



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità
degli atti normativi**

Osservatorio
sull'attuazione
degli atti normativi

Focus

**Relazione sull'impatto finanziario degli
atti e delle procedure giurisdizionali e di
precontenzioso con l'Unione europea**

XIX legislatura

aprile 2023

n. 2

Relazioni alle Camere

INDICE

L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO.....	5
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	5
GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE PROCEDURE D'INFRAZIONE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA.....	7
GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA ALL'ESITO DI UN RINVIO PREGIUDIZIALE.....	8
GLI EFFETTI FINANZIARI DEI PROCEDIMENTI IN MATERIA DI AIUTI DI STATO.....	10
OSSERVAZIONI.....	11

L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO

Secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 234 del 2012¹, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari europei, trasmette ogni sei mesi alle Camere e alla Corte dei conti informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario:

- delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea relative a giudizi di cui l'Italia sia stata parte o che abbiano rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano;
- dei rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) da organi giurisdizionali italiani;
- delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia ai sensi degli articoli 258 e 260 del TFUE, con informazioni sintetiche sull'oggetto e sullo stato del procedimento nonché sulla natura delle eventuali violazioni contestate all'Italia;
- dei procedimenti di indagine formale avviati dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE.

Il 15 marzo 2023 è stata presentata alle Camere la Relazione concernente l'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea, riferita al primo semestre 2022. La Relazione si compone di due parti: nella prima sono illustrati i dati di sintesi sul contenzioso Italia-Unione europea, compreso l'impatto finanziario, con riferimento al primo semestre 2022, distinguendo tra procedure d'infrazione, rinvii pregiudiziali e procedimenti in materia di aiuti di Stato; la seconda parte contiene schede analitiche sull'oggetto e lo stato di avanzamento dei singoli procedimenti di infrazione, articolati per settore economico di riferimento. La Relazione (Doc. LXXIII, n. 1) è stata assegnata in Senato a tutte le Commissioni permanenti.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Gli atti e le procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea sono suscettibili di produrre effetti finanziari molto significativi per il bilancio pubblico.

Le procedure di infrazione possono comportare oneri a carico dello Stato, innanzitutto, in caso di condanna da parte della Corte di giustizia al pagamento di sanzioni. Questo accade quando la procedura raggiunge la fase disciplinata dall'articolo 260 del TFUE: dopo che, con una prima sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato la sussistenza di un inadempimento dello Stato agli obblighi sanciti dall'ordinamento europeo, se lo Stato non pone fine alla violazione la Corte può infliggere, con una seconda sentenza, sanzioni pecuniarie. Le sanzioni consistono in una penalità di mora e in una somma forfettaria, possono essere inflitte anche cumulativamente e devono essere corrisposte fino al momento in cui viene accertata la fine della violazione del diritto dell'Unione con l'archiviazione della procedura d'infrazione.

¹ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Le procedure di infrazione possono comportare oneri finanziari per lo Stato anche a prescindere dalla comminazione di sanzioni, nella fase precontenziosa di cui all'articolo 258 del TFUE. In questi casi gli oneri finanziari possono essere costituiti dalle spese connesse a misure compensative di danni ambientali; dagli oneri per attività a carico di strutture della Pubblica Amministrazione; da minori entrate per l'erario, dovute principalmente a diminuzione di imposte e altri oneri contributivi; da spese relative all'adeguamento della normativa in materia di lavoro, nell'ambito del pubblico impiego e del comparto della previdenza; da oneri per interessi moratori, derivanti da ritardi nei pagamenti di somme a carico del bilancio dello Stato. Infine, le procedure d'infrazione possono produrre effetti positivi sul bilancio dello Stato, come nei casi di maggiori entrate derivanti da modifiche apportate al sistema fiscale e contributivo o a quello sanzionatorio.

Effetti finanziari per il bilancio pubblico possono derivare anche dalle decisioni rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea all'esito di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE su questioni controverse riguardanti l'interpretazione del diritto dell'Unione. Il rinvio pregiudiziale è l'atto introduttivo di un giudizio dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea di natura incidentale, che si inserisce nell'ambito di un procedimento pendente dinanzi al giudice di uno Stato membro, qualora quest'ultimo ritenga che il giudizio di cui è investito richieda l'applicazione di una disposizione dell'ordinamento dell'Unione sulla cui interpretazione sussista un dubbio. In questo caso, il giudizio nazionale viene sospeso e la questione controversa demandata alla Corte di giustizia, affinché provveda a interpretare la normativa in questione, sciogliendo i dubbi sollevati dal giudice nazionale.

