

Scheda 19 – Ambiente**Procedura di infrazione n. 2003/2077- ex art. 260 del TFUE**

“Discariche abusive su tutto il territorio nazionale”.

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero dell’Ambiente**Violazione**

La Corte di Giustizia UE, lamentando la mancata piena esecuzione della sentenza C-135/05 del 26/4/07, con cui la stessa Corte ha dichiarato sussistere la violazione delle Direttive n. 75/442/CEE (sui rifiuti), n. 91/689/CEE (sui rifiuti pericolosi) e n. 99/31/CE (sulle discariche), ha condannato l’Italia al pagamento di pesanti sanzioni pecuniarie, ai sensi dell’art. 260 TFUE. Circa la suddetta Dir. 75/442/CEE, viene ribadita la violazione degli artt. 4, 8 e 9 della stessa, per il fatto dell’esistenza, al momento, di numerose discariche illegali distribuite su tutto il territorio italiano. Ove le discariche siano illegali – vale a dire non autorizzate ai sensi di legge – le stesse si sottraggono all’applicazione delle cautele previste normativamente, contraddicendo, quindi, le predette disposizioni: 1) l’art. 4, per il quale lo smaltimento dei rifiuti deve svolgersi in modo compatibile con la salute dell’uomo e dell’ambiente; 2) l’art. 8, che impone, ad ogni detentore di rifiuti (come le discariche illegali), di farne consegna ad un operatore che garantisca il loro smaltimento come disciplinato per legge; 3) l’art. 9, che subordina l’apertura di impianti, svolgenti attività di raccolta e trattamento dei rifiuti, alla previa autorizzazione delle Autorità competenti. La Corte UE precisa, poi, che per alcune di tali discariche abusive la bonifica non sarebbe stata ultimata, per altre sarebbe stata programmata ma non applicata, per altre ancora sarebbe, al momento, impedita dal “sequestro giudiziale” della discarica stessa. Peraltro, il fatto per cui alcune delle discariche suddette contengono rifiuti “pericolosi”, è prova della mancata esecuzione, altresì, del capo della prima sentenza in cui si dichiara la violazione della Dir. 91/689/CEE, il quale prevede, per il trattamento dei rifiuti pericolosi stessi, particolari accorgimenti. Infine, l’Italia non avrebbe provveduto adeguatamente in modo da evitare che, oltre alle discariche illegali esistenti, ne venissero aperte di ulteriori: infatti, sarebbe ancora non operativo il sistema SISTRI di monitoraggio del territorio, e ancora non adottata la divisa normativa di inasprimento delle sanzioni correlate ai reati ambientali. La Corte UE, altresì, denuncia la persistente non attuazione della sentenza anche per quanto riguarda l’asserita violazione dell’art. 14 della Direttiva 1999/31, il quale prevede l’adempimento di numerose obbligazioni circa le discariche legali che, al 16 luglio 2001, fossero già in esercizio o semplicemente autorizzate. In sintesi, tali discariche dovrebbero essere chiuse, ove non si dotassero di un piano di riassetto conforme alla stessa Dir. 31/99.

Stato della Procedura

Il 2/12/14 la Corte UE, ex art. 260 del TFUE, ha condannato l’Italia al pagamento di sanzioni pecuniarie.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Aumento della spesa pubblica, dovuto: 1) all’obbligo di messa in regola delle discariche illegali; 2) all’obbligo di pagare le sanzioni pecuniarie comminate dalla Corte UE, come appresso quantificate: 1) € 40.000.000 di sanzione forfettaria; 2) € 42.800.000 per il primo semestre di ritardo nell’esecuzione della sentenza ex art. 260 TFUE, a fare data dalla sentenza stessa (02/12/2014), con decurtazione di € 400.000 per ogni discarica di rifiuti pericolosi e di € 200.000 per ogni discarica di rifiuti non pericolosi, rispettivamente messe a norma entro il semestre stesso. Per i semestri successivi, la penalità verrà calcolata a partire da un importo base rappresentato dalla somma effettivamente pagata nel semestre precedente, cui verranno applicate le stesse defalcazioni di cui sopra.

PAGINA BIANCA

Appalti

PROCEDURE INFRAZIONE APPALTI				
Numero	Oggetto	Stadio	Impatto Finanziario	Note
Scheda 1 2014/4011	Affidamento dei lavori di costruzione e gestione dell'autostrada Civitavecchia - Livorno	PM	Si	Stadio invariato
Scheda 2 2012/4000	Comune di Bari. Costruzione di una nuova sede per gli uffici giudiziari.	PM	Si	Stadio invariato
Scheda 3 2012/2050	Comuni di Varese e Casciago. Attribuzione diretta del servizio di raccolta dei rifiuti	PM	Si	Stadio invariato
Scheda 4 2011/4015	Comune di Roma - Affidamento del servizio pubblico di trasporto turistico	MM	Si	Stadio invariato
Scheda 5 2011/4003	Affidamento del servizio di gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Comuni di Reggio Emilia, Parma e Piacenza	MMC	Si	Stadio invariato

Scheda 1 – Appalti**Procedura di infrazione n. 2014/4011 – ex art. 258 del TFUE****“Affidamento dei lavori di costruzione e gestione dell’autostrada Civitavecchia - Livorno”****Amministrazione/Dipartimento di competenza:** Ministero delle Infrastrutture e Trasporti**Violazione**

