo, una Convenzione di collaborazione amministrativa che consenta al medesimo Stato UE di verificare che l'OICVM sia dotato di determinati requisiti. Invece, il prelievo fiscale "alla fonte", sugli utili in questione, non sarebbe assolutamente giustificato ove lo stato terzo, di residenza dell'OICVM, abbia stipulato la Convenzione di cui sopra. Pertanto, l'eliminazione del prelievo su tali utili, in quanto dichiarato illegittimo dalla presente sentenza, determinerebbe una diminuzione delle entrate per i paesi UE che attualmente lo prevedono (compresa l'Italia).