Possono, infine, comportare effetti per la finanza pubblica le misure di sostegno alle imprese adottate dalle Autorità nazionali che siano dichiarate incompatibili con la normativa dell'Unione in materia di aiuti di Stato (articolo 107 del TFUE). Qualora un regime di aiuti sia dichiarato illegittimo dalla Commissione europea, se lo Stato membro non adotta le misure prescritte, la Commissione può proporre ricorso alla Corte di giustizia affinché sia dichiarata l'illegittimità del regime di aiuti e sia imposto il recupero, da parte dello Stato, degli importi eventualmente già corrisposti. In caso di inottemperanza dello Stato alla sentenza della Corte di giustizia, la Commissione potrà proporre un nuovo ricorso alla Corte per la comminazione di sanzioni ai sensi dell'articolo 260 del TFUE. Se, dunque, l'obbligo di recuperare gli aiuti illegittimi può avere un impatto positivo per il bilancio dello Stato, dall'omesso recupero discendono effetti finanziari avversi per la finanza pubblica.

GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE PROCEDURE D'INFRAZIONE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Con riferimento alle 6 procedure d'infrazione per le quali l'Italia è stata condannata al pagamento di sanzioni pecuniarie, la Relazione evidenzia gli importi corrisposti al bilancio dell'Unione alla data del 31 dicembre 2021.

Infrazione	Sentenza di condanna	Importo versato al 31/12/2021
procedura n. 2007/2195 "Nuove discariche in Campania"	sanzione forfettaria di euro 20.000.000 penalità di euro 120.000 per ogni giorno di ritardo	euro 281.840.000,00
procedura n. 2004/2034 "Non corretta applicazione degli articoli 3 e 4 della Direttiva 91/271/CE: trattamento delle acque reflue"	sanzione forfettaria di euro 25.000.000 penalità semestrale di euro 30.112.500 da cui sottrarre la quota percentuale del numero di abitanti degli agglomerati i cui sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane sono stati messi in conformità alla fine del semestre di riferimento, in rapporto al numero di abitanti equivalenti degli agglomerati che non dispongono di tali sistemi al giorno della pronuncia della sentenza	euro 142.867.997,22
procedura n. 2003/2077 "Discariche abusive"	sanzione forfettaria di euro 40.000.000 penalità semestrale di euro 42.800.000 da cui sottrarre le somme corrispondenti alle discariche messe a norma nel medesimo semestre di riferimento (euro 400.000 per ogni discarica di rifiuti "pericolosi" messa a norma ed euro 200.000 per ogni discarica di rifiuti "non pericolosi" messa a norma)	euro 252.885.589,04
procedura n. 2014/2140 "Mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna"	sanzione forfettaria di euro 7.500.000 penalità di euro 80.000 per ogni giorno di ritardo	euro 7.500.000,00
procedura n. 2012/2202 "Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia"	sanzione forfettaria di euro 30.000.000 penalità semestrale di euro 12.000.000	euro 114.000.000,00
procedura n. 2007/2229 "Mancato recupero degli aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione"	sanzione forfettaria di euro 30.000.000 penalità semestrale di euro 30.000.000, moltiplicata per la percentuale degli aiuti illegali non ancora recuperati al termine del semestre	euro 78.888.000,00
Totale		euro 877.981.586,26

La Relazione evidenzia, inoltre, 6 procedure d'infrazione allo stadio di cui all'articolo 260 del TFUE, per le quali l'Italia potrebbe essere condannata al pagamento di sanzioni pecuniarie. Per alcune di queste procedure, e precisamente quelle per mancato recupero di aiuti di Stato, la Relazione evidenzia che l'adempimento dell'obbligo europeo comporterebbe un incremento delle entrate per il bilancio dello Stato.

Infrazione	Importo
procedura n. 2011/2215 "Violazione dell'articolo 14 della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia"	
procedura n. 2009/2034 "Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane"	
procedura n. 2014/4011 "Affidamento dei lavori di costruzione e gestione dell'autostrada Civitavecchia - Livorno"	
procedura n. 2012/2201 "Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali"	dall'adempimento dell'obbligo deriverebbe un incremento delle entrate
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"	dall'adempimento dell'obbligo deriverebbe un incremento delle entrate
procedura n. 2018/2044 "Mancato recepimento della Direttiva 2013/59/EURATOM che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti"	

GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA ALL'ESITO DI UN RINVIO PREGIUDIZIALE

Nel primo semestre del 2022, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata ai sensi dell'articolo 267 del TFUE su questioni di interesse anche dell'Italia in 48 casi, di cui 15 in esito a rinvii pregiudiziali proposti da giudici italiani. Tra questi, la Relazione individua 4 decisioni che potrebbero avere ricadute finanziarie sul bilancio dello Stato.

