



Senato della Repubblica

SERVIZIO PER LA QUALITÀ  
DEGLI ATTI NORMATIVI  
*Osservatorio sull'attuazione  
degli atti normativi*

# LE RELAZIONI ALLE CAMERE

annunciate nel periodo: marzo 2019

XVIII / 1<sup>a</sup>

Commissione affari costituzionali

## RELAZIONI PERVENUTE

**Tra le relazioni pervenute nel periodo in esame si segnala:**

**Doc. LXXIII, n. 2 - Relazione sull'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea, con riferimento al primo semestre del 2018.**

Relazione presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze il 22 febbraio 2019 e annunciata nella seduta n. 96 del 5 marzo 2019.

**L'adempimento previsto.** A norma dell'articolo 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari europei, ha il compito di inviare semestralmente al Parlamento e alla Corte dei conti una relazione volta a illustrare, in esito all'azione di monitoraggio sulle vertenze comunitarie che vedono coinvolta l'Italia, l'analisi del relativo impatto sulla finanza pubblica.

**Il contenuto della relazione.** Il contenzioso comunitario attiene a tre filoni procedurali:

- procedure di infrazione per presunta violazione del diritto comunitario, ovvero per mancato recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie;
- pronunce della Corte di Giustizia sui rinvii pregiudiziali promossi da giudici italiani, nonché su quelli promossi da giudici stranieri aventi rilevanza per il nostro ordinamento;
- procedimenti avviati dalla Commissione europea per la verifica di conformità al diritto europeo degli aiuti pubblici alle imprese.

Con riferimento alle procedure di infrazione per presunta violazione del diritto comunitario, ovvero per mancato recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie, gli oneri finanziari ad esse connesse possono essere non solo diretta conseguenza della comminazione di sanzioni pecuniarie a seguito di sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia ex art. 260 TFUE, ma anche discendere indirettamente dall'adozione di misure finalizzate al superamento del contenzioso con l'Unione europea, sia attraverso il recepimento di direttive, sia mediante l'adeguamento dell'ordinamento interno alle disposizioni di derivazione comunitaria. Tra gli interventi suscettibili di produrre effetti finanziari negativi a carico del bilancio dello Stato, si

evidenziano, a titolo esemplificativo, le misure compensative di danni ambientali, le spese di natura amministrativa connesse ad attività gravanti sulla PA, minori entrate per l'erario così come gli oneri per gli interessi moratori legati ai rimborsi.

Tra le procedure di infrazione suscettibili di determinare oneri per la finanza pubblica, la relazione dà conto delle seguenti, ripartite per fase dell'*iter* e per settore di economico di riferimento.

### 1) Nuove procedure **avviate**

<b>Appalti</b>	2017/2185: violazione della direttiva 2009/81/CE (Direttiva difesa) per la fornitura di unità navali militari, eseguito in affidamento diretto a Fincantieri. <i>Dalla possibile risoluzione del rapporto così instaurato - al fine di celebrare un confronto con altri operatori - potrebbero discendere oneri finanziari legati alla difesa legale di eventuali contenziosi con l'attuale affidatario.</i>
----------------	--

### 2) Procedure **con cambiamento di fase** nell'*iter* precontenzioso e contenzioso

<b>Ambiente</b>	- 2009/2034: cattiva applicazione della direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane. <i>La prima sentenza della Corte, ex art. 258 TFUE, non è stata ancora eseguita con riferimento a taluni comuni italiani ed è ora nella fase di messa in mora ex art. 260 TFUE. Si prevedono inoltre oneri a carico della spesa pubblica ai fini dell'adeguamento degli impianti alle norme UE.</i>
-----------------	--

<b>Fiscalità e dogane</b>	- 2014/4075: imposta di registro sull'acquisto della prima casa in Italia da parte di cittadini comunitari anche ove non vi si elegga la residenza. <i>Dall'attribuzione di detto beneficio fiscale ai cittadini comunitari si verificherebbe una diminuzione di entrate per l'erario.</i>  - 2013/2251: mancato versamento al bilancio dell'Unione di dazi doganali gravanti su tabacco importato di contrabbando nel porto di Palermo a seguito di ispezione da parte dell'Autorità doganale. <i>In tal caso il mancato recupero di tali somme costituisce una perdita di risorse proprie al fine di ottemperare agli obblighi di versamento al bilancio dell'Unione.</i>
---------------------------	---