La Commissione europea ritiene violati gli artt. 2 e 58 della Direttiva 2004/18/CE sui lavori, servizi e forniture commissionati dalla pubblica Amministrazione, con riferimento all’avvenuta proroga del contratto di concessione per la costruzione e gestione dell’autostrada A12 Civitavecchia – Livorno. Con il contratto di “concessione”, un operatore economico si impegna, verso un’Amministrazione, ad eseguire un lavoro o un servizio, dietro un corrispettivo consistente nella facoltà di appropriarsi dei variabili proventi ricavati dalla messa a disposizione, in favore dei terzi consumatori, dello stesso lavoro o servizio. Ora, dal combinato disposto dei predetti artt. 2 e 58 della succitata Dir. 2004/18/CE, risulta che, quando un’Amministrazione intende affidare una “concessione”, deve individuare l’affidatario stesso attraverso procedure che garantiscano imparzialità, trasparenza e parità di trattamento tra tutti gli operatori eventualmente interessati. Fra tali procedure, dunque, la più rispettosa degli anzidetti principi è quella della “pubblica gara”. In particolare, la normativa che regola quest’ultima soddisfa l’esigenza di trasparenza, sopra citata, attraverso l’imposizione dell’obbligo di pubblicare, sulla Gazzetta Ufficiale UE, l’indizione della gara medesima. In tal modo, tutti gli operatori interessati, nazionali e transfrontalieri – e non solo quelli, fra di essi, scelti dall’Amministrazione – sono messi a conoscenza di tale indizione, potendo pertanto, se vi hanno interesse, partecipare alla gara in questione. Da tale normativa deriva altresì che, quando una “concessione” da parte dell’Amministrazione viene in scadenza, non è possibile che la stessa sia prorogata automaticamente in favore dell’affidatario uscente, poiché, anche in tal caso, verrebbe aggirato l’obbligo di affidare la medesima concessione per “pubblica gara”. Infatti, anche se l’affidatario uscente è stato selezionato, a suo tempo, mediante la citata gara, nel frattempo possono essere intervenute circostanze diverse, che impongono una nuova valutazione del quadro dell’affidamento e, pertanto, anche dei criteri di scelta dell’affidatario. Ora, nella fattispecie, la Società Autostrada Tirrenica (SAT) aveva ottenuto, dall’ANAS, un contratto di “concessione” relativo alla costruzione e gestione dell’autostrada citata in oggetto, avente durata fino al 31/10/2028. In data 11/04/2009, le parti sostituivano il predetto con un nuovo contratto, che prorogava automaticamente la scadenza del rapporto sino al 31/12/2046. Interpellate dalla Commissione, le Autorità italiane chiedevano, nel 2009, la chiusura della presente procedura, dietro assunzione dei seguenti impegni: 1) decurtazione della proroga al 2043; 2) affidamento del 100% dei lavori della tratta Rosignano –Civitavecchia, da parte dell’affidataria SAT (già beneficiaria di proroga senza pubblica gara), ad operatori individuati mediante procedure di gara pienamente conformi alle norme UE. A motivo di tali impegni, la Commissione, nello stesso 2009, aveva archiviato la procedura. In seguito, la Commissione stessa apriva la presente, essendo stata informata dell’inottemperanza, da parte delle Autorità italiane, ai medesimi obblighi da esse assunti, come sopra descritti.

Stato della Procedura

Il 16 ottobre 2014 è stato inviato un parere motivato ai sensi dell’art. 258 TFUE.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Si prospetta il rischio dell’insorgenza di nuove spese, relative all’indizione di una nuova gara di affidamento e all’assistenza legale in eventuali contenziosi con l’affidatario attuale SAT.

Scheda 2 – Appalti**Procedura di infrazione n. 2012/4000 – ex art. 258 del TFUE****“Comune di Bari. Costruzione di una nuova sede per gli uffici giudiziari”****Amministrazione/Dipartimento di competenza:** Ministero delle Infrastrutture e Trasporti**Violazione**

La Commissione europea ritiene contraria alla normativa UE la procedura, con la quale il Comune di Bari ha individuato la ditta incaricata di eseguire i lavori di costruzione del nuovo Palazzo di Giustizia. Nell'anno 2003, dopo l'attuazione di una "inchiesta di mercato" e la conseguente presentazione di 4 offerte, il Comune di Bari aggiudicava la commessa all'impresa di costruzione "Pizzarotti", tramite le delibere n.ri 18/12/2003 e 1045/2003. La procedura, attualmente ancora in corso, culminerà in un contratto, non ancora stipulato, con lo stesso operatore. Le Autorità italiane hanno qualificato lo stipulando contratto in termini di "locazione di cosa futura" e non di "appalto di lavori", in quanto, diversamente da come previsto dalla disciplina dell'appalto, la proprietà della costruzione, una volta realizzata, non passerebbe al Comune di Bari, che, corrispondendo un canone periodico, otterrebbe il mero godimento del bene in oggetto a titolo di locazione-conduzione. Ora, la definizione di esso contratto quale "locazione di cosa futura" dispenserebbe le Autorità italiane dall'obbligo - previsto all'art. 1, lett. a) della Dir. 93/37/CEE circa gli appalti pubblici di lavori - di individuarne l'affidatario con una procedura di "evidenza pubblica". Tale procedura prevede che gli affidatari di contratti pubblici siano selezionati nell'ambito di un concorso ispirato a criteri di trasparenza, pubblicità e uguaglianza e, pertanto, aperto alla partecipazione di tutti gli interessati, compresi gli operatori transfrontalieri. Quindi non essendo, il contratto in oggetto, formalmente identificato come appalto di lavori, ma quale "locazione di cosa futura", il medesimo potrebbe essere aggiudicato senza ricorrere alla gara pubblica sopra descritta. La Commissione, tuttavia, ritiene che detto contratto, al di là dell'etichetta formale, sia in sostanza un appalto di lavori, pur essendo stato diversamente denominato. A conforto della riconducibilità dell'accordo in oggetto alla categoria dell'appalto di lavori, la Commissione fa notare che lo schema della locazione pertiene soltanto al godimento di immobili i quali, al momento della stipula del negozio, siano già esistenti (vedi, per questo, l'art. 16 della Dir. 2004/18/CE, che riprende la precedente n. 93/37/CEE). Pertanto il caso di specie - essendo la stipula del futuro contratto fissata in data notevolmente anticipata, rispetto non solo alla piena realizzazione del manufatto, ma anche al mero inizio delle attività - dovrebbe ricadere necessariamente nel modello giuridico dell'"appalto di lavori", per cui soggiacerebbe alle norme sull'"evidenza pubblica". Inoltre, a dimostrazione di quale preminente importanza assuma, nel contratto di specie, l'attività di realizzazione della nuova fabbrica rispetto alla successiva locazione - il che conosterebbe ulteriormente l'esistenza di un "appalto d'opera" - la Commissione indica come, nei documenti apprestati dal Comune di Bari, le caratteristiche dell'opera da realizzare siano state attentamente disciplinate. Quindi, oggetto fondamentale del negozio sarebbe la realizzazione dell'opera, rivestendo, la futura concessione in godimento del manufatto, un'importanza accessoria.