Nella prima sentenza, la Corte di giustizia ha ritenuto in contrasto con il diritto dell'Unione la normativa nazionale che esclude gli insegnanti di religione cattolica degli istituti di insegnamento pubblico dall'applicazione delle norme dirette a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato. Laddove in sede giurisdizionale interna venga accertata l'assenza di altre misure effettive volte a sanzionare l'utilizzo di contratti a tempo determinato per un periodo complessivo superiore a 36 mesi, potrebbe essere disposta la conversione del contratto di lavoro subordinato in rapporto a tempo indeterminato, con conseguente incremento della spesa pubblica².

² Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 13 gennaio 2022, causa C-282/19, YT e a. contro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Napoli.

La seconda sentenza riguarda il diritto a una “remunerazione adeguata” per i medici specialisti i quali abbiano iniziato prima dell’anno 1982 una “formazione” che si è prolungata oltre il 1° gennaio 1983³. Anche in questo caso, dal contenzioso dinanzi al giudice nazionale per il riconoscimento del diritto alla remunerazione del periodo di formazione successivo al 1° gennaio 1983 potrebbe derivare l’effetto finanziario negativo dell’aumento della spesa pubblica.

Con la terza decisione, la Corte di giustizia ha dichiarato l’incompatibilità con il diritto dell’Unione della normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero dell’istruzione, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio di un vantaggio finanziario dell’importo di 500 euro all’anno, concesso mediante una carta elettronica al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali⁴. Agendo in sede giudiziaria, i docenti non di ruolo potranno ottenere, per ogni anno a decorrere dal 2015, la carta elettronica in questione, con conseguente incremento della spesa pubblica.

Con l’ultima delle quattro decisioni, la Corte di giustizia ha dichiarato che la normativa previdenziale applicabile al personale di volo di una compagnia aerea, stabilita in uno Stato membro, che non è coperto da certificati E101 e che lavora per un periodo di 45 minuti al giorno in un locale destinato ad accogliere l’equipaggio, di cui tale compagnia aerea dispone nel territorio di un altro Stato membro nel quale detto personale di volo risiede, e che, per il tempo lavorativo restante, si trova a bordo degli aeromobili di detta compagnia aerea, è la legislazione di quest’ultimo Stato membro⁵. È stato, pertanto, affermato l’obbligo, per la compagnia aerea in questione, di versare in Italia i contributi previdenziali e assicurativi per il personale dipendente, con un conseguente effetto positivo per la finanza pubblica.

³ Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 3 marzo 2022, causa C-590/20, Presidenza del Consiglio dei Ministri e a. contro UK e a., domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione.

⁴ Ordinanza della Corte (Sesta Sezione) del 18 maggio 2022, causa C-450/21, UC contro Ministero dell’istruzione, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale ordinario di Vercelli.

⁵ Sentenza della Corte 19 maggio 2022, causa C-33/21, Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contro Ryanair DAC, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione.

GLI EFFETTI FINANZIARI DEI PROCEDIMENTI IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

La Relazione evidenzia i casi in materia di aiuti di Stato per i quali, al 30 giugno 2022, sono stati formulati nei confronti dell'Italia rilievi ai sensi degli articoli 107 e 108 del TFUE. Nello specifico, 5 casi risultano nella fase interlocutoria dell'indagine formale, ovvero la Commissione europea non ha ancora formulato alcun giudizio di compatibilità con i principi del libero mercato, ma ha assunto solo la decisione di attivare un'inchiesta.

Su 7 casi la Commissione si è pronunciata per l'incompatibilità delle misure di sostegno alle imprese con le regole del libero mercato, con conseguente richiesta alle Autorità nazionali di recuperare le erogazioni già corrisposte ai beneficiari.