### 3) Procedure **archivate**

<b>Affari interni</b>	2014/2171: protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e violazione Direttiva procedure (2005/85/CE) e della Direttiva
-----------------------	---

	<p>accoglienza (2003/9/CE). <i>Ai fini del superamento del contenzioso con l'UE, è stato adottato il decreto legislativo n. 142 del 2015 ("Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"). In particolare l'introduzione delle misure di accoglienza previste all'articolo 19 del predetto decreto in materia di accoglienza di minori non accompagnati ha comportato un aumento della spesa pubblica.</i></p>
--	---

<p><b>Fiscalità e dogane</b></p>	<p>2013/4080: in ragione della censurata sussistenza di oneri troppo elevati per i soggetti titolari del diritto al rimborso dell'IVA a credito, si è provveduto all'adeguamento della disciplina relativa al rimborso IVA di cui all'articolo 38-bis del DPR n. 633 del 1972. <i>Tale circostanza ha determinato un cospicuo incremento della spesa pubblica per far fronte ai rimborsi richiesti per un onere complessivo pari a 7,8 milioni di euro per ciascun anno della garanzia.</i></p>
----------------------------------	---

#### 4) Procedure per le quali è attuale o prossima l'irrogazione di sanzioni pecuniarie<sup>1</sup>

Giova preliminarmente sottolineare che l'inottemperanza alle prescrizioni unionali - che impedisce il superamento della procedura di infrazione così instaurata e che giustifica, ove protratta, il secondo pronunciamento della Corte di Giustizia - comporta oneri molto gravosi a carico della finanza pubblica, non soltanto per l'entità in sé delle sanzioni comminate a seguito di sentenza di condanna ex art. 260 TFUE, quanto anche perché l'irrogazione delle sanzioni non esime lo Stato condannato dall'attuazione degli obblighi ancora pendenti il cui adempimento il più delle volte implica spese rilevanti.

<sup>1</sup> Con la seconda sentenza, ex art. 260 TFUE, la Corte di giustizia condanna lo Stato inadempiente al pagamento di sanzioni pecuniarie, come di seguito articolate:

- sanzione avente natura di "penale": colpisce l'inadempimento dello Stato facente seguito alla seconda sentenza della Corte UE, corrispondente ad un importo dovuto per ogni giorno di ritardo (è tuttavia possibile riconoscere la "degressività" della penale, ovvero una decurtazione progressiva in considerazione degli avanzamenti nel frattempo compiuti dallo Stato stesso circa l'attuazione dei suoi obblighi). Si attua applicando ad un importo giornaliero taluni coefficienti, segnatamente concernenti: la gravità, la durata e l'efficacia dissuasiva, pari alla media geometrica tra la capacità finanziaria dello Stato inadempiente e il peso dei voti del medesimo nel Consiglio UE;
- sanzione "forfettaria": punisce l'inerzia dello Stato membro per il periodo compreso tra la prima e la seconda sentenza, corrispondente ad una somma "una tantum". Si attua applicando ad un importo giornaliero il coefficiente della gravità e dell'efficacia dissuasiva (non quindi quello della durata).

<b>Ambiente</b>	2007/2195: "nuove discariche in Campania". <i>Quanto agli effetti finanziari di tale procedura, si precisa che oltre all'irrogazione di <u>sanzioni pecuniarie aventi natura di penale e forfettarie</u> si aggiunge altresì l'onere necessario a completare la capacità di trattamento/smaltimento/recupero dei rifiuti in Campania.</i>
	2004/2034: "non corretta applicazione della direttiva 1991/271/CE, relativa al trattamento delle acque reflue urbane, in esito a sentenza emessa ex art. 260 TFUE". <i>Si prevedono <u>sanzioni aventi natura di penali e forfettarie</u>, oltre agli oneri connessi all'obbligo di regolarizzare tutte le situazioni di non conformità alla succitata direttiva. Si determina pertanto un aumento della spesa pubblica sia per la messa a norma di detti impianti sia per il pagamento delle sanzioni pecuniarie discendenti dalla sentenza.</i>
	2003/2077: "discariche abusive". <i>Giunta a sentenza ex art. 260 TFUE, sono state disposte <u>sanzioni aventi natura di penale, nonché sanzioni forfettarie</u>.</i>

<b>Concorrenza e aiuti di Stato<sup>2</sup></b>	2014/2140: "mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi della Regione Sardegna". <i>In proposito, il 56% delle somme erogate risulta essere recuperato, mentre, con riferimento al restante, la Commissione (dopo una prima fase di sospensione della decisione in ragione del recupero fino ad allora intervenuto) è in procinto di adire la Corte di giustizia ai fini dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia.</i>
	2012/2202: "mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia". <i>E' in corso il recupero degli aiuti illegittimi. Gravano tuttavia sull'Italia le <u>sanzioni pecuniarie</u> (sia di natura forfettaria, sia aventi natura di penale) irrogate ai sensi della seconda sentenza ex art. 260 TFUE.</i>
	2012/2201: "mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali". <i>E' in corso il procedimento di recupero degli aiuti erogati, il quale è suscettibile di determinare non solo un aumento delle entrate pubbliche ma anche - come emerge dalla relazione in argomento - di scongiurare il secondo ricorso alla Corte di giustizia ex art. 260 TFUE con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia.</i>
	2007/2229: "mancato recupero degli aiuti concessi per interventi in favore dell'occupazione". <i>Con la presente procedura, giunta alla seconda sentenza della Corte UE</i>

<sup>2</sup> Con riferimento alle procedure inerenti agli aiuti di Stato alle imprese, si segnalano in questa sede quelli dichiarati illegittimi dalla Commissione e per i quali la Corte UE si è già pronunciata con una sentenza di accertamento ex art. 258 TFUE circa la sussistenza dell'incompatibilità con il mercato unico. Stante l'inerzia delle Autorità italiane nel recupero delle somme illegittimamente erogate, alcune di queste sono state deferite alla Corte di Giustizia ex art. 260 TFUE ai fini dell'irrogazione delle sanzioni pecuniarie.

	<p><i>ex art. 260 TFUE, sono state comminate <u>sanzioni di natura forfettaria e sanzioni aventi natura di penale</u>, per la restante parte di aiuti ancora da recuperare.</i></p>
	<p>2006/2456: "mancato recupero dell'aiuto di Stato relativo a esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi in favore di imprese e servizi pubblici a prevalente capitale pubblico". <i>Risulta recuperato il 99,2% delle erogazioni dichiarate illegittime nella prima sentenza ex art. 258 TFUE. Dalla relazione emerge come possa ritenersi improbabile il ricorso ex art. 260 TFUE ai fini dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie.</i></p>
	<p>2007/2229: "interventi a favore dell'occupazione (contratti di formazione lavoro). <i>Ai sensi del secondo pronunciamento della Corte UE sono state comminate sanzioni pecuniarie (sia di natura forfettaria, sia aventi natura di penale) a fronte dell'inerzia dell'Italia per non aver recuperato integralmente gli aiuti contestati.</i></p>
	<p>2015/2067: "mancato recupero dell'aiuto di Stato concesso a favore del settore della navigazione in Sardegna e dichiarato illegittimo. <i>Procedura pervenuta nello stadio della messa in mora ex art. 260 TFUE, ai fini del recupero integrale dell'aiuto concesso, anche con riferimento a due ditte fallite successivamente all'erogazione.</i></p>

Sempre in materia di aiuti di Stato, la relazione si sofferma infine su quei procedimenti attualmente nella fase interlocutoria dell'indagine formale e nei cui confronti la Commissione europea non ha ancora formulato alcun giudizio di compatibilità con le regole del mercato unico (tra i quali si segnalano le misure a sostegno dell'occupazione nel settore di pesca e acquacoltura, la privatizzazione del gruppo Tirrenia, i prelievi quote latte e la questione Alitalia); nonché su quei procedimenti per i quali la Commissione europea si è pronunciata per l'incompatibilità con le regole dei Trattati (tra cui si evidenziano le agevolazioni fiscali e contributive concesse alla regione Abruzzo e i presunti aiuti ILVA in amministrazione straordinaria).

5) **Rinvii pregiudiziali** alla Corte di Giustizia

Riguardo invece alle pronunce della Corte di Giustizia sui rinvii pregiudiziali promossi da giudici italiani, figura in particolare un pronunciamento della Suprema Corte europea che potrebbe determinare effetti finanziari sulla spesa pubblica, mentre non vi sono dispositivi di giudizi avanzati da giudici stranieri che possano avere una ricaduta sul bilancio pubblico.

