PREMESSA

L'articolo 15 bis, comma 2, della legge 4 febbraio 2005 n. 11, introdotto dall'articolo 7 della legge n. 13/2007 (legge comunitaria 2006), attribuisce al Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le Politiche europee, il compito di trasmettere alle Camere ed alla Corte dei Conti, con cadenza semestrale, le informazioni concernenti i possibili effetti sulla finanza pubblica italiana derivanti da:

- procedure di infrazione attivate ai sensi degli articoli 226 e 228 del Trattato istitutivo della Comunità europea;
- sentenze, emanate dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee e dagli altri organi giurisdizionali dell'Unione europea;
- rinvii pregiudiziali proposti, a norma dell'articolo 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea o dell'articolo 35 del Trattato sull'Unione europea, da giudici italiani;
- procedimenti di indagine avviati dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del Trattato CE.

Ai fini della rilevazione dei dati necessari ad assicurare l'informativa di cui sopra, il Ministro dell'Economia e delle Finanze – DRGS attiva un continuo monitoraggio sull'andamento del contenzioso con l'UE, con la collaborazione delle Amministrazioni di settore coinvolte nei vari procedimenti.
Gli esiti di tale monitoraggio vengono poi sintetizzati nella "Relazione Annuale al Parlamento ed alla Corte dei Conti", introdotta dalla citata legge n. 11/2005.

L'attuale edizione della "Relazione" propone l'aggiornamento dei relativi dati al II° semestre 2008 (periodo 30 giugno 2008 – 31 dicembre 2008), con evidenza degli ulteriori avanzamenti di procedimenti già pendenti, nonché dei nuovi casi di contenzioso aperti dalle autorità comunitarie.

I dati di sintesi sulla situazione e sugli effetti, al 31/12/2008, dei procedimenti riguardanti l'Italia, sono riportati nella prima parte della Relazione, subito dopo una breve introduzione sulle diverse tipologie di contenzioso e sui meccanismi che li disciplinano, sanciti dalle norme del Trattato.

La seconda parte presenta un contenuto più dettagliato, raccogliendo un insieme di schede analitiche relative a ciascuna procedura intentata dalla Commissione contro l'Italia ai sensi degli artt. 226 e 228 del Trattato CE.

La terza parte, infine propone una trattazione analitica per ciascun rinvio pregiudiziale ex 234 TCE definito con sentenza della Corte di Giustizia, emanata nel periodo di riferimento della presente relazione.

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

Le istituzioni principalmente coinvolte nella tutela del diritto comunitario sono, sulla base del Trattato CE (TCE), le seguenti:

- **Commissione europea**, il cui ruolo di "esecutivo" della UE, includendo la "vigilanza" sull'esatta attuazione delle norme comunitarie, prevede il potere di agire, nelle forme di cui agli artt. 226 e 228 TCE, nei confronti degli Stati membri delle Comunità, qualora disattendano gli obblighi che incombono loro in forza delle suddette norme.
- **Corte di giustizia delle Comunità europee, Tribunale di primo grado e Camere Giurisdizionali,** che, rappresentando l'apparato giudiziario delle Comunità europee, operano a tutela del diritto comunitario in via giurisdizionale.
- **Ogni Stato membro delle Comunità,** al quale il Trattato CE riconosce, nel rispetto di certi limiti, il potere di attivare le autorità comunitarie affinchè contestino la situazione di inadempimento agli obblighi UE in cui versa un altro Stato membro.

Le procedure di infrazione, disciplinate dagli artt. 226 e 228 del Trattato CE, vengono instaurate contro lo Stato membro dalla Commissione europea, in base ad autonoma determinazione, ovvero in conseguenza di reclami elevati da terzi soggetti. In ogni caso, la Commissione non è mai obbligata a dare seguito a tali istanze: l'impulso iniziale al procedimento ricade sempre nella sua discrezionalità.

Il primo momento dell'iter procedurale viene definito "pre-contenzioso", in quanto si risolve in una serie di contatti fra la Commissione e lo Stato inadempiente, nel tentativo di raggiungere un accordo che ponga fine alla controversia in modo informale. Nell'ambito di questa sequenza iniziale, pertanto, non è previsto l'intervento di un'autorità giudicante.

Qualora questa fase di trattative preliminari non si risolva in una composizione volontaria della vertenza, la Commissione stessa è facoltata (ma non obbligata) ad investire del caso la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, tramite proposizione di apposito Ricorso.