Oggetto	Data decisione
BUONOTOURIST. Compensazioni per obblighi di servizio pubblico	19/01/2015
Agevolazioni fiscali e contributive Abruzzo	14/08/2015
Compagnie aeree Sardegna. Compensazione per obblighi di Servizio Pubblico	27/07/2016
Vendita Tirrenia al GRUPPO CIN – Processo di privatizzazione delle società regionali del gruppo Tirrenia	02/03/2020
Privatizzazione Gruppo Tirrenia (CAREMAR) possibili aiuti di Stato sotto forma di compensazioni per OSP	02/03/2020
Misure di aiuto in favore di Siremar e della sua acquirente Società di Navigazione Siciliana	17/06/2021
Alitalia	09/09/2021

Infine, su 6 casi la Corte di giustizia risulta essersi già pronunciata, almeno una prima volta con sentenza di accertamento ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, circa l'inadempimento all'obbligo di attivare le necessarie procedure di recupero degli aiuti di Stato dichiarati incompatibili. Per 3 dei suddetti 6 procedimenti, la Corte ha emesso una seconda sentenza a norma e per gli effetti dell'articolo 260 del TFUE, con la quale, oltre a ribadire l'obbligo di recupero, all'erario pubblico, degli aiuti illegittimamente erogati, sono state comminate all'Italia pesanti sanzioni pecuniarie.

Oggetto	Decisione	Sanzioni
Aziende Municipalizzate	Sospesa	si ipotizza che non ci saranno sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia
Proroga della Legge Tremonti Bis	Messa in mora ex art 260 TFUE	si ritiene che la Commissione si asterrà dal ricorrere una seconda volta
Interventi a favore dell'occupazione (contratti formazione lavoro)	Sanzioni pecuniarie	somma forfettaria di euro 30.000.000 penalità di mora pari alla moltiplicazione dell'importo di euro 30.000.000 per la percentuale degli aiuti illegali incompatibili il cui recupero non è ancora stato effettuato al termine del semestre, calcolata rispetto alla totalità degli importi non ancora recuperati alla data della sentenza
Mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna	Sanzioni pecuniarie	somma forfettaria di euro 7.500.000 euro 80.000 per ogni giorno di ritardo
Aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia	Sanzioni pecuniarie	sanzione forfettaria di euro 30.000.000 penalità di mora pari ad euro 12.000.000 per ogni semestre di ritardo
Prelievo quote latte	La sentenza non ha comportato l'irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico dell'Italia	

OSSERVAZIONI

La Relazione, presentata a marzo 2023, ha come periodo di riferimento il primo semestre 2022 e attesta un totale di 91 procedure di infrazione pendenti al 30 giugno, delle quali 59 per violazione del diritto dell'Unione e 32 per mancata attuazione di direttive. In realtà, al momento della trasmissione della Relazione, le procedure d'infrazione a carico dell'Italia sono 83, di cui 59 per violazione del diritto dell'Unione e 24 per mancato recepimento di

direttive; restano invariate le procedure per le quali è in corso il pagamento di sanzioni pecuniarie⁶.

Nel tempo intercorso dal periodo di riferimento della Relazione a oggi, la ripartizione delle infrazioni è mutata non solo per numero complessivo e tipologia di violazione, ma anche per stadio. Infatti, mentre la Relazione attesta 79 procedure allo stadio di cui all'articolo 258 del TFUE e 12 procedure allo stadio di cui all'articolo 260 del TFUE, attualmente le procedure sono, rispettivamente, 70 e 13; all'interno di ciascuno stadio è, inoltre, mutata la fase delle singole procedure, molte delle quali hanno subito un aggravamento.

Da ultimo, nella Relazione gli importi corrisposti dall'Italia a titolo di sanzioni pecuniarie per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea sono quantificati al 31 dicembre 2021. Tuttavia, non essendo stata ancora archiviata nessuna delle infrazioni allo stadio di sentenza *ex* articolo 260 del TFUE, le somme versate dall'Italia a titolo di sanzione risultano, per il protrarsi delle penalità di mora, sensibilmente maggiori rispetto a quelle indicate nella Relazione, avendo a oggi superato il miliardo di euro.

Questo disallineamento temporale rischia di affievolire l'utilità della Relazione, pur ricca di informazioni e corredata da schede analitiche sulle singole procedure d'infrazione. I dati in essa contenuti, infatti, possono risultare non più attuali, anche rispetto all'elenco delle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea, articolato per settore e materia, che viene inviato alle Camere ogni tre mesi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per gli affari europei ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 234 del 2012 (Doc LXXIII-*bis*).

Per consentire una migliore valutazione dell'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea, anche ai fini dell'adozione delle misure necessarie ad assicurare l'adeguamento dell'ordinamento interno, appare utile che la Relazione illustri i dati aggiornati alla fine del semestre precedente a quello di presentazione.

⁶ Fonte: Banca dati EUR-Infra (<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/eur-infra/>).



Senato della Repubblica

Servizio per la qualità degli atti normativi

Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi

Cons. Lorella Di Giambattista

tel. 06 6706 3437

email quan@senato.it

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.