



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Sottosegretario di Stato per gli Affari Europei

Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione

AUDIZIONE PROF. MASSIMO CONDINANZI
4 maggio 2021 XIV COMMISSIONE SENATO

LE PROCEDURE DI INFRAZIONE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

1. PREMESSA

Ai sensi dell'art. 17 del Trattato sull'Unione europea (TUE) la Commissione europea “*vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea.*”

In quanto “guardiana” del diritto UE, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) conferisce alla Commissione il potere di avviare una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro, che si renda responsabile di una qualsiasi violazione del diritto dell'Unione europea.

Sulla scorta di una giurisprudenza risalente e mai contestata, la Commissione europea ha discrezionalità esclusiva e insindacabile nell'apertura di una procedura di infrazione. Essa può quindi decidere, sulla base di valutazione giuridiche, ma anche politiche e di opportunità, di promuovere una procedura di infrazione nei confronti di uno, di alcuni o anche di tutti gli Stati membri (c.d. infrazioni trasversali), in funzione di obiettivi di *policy*, rispetto ai quali gli Stati membri restano sostanzialmente estranei, chiamati semplicemente a confrontarsi con l'avvio della procedura.

Secondo l'art. 258 TFUE, la Commissione contesta la violazione inviando allo Stato membro una “lettera di messa in mora”, poi un parere motivato e, infine – qualora lo Stato non faccia venir meno l'inadempienza o non dimostri la conformità dell'ordinamento nazionale al diritto dell'Unione europea di volta in volta rilevante – proponendo un ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale è chiamata ad “accertare” la sussistenza dell'inadempimento, da tale accertamento scaturendo l'obbligo, giusta la previsione dell'art. 260, primo co., TFUE, per lo Stato membro di conformarsi alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte, modificando là dove richiesto l'ordinamento nazionale, ovvero facendo venir meno la prassi o la giurisprudenza ritenute contrastanti con le regole dell'Unione.

L'esistenza della procedura d'infrazione assume rilievo sotto diversi profili:

- L'infrazione denota un episodio di “illegalità” dell'ordinamento nazionale rispetto alle regole del diritto UE. Il primato del diritto dell'Unione esigendo che ad esso le regole di diritto interno e il comportamento degli organi nazionali si conformino. Tale obbligo – e

l'importanza della sua violazione – è talvolta avvertito come meno stringente, meno tassativo, in qualche misura “negoziabile”, rispetto a quanto accade per episodi di illegalità puramente nazionali. Tale situazione, che si risolve in un ostacolo alla pronta soluzione della procedura di infrazione, è frutto anche di una certa resistenza culturale a considerare il diritto dell'Unione europea come effettivamente “integrato” nell'ordinamento giuridico del singolo Stato membro.

- L'apertura di una procedura di infrazione costituisce molto spesso una ragione di innesco di un diffuso contenzioso a livello nazionale, attraverso il quale gli interessati cercano di far valere le ragioni di incompatibilità di una regola nazionale davanti ai singoli giudici nazionali. Al di là del rilievo che in tali casi può discendere dall'esperienza di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, l'esistenza di tali contenziosi – e la loro inesorabile variegata definizione – ha come conseguenza di generare una grande incertezza nell'ordinamento, tanto per le Amministrazioni nazionali coinvolte, quanto per gli operatori del settore.
- L'infrazione, “avvalorata” dall'apertura di una procedura (e *in fine* da una sentenza della Corte di giustizia) giustifica azioni di risarcimento del danno promosse da privati, nei confronti dello Stato membro (personificato dalla Presidenza del Consiglio), che implicano esborsi di denaro, oltre che, naturalmente, il *vulnus* della posizione soggettiva ritenuta violata.
- Infine, ed è la conseguenza più immediatamente percepibile, l'infrazione ha un costo diretto, inteso come onere che grava sul bilancio dello Stato a fronte della necessità di pagare, in favore del bilancio dell'Unione, le sanzioni pecuniarie comminate dalla Corte di giustizia (somme forfettarie e penalità).

2. STATO DELL'ARTE

A seguito delle ultime decisioni adottate dalla Commissione europea il 18 marzo 2021, il numero delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia è pari a **82** procedure, di cui **63** per violazione del diritto dell'Unione e **19** per mancato recepimento di direttive UE.

