



NOTA N. 29

GLI ONERI FINANZIARI DEL CONTENZIOSO CON L'UNIONE EUROPEA

Le sanzioni pecuniarie per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea

In base all'articolo 260 del [Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea](#), agli Stati membri che sono stati riconosciuti responsabili di una violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea con decisione della Corte di giustizia e che omettono di adottare le misure necessarie per conformarsi alla sentenza sono comminate sanzioni pecuniarie.

Più precisamente, se ritiene che non sia stata data esecuzione alla sentenza nella quale la Corte di giustizia dell'Unione europea accerta che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, la Commissione europea, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte di giustizia precisando l'importo della somma forfettaria o della penalità che ritiene adeguato alle circostanze. Qualora riconosca che lo Stato in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, la Corte può comminare una sanzione.

Nel caso di mancata comunicazione da parte di uno Stato delle misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, è prevista la possibilità per la Commissione di chiedere alla Corte di giustizia di infliggere il pagamento di una sanzione fin dalla prima sentenza dichiarativa dell'inadempimento.

Le sanzioni applicabili per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea sono di due tipi: la somma forfettaria, che mira a punire l'inadempimento in quanto tale, e la penalità di mora, che ha lo scopo di sollecitare la cessazione dell'infrazione nel più breve tempo possibile. Data la diversità di funzione, le due sanzioni possono essere inflitte cumulativamente nei casi nei quali la violazione del diritto dell'Unione sia particolarmente grave e persistente¹.

Nella Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE², la Commissione europea ha fissato alcuni principi generali per la determinazione dell'importo delle sanzioni. In particolare, i criteri fondamentali per la quantificazione delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia nell'ambito dei procedimenti d'infrazione sono la gravità dell'infrazione, la durata dell'infrazione e la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione, onde evitare recidive. A tal fine, la Commissione ha elaborato appositi coefficienti di calcolo. Inoltre, per garantire che la sanzione sia nel contempo proporzionata e dissuasiva, il suo importo deve essere fissato tenendo conto della capacità finanziaria dello Stato e dell'andamento dell'inflazione e del PIL di ciascuno Stato membro. In base all'ultimo aggiornamento dei dati

¹ Corte di giustizia, sentenza del 12 luglio 2005, causa [C-304/02](#), Commissione c. Francia.

² [SEC\(2005\) 1658](#).

utilizzati³, per l'Italia la somma forfettaria minima è pari a euro 8.916.000, mentre la penalità di mora oscilla tra un minimo di euro 10.753,50 e un massimo di euro 645.210 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza, a seconda della gravità dell'infrazione. Ad ogni modo, la proposta non vincola in linea di principio la Corte di Giustizia, che può stabilire per le sanzioni una somma sia superiore che inferiore a quella indicata dalla Commissione.

Le sentenze di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie pronunciate nei confronti dell'Italia

L'Italia ha subito sinora quattro condanne al pagamento di sanzioni pecuniarie.

La prima condanna riguarda il **mancato recupero degli aiuti concessi per l'assunzione di lavoratori mediante i contratti di formazione e lavoro**, che, ai sensi della decisione della Commissione 11 maggio 1999, [2000/128/CE](#), relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione, sono stati giudicati illegali e incompatibili con il mercato comune (sentenza 1° aprile 2004, causa [C-99/02](#), Commissione c. Italia; procedura d'infrazione 2007/2229). L'Italia è stata condannata al pagamento di una somma forfettaria di 30 milioni di euro e di una penalità per ogni sei mesi di ritardo nell'attuazione della sentenza, pari alla moltiplicazione dell'importo di base di 30 milioni per la percentuale degli aiuti illegali incompatibili il cui recupero non è ancora stato effettuato o non è stato dimostrato (sentenza 17 novembre 2011, causa [C-496/09](#)). Al momento sono state già pagate due penalità di mora, pari rispettivamente a euro 16.500 e 6.200.

Il secondo caso riguarda la **mancata adozione dei provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo** e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti, secondo quanto prescritto dal diritto dell'Unione europea (procedura d'infrazione 2003/2077, sentenza 26 aprile 2007, causa [C-135/05](#), Commissione c. Italia). Non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza che ha accertato l'inadempimento, l'Italia è stata condannata a versare una somma forfettaria pari a 40 milioni di euro e una penalità semestrale calcolata a partire da un importo iniziale fissato in 42.800.000 euro, dal quale sono detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma e 200.000 euro per ogni altra discarica messa a norma (sentenza 2 dicembre 2014, causa [C-196/13](#), Commissione c. Italia). La prima penalità di mora, pari a euro 39,8 milioni, è già stata corrisposta.