La procedura perviene, in tal modo, alla fase indicata come "contenziosa", in quanto la dialettica fra la Commissione e lo Stato membro si trasferisce sul piano giurisdizionale, con l'obbligo, facente capo ad un organo in posizione di

terzietà come la Corte di Giustizia, di pronunciarsi sulla vicenda, fino all'eventuale erogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dello Stato membro.

Il diritto di agire nei confronti di uno Stato membro, ritenuto inadempiente rispetto agli obblighi sorgenti dall'ordinamento comunitario, compete anche ad un altro Stato membro delle Comunità. Quest'ultimo si propone in qualità di "rappresentante speciale" delle Comunità, per cui si attiva in qualità di garante dell'attuazione delle norme europee e non in quanto portatore di un interesse particolare. L'iniziativa dello Stato membro si esprime, ai sensi dell'art. 227 TCE, in un interpello alla Commissione Europea perché si pronunci in ordine al caso particolare. L'intervento della Commissione riporta il procedimento ad un passaggio assimilabile a quello, parallelo, che conclude la fase "pre-contenziosa" nell'ambito della sopra descritta procedura ex art. 226 TCE, con conseguente identità degli sviluppi successivi.

a) Procedura ex art. 226 del Trattato CE

Quando la Commisssione Europea si determina ad instaurare una procedura di infrazione ex art. 226, invia allo Stato membro ritenuto inadempiente una lettera di "messa in mora", con la quale definisce, per la prima volta, gli estremi di fatto e di diritto della irregolarità contestata, invitando il destinatario a presentare le sue ragioni, a riguardo, entro un termine non tassativamente stabilito dalla normativa comunitaria e che, di consueto, corrisponde ad un periodo di due mesi dal ricevimento della "messa in mora" stessa.

Nel caso in cui lo Stato non dia seguito ai rilievi comunitari, o quando le repliche addotte non siano ritenute convincenti dalla Commissione, ovvero in qualsiasi altra circostanza in cui le parti non raggiungano un accordo che ponga fine al contrasto delle rispettive posizioni, la Commissione procede all'invio di un ulteriore sollecito che prende il nome di "parere motivato". Quest'ultimo rappresenta i termini della vertenza in modo più circostanziato rispetto alla "messa in mora" e contiene l'intimazione, nei confronti dello Stato, a presentare le sue difese entro un termine anch'esso, di regola, corrispondente al decorso di due mesi dal ricevimento dell'interpello.

Qualora la risposta delle Autorità nazionali sia ritenuta ancora insoddisfacente e tale da non ovviare all'inadempimento, la Commissione ha facoltà di archiviare il caso, ovvero di esperire un "ricorso" alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, per ottenere una sentenza che decida la controversia. Detta sentenza può accogliere le ragioni della Commissione e quindi dichiarare esistente la violazione della norma comunitaria da parte del Paese

membro, ovvero può aderire alla posizione di quest'ultimo e quindi respingere il ricorso della Commissione.

b) Procedura ex art. 228 del Trattato CE

La sentenza emanata dalla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 226 TCE, con la quale siano accolte le istanze della Commissione, ha un contenuto di mero accertamento della violazione preesistente e non può implicare l'irrogazione di una condanna nei confronti dell'inadempiente stesso. Questi, tuttavia, deve adottare tutte le misure confacenti all'eliminazione dell'illecito accertato, se non vuole incorrere nei successivi sviluppi della procedura disciplinati dall'art. 228 TCE.

Infatti, qualora permanga l'inadempimento ravvisato dalla Corte, la Commissione, attivandosi in conformità dell'art. 228, rivolge allo Stato membro successive richieste di adeguamento al dettato della sentenza, mediante invio di una "messa in mora" e quindi di un "parere motivato". A fronte di un'insistente inerzia dell'intimato, la Commissione può adire nuovamente la Corte di Giustizia a mezzo di apposito "ricorso", per ottenere una nuova sentenza.

Nel caso in cui la Corte ritenga sussistere ancora l'inadempimento rilevato dalla Commissione, il pronunciamento del giudice comunitario assume un carattere, oltre che di accertamento, di condanna dello Stato al pagamento di una somma, a titolo di penale o di indennità calcolata forfettariamente.

1.2 Aiuti di Stato

La procedura regolata dall'art. 88 TCE, relativa al controllo da parte della Commissione Europea sugli "Aiuti di Stato" erogati dalle Pubbliche Amministrazioni dei Paesi membri in favore degli operatori nazionali, trova il suo fondamento nei principi istituzionali di base delle Comunità Europee, concernenti la creazione di un mercato comune europeo e di un sistema di libera concorrenza.