<b>Libera prestazione dei servizi e stabilimento</b>	Sentenza del 24/01/2018 sulle Cause C-616/16 e C-617/16: applicazione della direttiva 82/76/CEE concernente la remunerazione adeguata per la formazione come medico specialista anche ai rapporti iniziati prima del termine assegnato agli Stati membri per la trasposizione della direttiva suddetta. <i>A seguito del tardivo recepimento di tale direttiva, la Corte di Giustizia ha attribuito in favore di tali professionisti una sorta di risarcimento pecuniario per il danno subito, da cui discende un conseguente aumento della spesa pubblica.</i>
--	---

## Relazioni annunciate nel periodo di riferimento

SOGGETTO	DOC. o ATTO	FONTE	OGGETTO	TRASMISSIONE ANNUNCIO E SEDUTA	COMMISSIONE	PERIODICITÀ E TERMINI
Governo	<a href="#">Doc. CCXLVI, n. 1</a>	L. 15/2009 art. 12 co. 1	Relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni <i>(anno 2017)</i>	11/03/2019 26/03/2019 n. 102 <sup>3</sup>	1 <sup>a</sup> 5 <sup>a</sup> 11 <sup>a</sup>	Annuale
Presidenza del Consiglio dei ministri	<a href="#">Doc. LXXVIII, n. 1</a>	L. 241/1990 art. 27 co. 5 <sup>4</sup>	Trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione <i>(anno 2017)</i>	12/03/2019 28/03/2019 n. 104 <sup>5</sup>	1 <sup>a</sup>	Annuale
Governo	<a href="#">Doc. XXXIII, n. 1</a>	L. 124/2007 art. 38 <sup>6</sup>	Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti <i>(anno 2018)</i>	28/02/2019 05/03/2019 n. 96	1 <sup>a</sup> 4 <sup>a</sup>	Annuale 28 febbraio
Ministro dell'economia e delle finanze	<a href="#">Doc. LXXIII, n. 2</a>	L. 234/2012 art. 14 co. 2 <sup>7</sup>	Relazione sull'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea <i>(primo semestre 2018)</i>	22/02/2019 05/03/2019 n. 96	Tutte	Semestrale 30 giugno

<sup>3</sup> Trasmessa dal Ministro per la pubblica amministrazione.

<sup>4</sup> Il comma 5 dell'articolo 27 prevede che la relazione sia redatta e presentata alle Camere dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 27.

<sup>5</sup> Inviata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>6</sup> Il comma 1 dell'articolo 38 della legge n. 124 del 2007 contiene la disposizione istitutiva dell'obbligo di trasmettere una relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza da parte del Governo senza specificare il Ministro competente. L'articolo 9 della legge 7 agosto 2012, n. 133, ha integrato il contenuto della relazione, aggiungendo un comma 1-bis all'articolo 38 della legge n. 124, ai sensi del quale alla relazione deve essere allegato il documento di sicurezza nazionale, concernente le attività relative alla protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali nonché alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica.

<sup>7</sup> La legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" al comma 2 dell'articolo 14 dispone che il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari europei, trasmetta, ogni sei mesi, alle Camere e alla Corte dei conti informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario degli atti e delle procedure di cui al comma 1 della legge medesima.



SOGGETTO	DOC. o ATTO	FONTE	OGGETTO	TRASMISSIONE ANNUNCIO E SEDUTA	COMMISSIONE	PERIODICITÀ E TERMINI
Provincia autonoma di Trento	<a href="#">Doc. CXXVIII, n. 6</a>	L. 127/1997 art. 16 co. 2	Attività svolta dal difensore civico <i>(anno 2018)</i>	12/03/2019 28/03/2019 n. 104	1 <sup>a</sup>	Annuale 31 marzo
Regione autonoma Valle d'Aosta	<a href="#">Doc. CXXVIII, n. 7</a>	L. 127/1997 art. 16 co. 2	Attività svolta dal difensore civico <i>(anno 2018)</i>	18/03/2019 28/03/2019 n. 104	1 <sup>a</sup>	Annuale 31 marzo

## **SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI**

### **Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi**

**Capo ufficio:** Serena Pugliese 06 6706 5460 [serena.pugliese@senato.it](mailto:serena.pugliese@senato.it)

**Segreteria:** 06 6706 3437

---

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.