La terza condanna riguarda la **mancata adozione, per la regione Campania, delle misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente** e, in particolare, la mancata creazione di una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento, in violazione degli articoli 4 e 5 della direttiva 2006/12/CE, relativa ai rifiuti (procedura d'infrazione 2007/2195, sentenza 4 marzo 2010, causa [C-297/08](#)). Per non aver dato esecuzione alla sentenza che accerta l'inadempimento, l'Italia è tenuta al pagamento di una somma forfettaria di 20 milioni di euro e di una penalità di 120.000 euro per ciascun giorno di ritardo, dalla data della pronuncia della sentenza di condanna e fino alla completa esecuzione della sentenza che ha dichiarato l'inadempimento (sentenza 16 luglio 2015, causa [C-653/13](#), Commissione c. Italia). La prima penalità di mora dovrà essere corrisposta nel mese di gennaio 2016.

L'ultima condanna, intervenuta il 17 settembre 2015, riguarda il **mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia**, riconosciuti illegittimi e

³ Comunicazione della Commissione europea del 5 agosto 2015 [C\(2015\) 5511 final](#).

incompatibili con il mercato comune dalla Corte di Giustizia (decisione della Commissione 25 novembre 1999, [2000/394/CE](#); sentenza 6 ottobre 2011, causa [C-302/09](#), Commissione c. Italia). L'Italia è stata, pertanto, condannata a pagare una somma forfettaria pari a 30 milioni di euro, oltre a una penalità di importo pari a 12 milioni di euro per ciascun semestre di ritardo nell'esecuzione delle misure necessarie per ottemperare alla sentenza del 2011 (procedura d'infrazione 2012/2202, sentenza 17 settembre 2015, causa [C-367/14](#)).

I poteri sostitutivi e di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea

In base all'articolo 4, par. 3, del [Trattato sull'Unione europea](#), la responsabilità per violazione dei doveri connessi all'appartenenza all'Unione grava sui singoli Stati membri, i quali sono tenuti ad adottare "ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione". In considerazione del significativo ampliamento della responsabilità degli enti territoriali nell'attuazione degli obblighi di matrice europea, si è posto, in caso di violazione accertata con sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni, il problema del diritto dello Stato di rivalersi sui responsabili della violazione.

A tale riguardo, la legge finanziaria per il 2007 ([legge n. 296 del 27 dicembre 2006](#), art. 1, co. 1213-1223) ha previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi necessari nei confronti di Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, enti territoriali, altri enti pubblici e soggetti equiparati che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della [legge 5 giugno 2003, n. 131](#), e dall'articolo 11, comma 8, della [legge 4 febbraio 2005, n. 11](#), introducendo per la prima volta anche un'azione di rivalsa dello Stato nei confronti dei medesimi soggetti per gli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia. Successivamente, il contenuto di queste disposizioni è stato ripreso dalla legge comunitaria per il 2007 (art. 6, [legge n. 34 del 25 febbraio 2008](#)), che ha inserito l'art. 16-bis nella [legge 11/2005](#), per essere, infine, disciplinato dall'articolo 43 della [legge 234/2012](#), norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Nel testo attualmente vigente, l'articolo 43 prevede tanto l'esercizio di poteri sostitutivi quanto il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea accertate con sentenza di condanna al pagamento di sanzioni. In particolare, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione o per porre termine alle stesse, le Regioni, le Province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati sono tenuti ad adottare ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea e a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, [TFUE](#).

Lo Stato, dal canto suo, esercita nei confronti dei soggetti che si rendono responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia, i poteri sostitutivi necessari, e ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi europei degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, [TFUE](#). Lo Stato esercita il diritto di rivalsa tramite decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana, adottato previa intesa sulle modalità di recupero qualora l'obbligato sia un ente territoriale. Per tutti gli altri enti e organismi pubblici assoggettati al sistema di tesoreria unica, la rivalsa si esercita mediante

prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

L'articolo 40 del disegno di [legge di stabilità per l'anno 2016](#) contiene importanti modifiche in tema di rivalsa e di esercizio dei poteri sostitutivi.