Poiché l'intervento statuale a favore delle imprese interne è suscettibile, nelle sue diverse forme, di introdurre discriminazioni nei confronti delle imprese estere, comprese quelle comunitarie, in quanto crea condizioni di vantaggio sul mercato a favore dei beneficiari nazionali, il Trattato comunitario ha previsto forme adeguate di monitoraggio per gli "aiuti di stato", attribuendo alle autorità comunitarie il potere di consentire tali erogazioni solo previo accertamento della loro compatibilità con i principi del libero mercato.

Ai sensi del predetto articolo 88 TCE, pertanto, i progetti di "nuovi aiuti" sono soggetti a preliminare notifica alla Commissione, la quale deve valutare l'esistenza o meno, nei programmati interventi di sostegno, di elementi distorsivi della concorrenza.

Nel caso in cui vengano ravvisati aspetti incompatibili con le regole di un mercato concorrenziale, la Commissione instaura un procedimento di "indagine formale", rivolto ad acquisire, di regola nel termine di un mese, gli elementi necessari al completamento della relativa istruttoria, grazie alle informazioni fornite dallo stesso Stato membro responsabile del programma di aiuti.

L'indagine in questione può concludersi con una decisione che riscontri la compatibilità degli "aiuti" con i principi economici fondamentali del Trattato, o con una diversa decisione che attesti la non ammissibilità di tali erogazioni alla luce dei suddetti principi e che, pertanto, imponga la non esecuzione degli "aiuti".

In quest'ultimo caso, qualora lo Stato proceda ugualmente all'erogazione di detti finanziamenti, non adeguandosi al provvedimento della Commissione, quest'ultima può adire la Corte di Giustizia, per ottenere l'emanazione di una sentenza che imponga al Paese membro di sospendere l'erogazione e di procedere al recupero della parte di sussidi già erogata.

1.3. Rinvii Pregiudiziali alla Corte di Giustizia

L'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, ai sensi dell'art. 234 TCE, risulta funzionale a garantire l'uniformità del diritto comunitario in tutti i Paesi membri.

Nel caso in cui un giudice nazionale ritenga che, ai fini del giudizio relativo alla controversia sottoposta al suo esame, si renda necessaria l'applicazione di una norma comunitaria, può sospendere la causa e richiedere alla Corte di Giustizia un pronunciamento in ordine alla corretta interpretazione della norma stessa (contenuta nei trattati o negli atti derivati), o alla sua validità (solo ove si tratti di norma derivata).

Qualora il giudice nazionale rappresenti l'ultima istanza del giudizio, il rinvio alla Corte di Giustizia è obbligatorio nel caso in cui sussistano perplessità sull'interpretazione ovvero la validità del diritto comunitario.

Il disposto delle sentenze emesse dalla Corte di Giustizia ex art. 234 TCE deve essere necessariamente tenuto in considerazione dal giudice nazionale che ha proposto il rinvio pregiudiziale, nonché da ogni altro giudice nazionale che si trovi a decidere, nell'ambito di gradi diversi della medesima controversia, sul caso concreto. Inoltre, tale disposto deve essere applicato dagli altri giudici nazionali e dai giudici degli altri paesi membri che vengano investiti del giudizio su casi analoghi.

CAPITOLO II - CONTENZIOSO ITALIA – UNIONE EUROPEA

2.1 Evoluzione dello stato delle procedure di infrazione

I dati sullo stato del contenzioso con l'Unione europea, al 31 dicembre 2008, sono desunti dall'elenco adottato dal "Collegio dei Commissari" nella riunione del 26 novembre 2008.
Tale organo si occupa dell'esame dei casi di precontenzioso e contenzioso riguardanti le procedure di infrazione attivate nei confronti degli Stati membri, sia in termini di violazione del diritto comunitario (VDC) che di mancata attuazione di nuove Direttive (MA).

Nel caso di "violazione del diritto comunitario", oggetto delle censure elevate dalla Commissione Europea sono atti normativi interni, ovvero atti amministrativi interni o comportamenti amministrativi interni non conformi alle disposizioni del diritto comunitario, mentre, nell'ipotesi di "mancata attuazione di norme comunitarie", la Commissione contesta la persistente omessa attuazione di Direttive Comunitarie, da parte delle competenti autorità di uno Stato membro.

Ciò premesso, si evidenzia che, per quanto riguarda l'Italia, le procedure attive alla data del 31 dicembre 2008, come sopra rilevate, sono 159, di cui 136 casi riguardano contestazioni di violazioni di diritto (VDC), mentre 23 attengono a censure di mancato recepimento delle direttive UE nel nostro ordinamento.