Stato della Procedura

Il 20/06/2013 è stato inviato un parere motivato ex art. 258 TFUE. Il 10/07/2014, in sede di rinvio pregiudiziale, la Corte UE ha aderito alla posizione della Commissione europea.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

La risoluzione dell'attuale affidamento ingenererebbe spese legali per l'Amministrazione

Scheda 3 – Appalti**Procedura di infrazione n. 2012/2050 – ex art. 258 del TFUE**

“Comune di Varese e Casciago. Attribuzione diretta del servizio di raccolta dei rifiuti”

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

Violazione

La Commissione europea ritiene violati gli artt. 28, 35 e 36 della Direttiva 2004/18/CE, nonché gli artt. 49 e 56 del Trattato TFUE. Si precisa che i Comuni di Varese e Casciago avevano affidato il servizio di igiene urbana, prima dell' 01/10/2003, alla società Aspem, il cui capitale, all'epoca, era interamente pubblico. Detto affidamento non era avvenuto per “pubblica gara”, ma per chiamata diretta. Nel 2009 una quota del 90% della Aspem veniva ceduta alla società A2A, partecipata da investitori privati per il 44% del suo capitale. Pertanto, è evidente che, al di là dello schermo societario della A2A, dal 2009 la Aspem è passata in proprietà, in parte, ad operatori privati. Ora, le norme UE succitate impongono che, quando un'Amministrazione intenda affidare ad un privato l'esecuzione di lavori, opere, servizi o forniture, essa selezioni detto operatore, di regola, con una procedura di “evidenza pubblica”. Quest'ultima, infatti, fra i diversi meccanismi di scelta dei partners dell'Amministrazione, costituisce quello più conforme ai principi UE di trasparenza, uguaglianza e concorrenza degli operatori. Ora, detto obbligo, operante in via di principio, non sussiste quando l'operatore è un organismo “in house” rispetto all'Amministrazione aggiudicatrice. Ora, detto rapporto “in house” – che consente di evitare la “pubblica gara” – richiede, tra l'altro, che l'operatore sia “interamente” pubblico. Pertanto, quando, nel 2009, il 90% dell'operatore affidatario Aspem è stato privatizzato, è venuto meno il rapporto “in house” di Aspem stessa con l'Amministrazione aggiudicataria. Da tali premesse, la Commissione deriva che i Comuni aggiudicatori avrebbero dovuto o risolvere l'affidamento stesso (riassegnandolo a mezzo di pubblica gara), o, altrimenti, vendere per “pubblica gara” la quota del 90% di Aspem. Ora, nessuna di tali operazioni è stata espletata. Quindi, l'attuale affidamento dovrebbe essere risolto quanto prima, per la sua corretta riassegnazione. I Comuni interessati, tuttavia, hanno opposto che a tale soluzione sarebbe di ostacolo il disposto dell'art. 34, co. 22, del Decreto Legge 179/2012. Questo si applica agli affidamenti pubblici, già in essere all'1/10/2003, in favore di società che, già alla stessa data - o in una data ad essa posteriore - fossero pervenute sotto il controllo di altre società la cui quotazione in borsa risalisse alla medesima data dell'1/10/2003. Il caso di specie rientra in tale tipologia, in quanto Aspem, dopo l'01/10/2003 e precisamente nel 2009, è passata sotto il controllo di A2A, quest'ultima già quotata in borsa all'1/10/2003. Dunque, con riferimento a tale genere di affidamenti come sopra descritto, il succitato art. 34 co. 22 stabilisce che i medesimi debbano necessariamente rimanere in vigore fino alla scadenza disposta nei relativi accordi, e, ove non ricorra menzione di detta scadenza, sino al 31 dicembre 2020. In virtù di dette norme interne, pertanto, il Comune di Casciago non può risolvere l'affidamento prima del 2015, mentre quello di Varese, addirittura, prima del 2030, rimanendone così violate le norme UE.