Innanzitutto, l'articolo 43, comma 9-bis, della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), viene integralmente riscritto allo scopo di rafforzare l'efficacia deterrente della rivalsa potenziando la procedura con un meccanismo di compensazione che non è più limitato alle "risorse accreditate dall'Unione europea per il finanziamento di interventi comunitari riguardanti iniziative a titolarità delle stesse amministrazioni e corrispondenti cofinanziamenti nazionali". Infatti, secondo quanto previsto all'articolo 40, comma 15, il diritto di rivalsa può essere esercitato attivando la compensazione con trasferimenti dello Stato verso le Amministrazioni che si sono rese responsabili della violazione degli obblighi imposti dalla normativa europea, con un notevole ampliamento della risorse finanziarie utilizzabili a tal fine.

Inoltre, il comma 16 aggiunge all'articolo 41 della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), due nuovi commi, 2-bis e 2-ter, volti a rendere più efficace l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato in caso di violazione accertata con sentenza di condanna al pagamento di sanzioni a carico dell'Italia. In particolare, secondo le disposizioni proposte, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia e sentiti gli enti inadempienti, assegna loro termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. Al commissario, nominato ai sensi del comma 2-bis, è attribuita, ove occorre, la facoltà di avvalersi delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici tecnici e amministrativi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. In caso di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie violazione della normativa europea viene, così, definito un procedimento specifico, volto a garantire il tempestivo adempimento degli obblighi europei.

Procedure d'infrazione per le quali sussiste il rischio di irrogazione di sanzioni pecuniarie

Sono numerose le sentenze della Corte di Giustizia che hanno accertato l'inadempimento da parte dell'Italia degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. La mancata adozione delle necessarie misure di esecuzione potrebbe comportare nuove decisioni di condanna al pagamento di onerose sanzioni pecuniarie.

Si tratta, innanzitutto, della sentenza 21 marzo 2013, causa [C-613/11](#), Commissione c. Italia, relativa al **mancato recupero di aiuti di Stato a favore del settore della navigazione in Sardegna** che sono stati dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune. La Commissione europea ha già inviato all'Italia una lettera messa in mora ex articolo 260 [TFUE](#) (procedura d'infrazione 2015/2067).

Una seconda sentenza, pronunciata in data 29 marzo 2012, causa [C-243/10](#), Commissione c. Italia, riguarda il mancato recupero di **aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna** in base alla [legge regionale n. 9 del 1998](#), dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune. In proposito, la Commissione europea ha già adottato una decisione ricorso ex art. 260 [TFUE](#) nell'ambito della procedura d'infrazione 2014/2140.

Una terza sentenza, sempre in materia di aiuti di Stato, è stata pronunciata il 14 luglio 2011, causa [C-303/09](#), Commissione c. Italia. La decisione della Corte di Giustizia riguarda il **mancato recupero degli aiuti**, dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune, **a favore delle**

imprese che hanno realizzato investimenti nei Comuni colpiti da eventi calamitosi nel 2002. La Commissione europea ha già inviato all'Italia una lettera di messa in mora ex art. 260 [TFUE](#) nell'ambito della procedura d'infrazione 2012/2201.

Va, altresì, segnalata la sentenza 3 ottobre 2013, causa [C-369/11](#), Commissione c. Italia, con la quale l'Italia è stata ritenuta responsabile della violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea per non aver garantito l'**indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria**, ai sensi degli articoli 4, paragrafo 1, e 30, paragrafo 3, della [direttiva 2001/14/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, come modificata dalla [direttiva 2007/58/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Al riguardo, la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora ex art. 260 [TFUE](#) nell'ambito della procedura d'infrazione 2008/2097.

Va, infine, ricordata la sentenza 1 giugno 2006, causa [C-207/05](#), Commissione c. Italia, che ha riconosciuto l'inadempimento dell'Italia per **mancato recupero degli aiuti relativi alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi dall'Italia in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico** dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune. La Commissione europea ha adottato una decisione di ricorso ex art. 260 [TFUE](#) nell'ambito della procedura d'infrazione 2006/2456. Peraltro, poiché il volume degli aiuti già recuperati alla fine del primo semestre 2014 era pari al 99% del totale, in questo caso l'inflizione all'Italia di sanzioni pecuniarie per inosservanza della sentenza dichiarativa dell'inadempimento appare improbabile.

11 novembre 2015

A cura di Lorella Di Giambattista