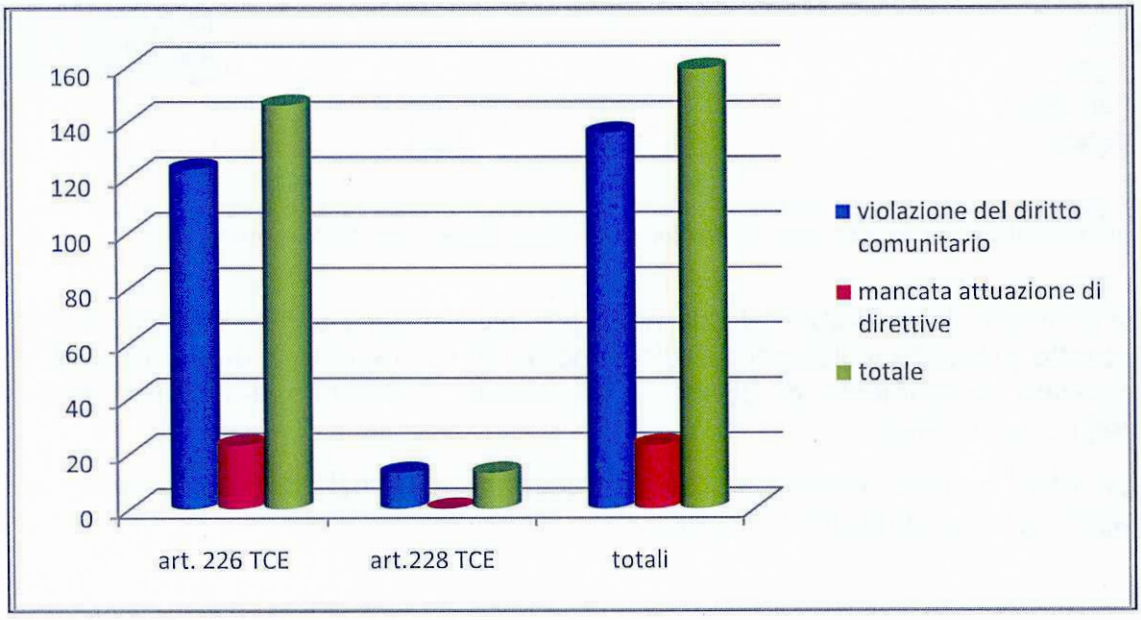
Rispetto alla situazione del contenzioso risultante al 30 giugno 2008 (che contava 176 casi di procedure di infrazione contro l'Italia) si registra un miglioramento, con una riduzione complessiva di 17 casi.

2.2 Le procedure di infrazione al 31 dicembre 2008: dati di sintesi

L'analisi dei dati al 31 dicembre 2008 fa emergere che la quasi totalità delle 159 procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia risulta attualmente ferma alla fase prevista dall'articolo 226 del Trattato CE, mentre solo 13 procedure sono transitate alla sequenza 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 31 dicembre 2008)

Tipologia di violazione	Stadio della procedura		
	Articolo 226 TCE	Articolo 228 TCE	Totali
Violazione del diritto comunitario	123	13	136
Mancata attuazione di direttive	23	-	23
Totali	146	13	159



2.2.1 Le procedure di infrazione al 31 dicembre 2008: analisi per settore

L'impatto più significativo delle procedure d'infrazione riguarda il settore dell' "Ambiente" (43 casi), seguito da "Fiscalità e dogane" (24 casi) e dal settore

"Salute" (15 casi), come rappresentato 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 31 dicembre 2008)

Settore	Mancata Attuazione	Violazione Diritto UE	Totale Procedure	% sul totale
Affari economici e finanziari	4	1	5	3%
Affari interni	0	3	3	2%
Ambiente	1	42	43	27%
Appalti	0	13	13	8%
Energia	0	5	5	3%
Fiscalità e dogane	3	21	24	15%
Lavoro e affari sociali	1	10	11	7%
Libera circolazione merci	2	7	9	6%
Libera prestazione servizi	0	7	7	4%
Salute	9	6	15	10%
Trasporti	2	4	6	4%
Vari settori*	1	17	18	11%
Totale	**23**	**136**	**159**	**100%**

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

Si conferma la tendenza ad una netta prevalenza delle controversie aventi ad oggetto presunte violazioni del diritto comunitario, rispetto a quelle relative al mancato recepimento di direttive comunitarie nell'ambito del diritto interno degli Stati membri.

La distribuzione numerica delle procedure d'infrazione, per settore, è rappresentata dal grafico che segue: