

PREMESSA

In conformità a quanto previsto dall'articolo 15 bis, comma 2, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, introdotto dall'articolo 7 della legge n. 13/2007 (legge comunitaria 2006), il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le Politiche europee, ha il compito di riferire al Parlamento ed alla Corte dei Conti, con cadenza semestrale, le informazioni concernenti gli effetti finanziari che si ipotizza ricadere sul bilancio dello Stato italiano, in dipendenza di atti e procedimenti di rilevanza comunitaria e dotati di carattere "contenzioso", come di seguito elencati:

- procedure di infrazione attivate nei confronti della Repubblica italiana, ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già, rispettivamente, artt. 226 e 228 del Trattato istitutivo della Comunità europea);
- sentenze, emanate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e dagli altri organi giurisdizionali della UE, che presentino conseguenze per l'ordinamento italiano;
- rinvii pregiudiziali proposti, a norma dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea e art. 35 del Trattato sull'Unione europea), da giudici italiani;
- procedimenti di indagine avviati dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana, in merito agli aiuti di Stato erogati da quest'ultima, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 88, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea).

Nell'intento di acquisire i dati necessari all'informativa di cui si tratta, il Ministro dell'Economia e delle Finanze – DRGS esercita un costante monitoraggio sugli sviluppi delle vertenze comunitarie cui si riconnette un impatto sull'ordinamento della Repubblica italiana, recependo, a tal proposito, i ragguagli forniti dalle Amministrazioni di settore più direttamente investite dai diversi procedimenti.

Le informazioni, raccolte nel corso di tale monitoraggio, ricevono un'ordinata sistemazione nella "Relazione Semestrale al Parlamento ed alla Corte dei Conti", istituita dalla citata legge n. 11/2005.

Con la presente edizione della "Relazione", viene presentato un aggiornamento dei predetti dati al II° semestre 2009 (periodo 30 giugno 2009 – 31 dicembre 2009), con evidenza sia dei casi di contenzioso instaurati nel semestre di riferimento, sia degli ulteriori sviluppi di procedimenti che hanno avuto origine nei precedenti semestri.

La prima parte della Relazione inizia con una concisa introduzione alle differenti tipologie di contenzioso, per proseguire con l'esposizione, anch'essa sintetica, dei dati riguardanti la situazione e gli effetti finanziari, al 31/12/2009, delle vertenze riguardanti in particolare l'Italia.

La seconda parte affronta, in modo più circostanziato, i singoli casi di "procedure di infrazione" gestiti dalla Commissione europea in contraddittorio con le autorità italiane (art. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, già artt. 226 e 228 del Trattato CE), proponendo una sequenza di schede analitiche relative a ciascuna procedura d'infrazione ancora pendente nel semestre di riferimento.

La terza ed ultima parte applica lo stesso metodo analitico a ciascuna ipotesi di "rinvio pregiudiziale" di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, proposto da magistrature italiane o di altri Stati comunitari (ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, già art. 234 TCE), sul quale il supremo giudice comunitario ha statuito, con sentenza o ordinanza, nell'arco del semestre di cui alla 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

Nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, le principali istanze operanti in funzione della tutela del diritto comunitario sono, in base alle relative disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "TFUE" (che al riguardo ha ripreso le disposizioni del Trattato costitutivo della Comunità europea "TCE"), le seguenti:

- **la Commissione europea**, le cui attribuzioni quale "esecutivo" della UE implicano, coerentemente, un'attività di controllo sulla puntuale applicazione delle norme comunitarie da parte degli Stati Membri, culminante nell'eventuale esperimento, nei confronti degli stessi, della procedura ex. artt. 258 e 260 TFUE (già artt. 226 e 228 TCE);
- **la Corte di Giustizia dell'Unione europea (già Corte di Giustizia delle Comunità europee), il Tribunale (già Tribunale di 1° grado), i Tribunali specializzati (già Camere giurisdizionali)**, che garantiscono l'attuazione del diritto comunitario in via giudiziaria, mediante corretta interpretazione e applicazione del medesimo ai casi specifici controversi sottoposti al loro giudizio;
- **ogni Stato Membro delle Comunità**, il quale, ai sensi delle disposizioni di cui agli artt. 259 e 260 TFUE (già artt. 227 e 228 TCE), ha facoltà di postulare l'intervento della Commissione Europea, affinché la medesima riscontri l'inadempimento agli obblighi UE in cui versa un altro Stato Membro.