Stato della Procedura

Il 16 ottobre 2014 è stato inviato un parere motivato ex art. 258 TFUE. Con l'art. 8 della Legge 29 luglio 2015, n. 115 (Legge europea 2014), le Autorità italiane hanno superato la presente procedura, che è stata archiviata il 25 febbraio 2016.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Eventuale insorgenza di spese legali per l'Amministrazione, se l'attuale affidamento venisse annullato.

Scheda 4 – Appalti**Procedura di infrazione n. 2011/4015 – ex art. 258 del TFUE****“Comune di Roma – Affidamento del servizio pubblico di trasporto turistico”****Amministrazione/Dipartimento di competenza:** Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.**Violazione**

La Commissione europea contesta l'affidamento ad una società mista pubblico-privata, da parte del Comune di Roma, del servizio di trasporto turistico in autobus. In particolare, con delibera n. 173/2000, il Comune stesso demandava la gestione delle due linee di trasporto turistico in autobus, denominate “110 Open” e “Archeobus”, all'azienda di trasporti “Trambus S.p.A.”, posseduta al 100% dallo stesso Comune e trasformatasi successivamente nella ATAC S.p.A. Quindi, la società Trambus S.p.A. affidava l'esercizio materiale delle due linee di trasporti, sopra menzionate, ad una terza società – la Trambus Open S.p.A. – partecipata per il 60% dal medesimo Comune di Roma e per il residuo 40% dalla società privata “Les Cars Rouges”. L'affidamento in oggetto è stato intitolato alla società “Trambus Open S.p.A., come sopra precisato, senza che sia stata previamente espletata la procedura concorsuale della gara pubblica e, pertanto, in base ad una chiamata “diretta”. In proposito, la Commissione europea sostiene che gli affidamenti di pubblici servizi, secondo il diritto UE, devono essere attribuiti ad operatori scelti in base ad una procedura di pubblico concorso, sia che tali affidamenti si specifichino nella forma della “concessione”, sia che assumano la forma dell’“appalto”. Si sottolinea, al riguardo, che l'affidamento del servizio, di cui è causa nella presente procedura, sembra alla Commissione definirsi come “concessione”, in quanto la remunerazione della società affidataria medesima è costituita interamente dagli introiti dell'attività di trasporto esplicata e non, diversamente, da un compenso fisso corrisposto dall'Amministrazione affidante. Con riferimento all'attribuzione di pubbliche concessioni, una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia UE stabilisce che le medesime, soprattutto se di entità economica rilevante come nel caso di specie, debbono essere attribuite ai vincitori di apposite gare pubbliche e non per chiamata immediata e diretta da parte della Pubblica Amministrazione. Tale assunto viene fatto derivare direttamente dagli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), concernenti, rispettivamente, la “libertà di stabilimento” di impresa e la “libera prestazione dei servizi” su tutto il territorio della UE. Infatti la “gara pubblica” rappresenta lo strumento che meglio attua le libertà di cui sopra, dal momento che ad essa possono partecipare tutti gli operatori interessati, anche appartenenti ad altri Stati membri. Questi ultimi – laddove, tramite detta procedura concorsuale, viene loro accordata la possibilità di rendersi affidatari di una commessa concessa dalle Amministrazioni di un altro Stato membro - sono messi in condizioni di esercitare un'attività economica in quello stesso Stato, con o senza installazione di tutta o parte della loro azienda. Tale facoltà, per converso, verrebbe loro negata se l'affidamento fosse concesso, senza concorrenza, direttamente agli operatori interni di quello Stato.

Stato della Procedura

Il 29 settembre 2011 è stata inviata una messa in mora ex art. 258 TFUE.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

L'adeguamento alle censure della Commissione, con il conseguente annullamento dell'attuale affidamento in favore della “Trambus Open S.p.A”, potrebbe addossare all'Amministrazione dei costi aggiuntivi per spese legali.

Scheda 5 – Appalti**Procedura di infrazione n. 2011/4003 – ex art. 258 del TFUE**

“Affidamento del servizio di gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti”.

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

Violazione

La Commissione europea ritiene violati gli artt. 28, 35 e 36 della Direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici di servizi, nonché gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) relativi alla “libertà di stabilimento” delle imprese e alla “libera circolazione dei servizi” in tutti gli Stati UE. Il rispetto di dette libertà impone che agli operatori economici, provenienti da ciascuno Stato dell’Unione, venga consentito di esercitare la propria attività in tutti gli altri Stati membri, con o senza ubicazione di strutture aziendali sul loro territorio, a condizioni di parità rispetto agli operatori interni dello Stato membro ospitante, senza pertanto subire discriminazioni in ragione della loro diversa nazionalità. Conseguentemente, le Amministrazioni Pubbliche di ogni Stato membro hanno l’obbligo - ove procedano all’affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture in favore di imprese private - di assegnare detti contratti per mezzo di procedure “aperte” (c.d. “gare pubbliche”). Queste, infatti, consentono a tutti gli operatori, sia nazionali che transfrontalieri, di partecipare al concorso per l’affidamento del contratto pubblico. Tale obbligo, tuttavia, può soffrire una deroga quando, fra l’altro, il contratto venga assegnato ad un’impresa “in house” all’Amministrazione aggiudicatrice del contratto stesso. Il rapporto “in house” fra Amministrazione ed impresa è attestato da tre indici fondamentali: l’impresa è interamente posseduta dalla Pubblica Amministrazione; quest’ultima esercita sull’impresa un controllo assimilabile, per intensità, a quello esercitato sui propri servizi; l’attività dell’impresa si rivolge, almeno prevalentemente, nei confronti dell’Amministrazione aggiudicatrice del contratto medesimo. L’obbligo di assegnare i contratti pubblici mediante procedura concorsuale deriva, per le concessioni, implicitamente dai suddetti principi generali ex artt. 49 e 56 del TFUE, mentre, per i contratti di “appalto”, viene specificatamente ribadito dagli articoli sopra menzionati della Dir. 2004/18/CE. In proposito, la Commissione ritiene che la normativa UE in questione sia stata violata laddove i Comuni di Parma, Piacenza e Reggio Emilia, nonché altri Comuni siti nelle rispettive Province, senza previo espletamento di gara pubblica, hanno affidato il servizio di smaltimento dei rifiuti alla società IREN S.p.A. Con la società affidataria, infatti, le Amministrazioni aggiudicatrici non intratterrebbero un rapporto “in house”, dal momento che la stessa è partecipata anche da privati, per cui verrebbe meno, a tacer d’altro, il sopra indicato primo requisito dell’“in house providing”, relativo al possesso totalitario di essa società da parte dell’ente pubblico. Risulta, invece, superato il rilievo già elevato dalla Commissione circa l’illegittimità di una presunta concessione senza previa gara, da parte dei predetti Comuni, relativa alla costruzione di un inceneritore di rifiuti in località Ugozzolo.