Le procedure di infrazione, soggette agli artt. 258 e 260 TFUE (già artt. 226 e 228 del Trattato CE), vengono attivate contro lo Stato Membro, prevalentemente, dalla Commissione europea, per impulso d'ufficio ovvero sulla base di reclami presentati da terzi. Stante quest'ultima circostanza, valga l'avvertenza per cui la Commissione non è astretta a nessun obbligo di dare seguito all'istanza.

Nell'una e nell'altra ipotesi, la procedura di infrazione assume sempre ad oggetto la presunta incompatibilità, con le norme comunitarie, di atti normativi o amministrativi, ovvero di comportamenti amministrativi, imputabili alle autorità interne dello Stato Membro dell'Unione europea.

Dal punto di vista procedimentale, la procedura di infrazione risulta articolata fondamentalmente in due sequenze, la prima delle quali conserva ancora una connotazione "stragiudiziale", in quanto essenzialmente fondata su una serie di negoziati tra la Commissione e lo Stato Membro, finalizzati alla

composizione della controversia senza intervento dell'autorità giurisdizionale. Ove le trattative fra l'esecutivo comunitario e lo Stato Membro non abbiano successo, è previsto il deferimento della vertenza alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (il Tribunale e i Tribunali Specializzati non hanno competenza al riguardo). Tuttavia, l'apporto del supremo giudice comunitario, nel quadro della sequenza in esame, si risolve in un verdetto che a sua volta non assume una valenza propriamente "contenziosa", in quanto si limita all'accertamento dell'esatta qualificazione giuridica, in base alle norme comunitarie, della situazione su cui verte il giudizio. Infatti - anche quando il pronunciamento della Corte dichiara sussistere l'inadempienza dello Stato Membro agli obblighi di osservare le norme europee - quest'ultimo non viene assoggettato alla minaccia dell'irrogazione di misure afflittive, ove insista nella ritenuta irregolarità.

Il potere di agire nei riguardi di uno Stato Membro, a denuncia della sua inottemperanza alle norme comunitarie, viene riconosciuta dal Trattato TFUE anche a ciascuno degli altri Stati Membri delle Comunità. Nell'esercizio della funzione in questione, questi ultimi agiscono non nell'interesse proprio ma in qualità di rappresentanti dell'Unione europea intesa come entità distinta rispetto alle singole realtà nazionali.

L'intervento dello Stato Membro si risolve, comunque, in una rimessione del caso alla Commissione europea, affinché assuma la responsabilità dei successivi sviluppi della procedura. In proposito, la Commissione può condividere le ragioni dello Stato Membro presunto inadempiente e, pertanto, chiudere la vertenza, ovvero, se fa propri gli argomenti dello Stato ricorrente, può adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea e dare impulso, in tal modo, ad un seguito procedimentale che, da tale momento, riprende le stesse linee della procedura di infrazione direttamente attivata dalla Commissione.

a) Procedura ex art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 226 del Trattato CE)

La procedura di infrazione ex art. 258 prende origine dall'invio di una lettera di "messa in mora", da parte della Commissione, allo Stato Membro ritenuto inadempiente. Con tale nota la Commissione rappresenta il comportamento oggettivo imputato allo Stato Membro, nonché la sua qualificazione giuridica in termini di contrarietà a determinate norme comunitarie, esortando il destinatario a comunicare le sue ragioni entro un termine che, per prassi, in assenza di una precisa indicazione normativa, viene fissato in genere al decorso del periodo di due mesi dal ricevimento della "messa in mora" stessa.

Laddove, a seguito dell'invio della "messa in mora", la Commissione e lo Stato Membro non raggiungano un accordo con il quale estinguere la pendenza, la Commissione richiama lo Stato con un ulteriore sollecito, detto "parere motivato", ribadendo la valutazione di illegittimità del comportamento statuale

e invitando la controparte ad una simmetrica replica, anch'essa da prodursi, normalmente, nel termine di due mesi dal ricevimento del "parere" stesso.

Ove neppure l'invio del "parere motivato" abbia sortito l'esito di favorire la composizione stragiudiziale della lite, la Commissione può proporre un "ricorso" - con il quale sottopone la fattispecie al giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione europea - ovvero può decidere di archiviare il caso senz'altro sviluppo procedimentale.