Stato della Procedura

Il 24/11/2011 è stata inviata una messa in mora complementare ex art. 258 TFUE. Con l’art. 8 della Legge 29 luglio 2015, n. 115 (Legge europea 2014), le Autorità italiane hanno superato la presente procedura, che è stata archiviata il 25 febbraio 2016.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

In caso di annullamento degli affidamenti contestati, come dalle richieste della Commissione, la Pubblica Amministrazione incorrerebbe nelle spese relative al rinnovo dei procedimenti aggiudicatori e alla necessità di resistere in eventuali giudizi instaurati dagli attuali affidatari

Comunicazioni

PROCEDURE INFRAZIONE COMUNICAZIONI				
Numero	Oggetto	Stadio	Impatto Finanziario	Note
Scheda 1 2013/4020	Non corretta attuazione della Direttiva 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (Direttiva autorizzazioni)	PM	Sì	Stadio invariato
Scheda 2 2005/5086	Compatibilità comunitaria della Legge n. 112/2004 (Legge Gasparri) con la Direttiva quadro sulle reti e servizi di comunicazione elettronica	PM	No	Stadio invariato

Scheda 1 – Comunicazioni**Procedura di infrazione n. 2013/4020** – ex art. 258 del TFUE

“Non corretta attuazione della Direttiva 2002/20/CE”

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero dello Sviluppo economico**Violazione**

La Commissione europea ritiene che gli artt. 6 e 12, della Direttiva 2002/20/CE, non siano stati recepiti nella normativa italiana. Il predetto art. 12 regola la quantificazione dei “diritti amministrativi”, il cui pagamento viene richiesto dai singoli Stati UE alle imprese autorizzate a collocare, sul mercato, reti o servizi di comunicazione elettronica. A norma di tale art. 12, dunque, i medesimi “diritti amministrativi” debbono essere: a) quantificati in modo da coprire solo i costi amministrativi sopportati dall’Amministrazione per gestire il regime delle medesime autorizzazioni o concessioni; b) proporzionati, obiettivi e trasparenti. Più in generale, poi, il predetto art. 6 stabilisce che tutte le “condizioni” (fra cui i “diritti” già considerati), concernenti le predette concessioni o autorizzazioni generali, debbano informarsi alla non discriminatorietà, proporzionalità e trasparenza. Onde meglio garantire il rispetto di tali parametri, l’art. 12 par. 2 impone alle “Autorità nazionali di regolamentazione”, che nei singoli Stati applicano alle imprese i suddetti “diritti amministrativi” - a copertura dei costi sopportati per gestire il sistema concessorio o autorizzatorio - di pubblicare un rendiconto annuo sia degli stessi costi amministrativi sostenuti, sia dei diritti amministrativi riscossi. Sul punto, la Commissione ritiene che il Decreto Legislativo 259/03, che ha recepito in Italia la predetta Dir. 2002/20/CE, non abbia trasposto tali prescrizioni. Infatti, le due Amministrazioni cui, in Italia, sono state intitolate le funzioni dell’“Autorità di regolamentazione nazionale”, cioè il MISE e l’AGCOM, non sono provviste di un’adeguata rendicontazione: il MISE, infatti, risulta vincolato ad una mera rendicontazione generale, come tale inadeguata ad evidenziare analiticamente, come dall’art. 12 par. 2 della Direttiva, i soli costi amministrativi concernenti le funzioni di “regolamentazione” (le stesse funzioni, peraltro, spettano solo a singole unità del MISE); quanto all’AGCOM, i diritti da questa esigiti verrebbero destinati a remunerare le funzioni esplicitate dal MISE, per cui si riproporrebbe il problema della non rilevazione analitica dei costi coperti da detti diritti. Inoltre, la Commissione ritiene che il combinato disposto dell’ art. 34, co. 2 e dell’Allegato 10 del D. Lgs 259/03 predetto, relativo alla quantificazione dei “diritti amministrativi”, non soddisfi le esigenze di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione fatte presenti sopra. In virtù di tali disposizioni, infatti, i “diritti amministrativi” vengono modulati in esclusivo rapporto alla consistenza numerica della popolazione “potenzialmente” destinataria dell’offerta dell’impresa, e non anche in relazione a circostanze concrete e specifiche come il numero dei clienti effettivi, il fatturato e le dimensioni dell’impresa stessa. In breve, tali diritti sono determinati in modo quasi forfettario, per cui essi risultano: 1) assolutamente proibitivo per le piccole-medie imprese e tale da inibire loro l’ingresso sul mercato (a dispetto del dettame di “non discriminazione”); 2) maggiormente gravosi per le imprese di modeste dimensioni, piuttosto che per quelle più grandi (ad onta del criterio di “proporzionalità”)

Stato della Procedura

Il 10 luglio 2014 è stato notificato un parere motivato ex art. 258 del Trattato TFUE

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Ove, come da richiesta della Commissione, i “diritti amministrativi” fossero adeguati alle dimensioni delle imprese “autorizzate”, potrebbe ingenerarsi una riduzione delle pubbliche entrate.

Scheda 2 – Comunicazioni**Procedura di infrazione n. 2005/5086** – ex art. 258 del TFUE

"Altroconsumo contro Repubblica italiana (Legge Gasparri)."

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero dello Sviluppo economico**Violazione**

La Commissione europea ha contestato l'incompatibilità della normativa nazionale relativa al sistema radiotelevisivo con la Direttiva 2002/77/CE, che disciplina l'applicazione del principio della libera concorrenza al mercato delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché con la Direttiva 2002/21/CE che istituisce in materia un quadro comune e, infine, con la Direttiva 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica. Le norme contestate sono la Legge n. 112/2004 (Legge Gasparri), il Decreto Legislativo n.177/2005, nonché la Delibera dell'AGCOM n. 435/01/CONS, nelle parti in cui stabiliscono che sono legittimate a transitare, dalla radiodiffusione per via analogica alla trasmissione radiodiffusione per via digitale terrestre, unicamente le aziende che, all'entrata in vigore della Legge Gasparri, erano già operanti (in via analogica) ed avevano raggiunto una copertura non inferiore al 50% della popolazione. Quindi, la stessa normativa nazionale impone che - onde consentire alle competenti Autorità amministrative di controllare la sussistenza di tali presupposti - le imprese, interessate ad esercitare la diffusione per via digitale terrestre, debbano richiedere apposita autorizzazione individuale alle stesse Autorità. La normativa UE, invece, esclude che gli Stati membri possano imporre l'ottenimento di autorizzazioni individuali in aggiunta ad un'autorizzazione "generale". Le disposizioni censurate ledono altresì il principio della concorrenza, in quanto escludono dal "mercato" delle trasmissioni per via digitale terrestre le aziende che non presentano i requisiti suddetti, ovvero che, al momento dell'entrata in vigore della Legge Gasparri, non trasmettevano in analogica. Allo stato attuale si rileva che l'art. 8 novies del D.L. 8 aprile 2008 n. 59 - rubricato "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee", convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2008 n. 101 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 7 giugno 2008 n. 132 - ha introdotto disposizioni normative tese al superamento delle obiezioni comunitarie.

Stato della Procedura

In data 18 Luglio 2007 è stato notificato un parere motivato ex art. 258 del Trattato TFUE, a cui le Autorità italiane hanno dato seguito, al fine di superare le obiezioni comunitarie, mediante emanazione del D.L. 8 aprile 2008 n. 59, sopra citato, il cui art. 8 novies ha modificato l'art. 15 del testo unico della radiotelevisione (D.Lgs n. 177/2005).

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Non si rileva un onere finanziario a carico del bilancio dello Stato.

PAGINA BIANCA

Concorrenza e Aiuti di Stato

PROCEDURE INFRAZIONE CONCORRENZA E AIUTI DI STATO				
Numero	Oggetto	Stadio	Impatto Finanziario	Note
Scheda 1 2015/2067	Mancato recupero dell'aiuto di Stato concesso dalla Repubblica italiana a favore del settore della navigazione in Sardegna – Inadempimento della sentenza UE del 21 marzo 2013, causa C-613/11	MM ex 260 C-613/11	Sì	Stadio invariato
Scheda 2 2014/2140	Mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna	MM ex 260 C-243/10 (Decisione di ricorso)	Sì	Stadio invariato
Scheda 3 2012/2202	Mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia	SC ex 260 C-302/09	Sì	Variazione di stadio (da RC a SC)
Scheda 4 2012/2201	Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali (cd Tremonti bis)	MM ex 260 C-303/09	Sì	Stadio invariato
Scheda 5 2007/2229	Mancato recupero di aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione	SC ex 260 C- 99/02 e C-496/09	Sì	Stadio invariato
Scheda 6 2006/2456	Mancato recupero aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi in favore di imprese e servizi pubblici a prevalente capitale pubblico.	MMC ex 260 C-207/05	Sì	Stadio invariato

Scheda 1 – Concorrenza ed Aiuti di Stato**Procedura di infrazione n. 2015/2067 – ex art. 260 del TFUE**

“Mancato recupero aiuto di Stato concesso a favore del settore della navigazione in Sardegna”.