Ove la Commissione investa del contenzioso la Corte di Giustizia, quest'ultima definisce il medesimo con un pronunciamento che può, alternativamente, accogliere la posizione della Commissione (dichiarando che lo Stato Membro ha realizzato la violazione di una norma comunitaria), ovvero ritenere la legittimità della condotta statale alla luce dell'ordinamento comunitario e, quindi, rigettare il ricorso della Commissione medesima.

b) Procedura ex art. 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 228 del Trattato CE)

Ove la Corte di Giustizia ravvisi la responsabilità dello Stato Membro, emette un pronunciamento recante un mero accertamento della violazione realizzata, senza prevedere l'eventuale irrogazione di una sanzione nel caso in cui lo Stato perseveri nella sua condizione di irregolarità. In ogni caso la sentenza reca l'ingiunzione, verso l'inadempiente, ad assumere tutti i provvedimenti adeguati all'eliminazione del comportamento illecito, se vuole evitare l'ulteriore prosieguo della procedura, nei termini e nei modi di cui all'art. 260 TFUE (già art. 228 TCE). Tale seguito, che viene definito "procedura di infrazione bis" e che assume una caratteristica propriamente "contenziosa", viene scandito dai passaggi che seguono.

Ove, pur in presenza di una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, persista la recalcitranza dello Stato Membro ad adattarsi alle norme comunitarie, la Commissione dà un nuovo impulso alla procedura mediante comunicazione di una ennesima "messa in mora".

Nel caso in cui tale sollecito non abbia successo, la Commissione, prima di intentare un nuovo giudizio di fronte alla Corte di Giustizia, può inviare una "messa in mora complementare", ma non più, diversamente da quanto previsto dall'art. 228 del Trattato costitutivo della Comunità europea (TCE), un reiterato "parere motivato", in quanto tale istituto è stato espunto dalla nuova disciplina che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 260, ha impresso alla fase di cui si tratta.

I segmenti procedurali della “messa in mora” e della “messa in mora complementare” sono ordinati - nel caso in cui le parti, per mezzo di essi, non addivengano ad una intesa - ad un nuovo “ricorso” della Commissione alla Corte di Giustizia, rivolto ad un reiterato pronunciamento della Corte stessa. Quest’ultimo – ove vi si constati la perdurante responsabilità dello Stato Membro – assume un contenuto sanzionatorio. Pertanto, come funzionali ad un verdetto costitutivo di misure punitive per lo Stato Membro, i suddetti passaggi integrano, nel loro complesso, una fase prettamente “contenziosa” della procedura di infrazione. La pronuncia del giudice europeo, infatti, contiene l’irrogazione di sanzioni pecuniarie, strumentale a renderne obbligatoria l’esecuzione. Detto verdetto, pertanto, risulta assistito da un connotato di “cogenza” che lo differenzia da quello reso ai sensi dell’art. 258 TFUE, quest’ultimo contenente un mero accertamento della vicenda controversa.

1.2 Aiuti di Stato

Nella prospettiva della realizzazione di un mercato comune europeo, nel quale le imprese di tutti gli Stati Membri UE agiscano in condizioni tendenzialmente concorrenziali, trova fondamento la procedura di cui all’art. 107 TFUE (già art. 88 TCE), che implica un controllo, da parte delle autorità europee competenti, degli “Aiuti di Stato” erogati dalle amministrazioni nazionali ai loro operatori interni.

Infatti, il sostegno pubblico che si esprime attraverso gli Aiuti di Stato si rivela, talvolta, idoneo a determinare situazioni di privilegio per le economie nazionali, così da inficiare la competitività degli attori trasfrontalieri che operano in settori analoghi, elidendo, o rendendo più difficile, la possibilità che i medesimi riescano a sopravvivere sul mercato comunitario.

Pertanto, il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che sotto questo profilo ha seguito l’indirizzo dei precedenti Trattati, ha previsto rigorose forme di monitoraggio sui finanziamenti pubblici erogati dalle singole entità statuali, attribuendo agli organi comunitari il potere di procedere ad una specifica valutazione degli “Aiuti di Stato”, in termini di compatibilità o meno dei medesimi con i principi del libero mercato.

In particolare, l’art. 107 TFUE (già art. 88 TCE) impone che i progetti di nuovi Aiuti vengano previamente notificati alla Commissione, in modo da consentire a quest’ultima un adeguato scrutinio circa l’esistenza o meno, nei programmati interventi di sostegno, di elementi tali da discriminare le economie degli altri Paesi Membri.

Nel caso in cui la Commissione presuma, negli aiuti divisati, l’esistenza di fattori di perturbamento del sistema concorrenziale, promuove un

procedimento che principia con un'“indagine formale”, la cui istruttoria viene scandita, tra l'altro, da una serie di contatti con lo Stato Membro titolare degli “Aiuti” stessi, in modo che i dati già in possesso delle autorità comunitarie vengano integrati dai chiarimenti apportati dalle Amministrazioni nazionali.

Al termine di tale disamina, la Commissione emette una “decisione”, con la quale può esprimersi nel senso della conciliabilità del sostegno pubblico - come circostanziato nel caso concreto - con lo scopo fondamentale, indicato da diverse norme dei Trattati, concernente l'istituzione di un mercato unico sovranazionale.

Altrimenti, l'indagine può culminare in un giudizio di inammissibilità di tali finanziamenti pubblici, in quanto ritenuti ostativi alla realizzazione della predetta finalità. Pertanto, con la stessa “decisione” con la quale conclude per l'illegittimità degli aiuti in questione, la Commissione, in genere, dispone anche che le autorità nazionali si adoperino per interdire l'erogazione degli aiuti medesimi, ovvero, se questi sono stati già concessi, per il loro rientro nelle casse dello Stato. Si può dare, tuttavia, la circostanza per cui, nella decisione della Commissione, la valutazione di illegittimità applicata alle erogazioni pubbliche non sia seguita, altresì, dall'esplicita richiesta allo Stato Membro di provvedere al loro recupero. In tal caso si deve ritenere, come insegna una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, che la volontà comunitaria di ottenere la soppressione dell'aiuto sia sottintesa e, comunque, sussista l'obbligo, per lo Stato in questione, di astenersi dal concedere i finanziamenti ed adoperarsi, altresì, per richiamare quelli eventualmente già corrisposti.

Tuttavia - ove lo Stato Membro non ottemperi alla decisione, assunta dalla Commissione, relativa alla revoca degli aiuti in questione e, pertanto, proceda alla liquidazione delle erogazioni illegittime - la Commissione medesima può chiedere l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, affinché emetta una sentenza che ribadisca l'obbligo dello Stato Membro di conformarsi alle statuizioni della Commissione stessa.

Nell'ambito della procedura di cui si tratta, il ricorso alla Corte di Giustizia, da parte della Commissione, è consentito senza previo invio di “messa in mora” e di successivo “parere motivato”, a differenza di quanto previsto per le “procedure di infrazione” dall'art. 258 TFUE. Per tali motivi viene fatto ricorso, in proposito, alla nozione di “procedura di infrazione semplificata”.

La Corte di Giustizia, adita dalla Commissione europea, può accoglierne o meno i rilievi.

Nel caso in cui la Corte di Giustizia, consentendo con la Commissione, si pronunci nel senso dell'illegittimità degli aiuti in oggetto e, tuttavia, lo Stato Membro non esegua comunque il dovuto recupero, la Commissione - in base al presupposto per cui la sentenza della Corte di Giustizia viene lasciata ineseguita - applica le disposizioni previste, a riguardo, dall'art. 260 TFUE (già

art. 228 TCE), la cui portata è già stata considerata, in questa sede, nell'ambito dell'introduzione relativa alle procedure di infrazione.

Pertanto, l'iter procedimentale che seguirà a partire da questo momento viene esemplato su quello, previsto per le procedure di infrazione, che si dispiega allorchè la Corte di Giustizia abbia emesso, ai sensi dell'art. 258 TFUE, la sua prima sentenza.

Pertanto, la Commissione procede con l'invio di una "messa in mora". Se detto sollecito non ottiene l'adempimento dello Stato Membro, la Commissione, che sotto la vigenza dell'art. 228 TCE aveva la possibilità di emettere un "parere motivato" prima di adire nuovamente la Corte di Giustizia, attualmente è stata messa in condizioni di formulare soltanto una "messa in mora complementare", ai sensi dell'art. 260 TFUE che ha sostituito il predetto art. 228 TCE. Qualora, poi, la resistenza dello Stato Membro persista, l'esecutivo comunitario propone un "ricorso" alla Corte di Giustizia, con il quale chiede che, con un secondo pronunciamento, venga ribadita la responsabilità del Paese Membro ed irrogata una sanzione pecuniaria.