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

Violazione

La Commissione europea rileva come la Repubblica italiana non abbia ancora completamente attuato la sentenza della Corte di Giustizia UE dell' 11/03/13 (causa C-613/11), con la quale era stato accertato che l'Italia stessa risultava, all'epoca, ancora inottemperante alla decisione 2008/92/CE della Commissione europea. Con quest'ultima decisione, erano stati qualificati incompatibili, con i principi fondamentali del mercato comune, gli aiuti erogati dallo Stato italiano in favore della navigazione in Sardegna, per cui se ne ordinava il recupero. Al momento della sentenza predetta (11/03/2013), la somma da recuperare ammontava a 4,5 milioni di Euro in linea capitale, dovuti nel complesso da 5 beneficiari. Con lettere del 17/05/13, 09/08/13 e 24/09/13, le Autorità italiane comunicavano che la situazione delle cinque imprese predette si presentava nel seguente modo: 1) una di esse risultava effettivamente non debitrice, per non aver mai percepito gli aiuti di cui si tratta; 2) l'ordine di pagamento - con il quale l'Amministrazione italiana intimava a due beneficiari in solido di aiuti, “Moby” e “Vincenzo Onorato”, di corrispondere la parte di finanziamenti non ancora restituita - era stato impugnato dalle suddette in sede giudiziaria, dove il giudice competente lo aveva temporaneamente “sospeso” nella sua esecutività; 3) le due imprese residue erano state dichiarate “falliti” o, comunque, avevano cessato la loro attività. In proposito, la Commissione osservava: 1) che, effettivamente, un presunto beneficiario degli aiuti risultava non essere stato tale, per cui non era astretto a nessun rimborso; 2) che, quanto ai due debitori di cui l'Italia comunicava il fallimento (a giustificazione del mancato recupero integrale degli aiuti erogati), l'esenzione da responsabilità, in capo allo Stato italiano, sarebbe stata ammessa solo ove si fosse provato come lo stesso Stato avesse regolarmente insinuato, al passivo fallimentare di tali imprese debtrici, il proprio credito alla restituzione degli aiuti; 3) che il fatto della sospensione giudiziale dell'intimazione di pagamento, nei confronti dei debitori in solido “Moby” e “Vincenzo Onorato”, non esimeva lo Stato italiano dal rispondere del recupero dei relativi aiuti. Infatti, l'Italia non avrebbe dimostrato la conformità, della sospensione predetta, ai criteri che la stessa giurisprudenza UE ha stabilito ai fini di valutare la legittimità di una sospensione, da parte di un giudice nazionale, di un atto emanato da Autorità UE o fondato su atti emanati da Autorità UE. Si precisa che, nel Luglio e nell'Agosto dell'anno 2015, il Tribunale civile di Cagliari, che aveva temporaneamente sospeso le predette intimazioni di pagamento, ha tuttavia respinto l'impugnazione proposta dalle ditte “Moby” e “Vincenzo Onorato” avverso le medesime intimazioni, condannando le stesse ditte a pagare, rispettivamente, le somme di € 6.688.419,84 (la Moby) ed € 904.835,59 (la “Vincenzo Onorato”), a titolo di restituzione degli aiuti ricevuti. Le due imprese hanno fatto appello contro tale sentenza, chiedendone la sospensione.

Stato della Procedura

Il 19 giugno 2015 è stata inviata una messa in mora, ai sensi dell'art. 260 TFUE.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Il rientro degli aiuti illegittimi incrementerebbe le pubbliche entrate. Tale effetto positivo verrebbe tuttavia ridimensionato dall'insorgenza di gravose spese, qualora l'Italia fosse condannata a sanzioni pecuniarie con sentenza ex art. 260 TFUE.

Scheda 2 – Concorrenza ed Aiuti di Stato**Procedura di infrazione n. 2014/2140 – ex art. 260 del TFUE**

“Mancato recupero degli aiuti di stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna”.

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero dell'Economia e Finanze**Violazione**

La Commissione europea rileva la non avvenuta esecuzione della sentenza del 29/03/12, con la quale la Corte di Giustizia UE ha dichiarato l'Italia non ottemperante agli obblighi sanciti dalla Decisione n. 2008/854/CE. Con tale Decisione la Commissione stessa, ritenendo che i finanziamenti, concessi dalle Autorità italiane in base alla Legge regionale n. 9 del 1998, costituissero aiuti di Stato illegittimi, stabiliva l'obbligo del loro recupero alle casse pubbliche. Con nota del 21/05/2012, le Autorità italiane informavano la Commissione che ancora 23 beneficiari non avevano restituito gli aiuti loro erogati, di circa Euro 13,8 mln in linea capitale ed € 6 mln in conto di interessi. Con ulteriori note del 18/09/2012 e del 30/11/2012, l'Italia rendeva noto che due beneficiari avevano restituito l'importo di € 699.366,79 comprensivo di capitale ed interessi. Con lettera del 21/02/2013, quindi, l'Italia comunicava l'arresto di ben 18 procedure di recupero, per sospensione delle relative ingiunzioni di rimborso sia da parte della stessa Autorità giudiziaria di fronte alla quale erano state impugnate (17 casi), sia da parte delle medesime Autorità amministrative (1 caso). A tale nota, la Commissione rispondeva, il 25/11/2013, ricordando come, per costante giurisprudenza dei giudici UE, il fatto che al recupero di aiuti di Stato illegittimi facciano ostacolo norme nazionali dello stesso Stato UE tenuto al recupero, non può costituire, di fronte alle Autorità europee, un giustificato motivo di ritardo del recupero medesimo. Più in particolare, la Commissione precisava che la sospensione di un'ingiunzione di recupero, disposta in via Amministrativa, non può mai costituire, di fronte alla UE, valido motivo di dilazione di detto recupero. Quanto, poi, alla sospensione di tale ingiunzione, in quanto disposta dall'Autorità giudiziaria, la Commissione ha ricordato che essa è consentita dal diritto dell'Unione solo in presenza di tutti le seguenti condizioni: 1) che, ove la decisione che ordina il recupero degli aiuti non sia stata già impugnata, il giudicante stesso proponga, al riguardo, rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, sulla base di seri e fondati argomenti; 2) che, oggettivamente, il beneficiario rischi un danno grave e irreparabile ove la sospensione non venga disposta; 3) che il giudicante tenga pienamente conto degli interessi dell'Unione europea. Al riguardo, la Commissione ha puntualizzato che l'Italia non ha dato prova che le suddette sospensioni giudiziarie presentassero i predetti requisiti. Con le note più recenti, l'Italia ha informato la Commissione che ancora 20 beneficiari debbono restituire gli aiuti loro erogati, per l'importo complessivo di € 12.681.045,00 in linea capitale. Delle corrispondenti procedure di rimborso, 18 rimangono ancora ferme, in quanto i competenti giudici amministrativi e civili hanno sospeso le relative ingiunzioni di pagamento. In definitiva, quasi 2 anni dopo la decisione della Commissione, l'importo recuperando rappresenta ancora l'86% degli aiuti ritenuti illegittimi dalla UE.

Stato della Procedura

Il 10 luglio 2014 è stata inviata una messa in mora, ai sensi dell'art. 260 TFUE.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

In via di principio, il recupero degli aiuti incrementerebbe le pubbliche entrate. Tale impatto positivo, tuttavia, rischia di essere neutralizzato dal fatto che la Commissione ha già deciso – pur non avendo ancora depositato alcun ricorso formale di fronte alla Corte di Giustizia UE – di chiedere a quest'ultima di sanzionare l'Italia con una sanzione forfettaria di € 20 mln, oltre che con una penale di € 160.000,00 dal giorno dell'eventuale sentenza di condanna, sino al completo rientro degli aiuti illegittimi.

Scheda 3 – Concorrenza ed Aiuti di Stato**Procedura di infrazione n. 2012/2202** – ex art. 260 del TFUE

“Mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia”.

Amministrazione/Dipartimento di competenza: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; INPS.**Violazione**

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ritiene che l'Italia non abbia ancora eseguito completamente la precedente sentenza della stessa Corte emessa il 6/10/2011 (C-302/09), la quale dichiarava l'Italia inadempiente agli obblighi di cui all'art. 5 della Decisione 2000/394/CE. Quest'ultima imponeva a tale Stato UE di restituire – come non compatibili con il mercato comune - gli “aiuti di Stato” concessi ad imprese di Venezia e Chioggia con le Leggi n. 30/1997 e 206/1995. Con la presente sentenza, la Corte UE ha rilevato come non siano ancora del tutto rientrati, nell'erario dello Stato italiano, gli aiuti di cui sopra. A monte di tali indugi, premesso che gli aiuti contestati consistono in sgravi contributivi già concessi ad imprese della laguna di Venezia, la Corte UE ha ravvisato la sussistenza delle seguenti criticità: 1) le Autorità italiane, segnatamente l'INPS, avrebbero iscritto - nelle cartelle esattoriali trasmesse ai beneficiari delle sovvenzioni – somme notevolmente inferiori a quelle da restituirsi in base al diritto UE (queste ultime comprensive non solo del capitale, ma anche degli interessi calcolati dal giorno in cui i finanziamenti stessi sono stati messi a disposizione dei beneficiari); 2) posto che molte cartelle sono state impugnate di fronte ai giudici nazionali, questi ne hanno sospeso l'esecutività, pur in difetto dei presupposti in presenza dei quali, soltanto, la giurisprudenza della Corte UE consente ad un giudice nazionale di sospendere un atto amministrativo anch'esso nazionale ma fondato su una Decisione della Commissione; 3) in molti casi, le Autorità italiane hanno revocato le cartelle inviate ai beneficiari delle erogazioni, avendo questi ultimi autocertificato il possesso dei requisiti per l'ammissione al regime “de minimis” (che sottrae gli aiuti di Stato di minore importanza, pur illegittimi, all'obbligo di recupero). Al riguardo, tuttavia, si osserva che l'Italia non avrebbe controllato l'attendibilità delle autocertificazioni, che in molti casi avrebbero attestato il falso; 4) nei casi di assoggettamento a procedura concorsuale (fra cui il fallimento) di alcuni beneficiari, l'INPS avrebbe talvolta ommesso di insinuare, al passivo fallimentare, il credito al rimborso degli aiuti. Altre volte tale credito, pur inserito correttamente al passivo fallimentare, non è stato riconosciuto dal giudice competente. Si precisa che alla data del 17/09/2015 le Autorità italiane hanno stimato che gli aiuti ancora da recuperare ammontassero ad € 28 mln in conto capitale e a circa € 71 mln di interessi.

Stato della Procedura

In data 17 settembre 2015 la Corte UE ha condannato l'Italia, per inadempimento agli obblighi derivanti dalla sua adesione alla UE in relazione alla presente procedura, al pagamento di sanzioni pecuniarie.

Impatto finanziario nel breve/medio periodo

Gravi oneri per la finanza pubblica derivano dall'assoggettamento dello Stato alle sanzioni pecuniarie previste dalla sentenza della Corte UE in data 17/09/2015: 1) € 30 mln a titolo di sanzione forfettaria “una tantum”; 2) € 12 mln per ogni semestre di ritardo nel “pieno” recupero degli aiuti di Stato in oggetto, a decorrere dalla data predetta del 17/09/2015 e senza beneficio della degressività