1.3. Rinvii Pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione europea

L'istituto del rinvio pregiudiziale rappresenta l'atto introduttivo di un giudizio, di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha natura "incidentale". Esso, infatti, si innesta sul tronco di altro procedimento giudiziario, definito "principale" e pendente di fronte agli organi giudicanti di uno Stato Membro.

Qualora un giudice di uno Stato Membro dell'Unione europea, infatti, venga nel convincimento che, per dirimere il giudizio di cui è investito, sia necessario applicare una norma comunitaria (contenuta nei Trattati ovvero negli atti delle autorità istituite dai Trattati stessi), sulla cui interpretazione avanzi delle perplessità, l'art. 267 TFUE (già art. 234 TCE) prevede che il giudizio debba essere sospeso e la questione controversa demandata alla Corte di Giustizia, come istanza legittimata, essa soltanto, all'interpretazione delle norme sovranazionali europee.

Lo stesso rinvio alla Corte di Giustizia è prescritto nel caso in cui il giudice del giudizio "principale" formuli dei dubbi inerenti non all'interpretazione, ma alla "validità" (cioè conformità ai Trattati) della norma emanata dalle autorità comunitarie investite del potere di definire precetti vincolanti.

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 impugnabili attraverso i mezzi normali di impugnazione previsti dal diritto nazionale (del tipo della Corte Suprema di Cassazione, del Consiglio di Stato, ecc.), il rinvio alla Corte di Giustizia è obbligatorio, mentre, se la causa è

incardinata su un ufficio giudiziario i cui verdetti sono sottoposti ad impugnazione, il rinvio è facoltativo.

Lo strumento del “rinvio pregiudiziale” – in quanto richiama la competenza esclusiva della Corte di Giustizia dell’Unione europea - garantisce un’applicazione uniforme del diritto comunitario in tutta l’area UE, contribuendo all’attuazione progressiva di un quadro ordinamentale condiviso da tutti i Paesi Membri, presupposto, quest’ultimo, ineludibile per l’unione dei mercati nazionali in un mercato comune europeo.

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, che debbano valutare casi analoghi, debbono tener conto della soluzione approntata dalla Corte in relazione a tale precedente.

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 2009, sono derivati dall'elenco fornito dal "Collegio dei Commissari" in data 20 novembre 2009, a titolo di ultimo aggiornamento della situazione per il II° semestre 2009.

Periodicamente, il Collegio dei Commissari sottopone a nuovo esame i casi relativi alle procedure di infrazione promosse nei riguardi degli Stati Membri, aventi ad oggetto sia presunte violazioni del diritto comunitario (VDC), sia presunte omissioni riguardo al recepimento, nell'ambito del diritto nazionale, delle Direttive Comunitarie (MA).

Ricorre una "violazione del diritto comunitario" quando la Commissione europea denuncia un'incoerenza fra gli atti normativi, ovvero gli atti o i comportamenti amministrativi, come posti in essere dalle autorità nazionali, con le norme dell'ordinamento comunitario. Viceversa, sussiste una "mancata attuazione di direttive comunitarie" nel caso in cui la Commissione riscontri l'inerzia delle autorità nazionali rispetto all'obbligo di dare attuazione a direttive comunitarie, le quali, come risaputo, generalmente non hanno efficacia nei confronti dei soggetti privati di un Paese Membro, se non attraverso l'intervento attuativo del legislatore nazionale.

La situazione italiana alla data del 31 dicembre 2009 presenta un totale di procedure di infrazione attive corrispondente a 153 casi, di cui 124 casi relativi a contestazioni di violazioni di diritto (VDC), mentre i 29 casi residui attengono al rilievo di mancata attuazione di direttive UE.

Rispetto alla situazione del contenzioso risultante al 30 giugno 2009 (che contava 155 casi di procedure di infrazione contro l'Italia), si registra un modesto miglioramento.

2.2 Le procedure di infrazione al 31 dicembre 2009: dati di sintesi

L'analisi dei dati al 31 dicembre 2009 dimostra che la quasi totalità (n. 138) delle 153 procedure di infrazione, aperte nei confronti dell'Italia, risulta attualmente ferma alla fase prevista dall'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 226 del Trattato CE), mentre solo n.15 procedure sono transitate alla sequenza ex art. 260 dello stesso TFUE (già art. 228 TCE), come di seguito evidenziato.