Grazie al modello di *governance* per la gestione delle infrazioni, accentrato presso la Presidenza del Consiglio, dove è incardinata la Struttura di missione per le procedure d'infrazione, dal 2006 il loro numero si è drasticamente ridimensionato: da 275 infrazioni nel 2006 a **82** infrazioni nel mese di aprile 2021, pervenendo anche al minimo storico di 59 procedure di infrazione nel maggio del 2018.

Il venir meno di un “primato” a lungo detenuto, quello di Stato membro con il più alto numero di procedure di infrazioni pendenti, non sottrae l'Italia dal novero dei Paesi contraddistinti da una elevata conflittualità con la Commissione europea in ordine al puntuale adempimento degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione.

Il peggioramento del numero delle procedure di infrazione a partire dalla metà del 2018 è, in parte, conseguenza di un mutato orientamento della Commissione europea, inaugurato con la comunicazione del 19 gennaio 2017, “*Risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”.

In base al nuovo approccio, la Commissione si riconosce la facoltà di promuovere direttamente procedure di infrazione per violazione del diritto UE, senza più l'onere di attivare, preliminarmente e in via sistematica, la fase di *pre-infrazione* (cd. fase *EU-Pilot*), volta, in quanto tale, proprio a prevenire l'apertura formale di una procedura di infrazione¹. Riducendosi l'area delle contestazioni attraverso la *pre-infrazione* rappresentata dalla procedura *EU-Pilot* (o comunque altra interlocuzione anche più informale), si espande quella delle infrazioni propriamente dette, promosse ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE, con le conseguenze ivi previste. A ciò si aggiunga che, a partire dal 30 luglio 2020, data di adozione delle nuove Linee guida sul sistema *EU Pilot*, il sistema viene gestito con maggiore rigidità e in più contenuti margini temporali, sì che le Amministrazioni italiane non sempre riescono a sfruttarne pienamente l'opportunità che esso rappresenta di prevenire, e scongiurare, l'apertura di una infrazione². A tale riguardo si ricorda che, per quanto concerne la durata della gestione dei casi nel sistema *EU Pilot*, le Linee guida stabiliscono, come regola generale, che se un fascicolo è ancora pendente dopo nove mesi dalla sua apertura, il Servizio competente della Commissione dovrà provvedere ad una valutazione conclusiva e stabilire le iniziative più opportune quali: la chiusura del caso senza ulteriori azioni, l'invio di una lettera di messa in mora o di una lettera a livello politico.

Occorre, altresì, ricordare che a peggiorare il dato quantitativo, ha concorso, recentemente, anche il **mancato recepimento delle direttive dell'Unione**, in gran parte dovuto al ritardo nell'adozione della legge di delegazione europea 2019-2020, pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo il 23 aprile 2021, che non ha consentito alle Amministrazioni l'esercizio delle deleghe in essa contenute, nonché nella non tempestiva adozione della legge di delegazione europea 2018 (pubblicata soltanto il 18 Ottobre 2019). Lo strumento della legge di delegazione europea, infatti, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 234/2012, rappresenta il veicolo paradigmatico a cadenza annuale per la trasposizione delle direttive nell'ordinamento interno.

A causa del predetto ritardo, delle deleghe appena approvate con la legge di delegazione 2019-2020, già 8 fanno riferimento a direttive scadute e per le quali sono state avviate altrettante infrazioni, 7 fanno riferimento a direttive il cui termine di recepimento spirerà a fine giugno 2021 e altre 11 riguardano direttive con termine di trasposizione entro fine agosto 2021.

Le procedure di infrazione per mancato recepimento sono estremamente sensibili alla tempestività delle misure di trasposizione, essendo avviate dalla Commissione secondo meccanismi automatici e ineludibili, che si attivano non appena scade il termine di recepimento.

¹ La procedura *EU Pilot* costituisce una procedura di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e correttamente applicato in seno ad essi. Essa mira a risolvere eventuali infrazioni al diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

² E' comunque il caso di ricordare che nel 2020, l'Italia è il quinto Stato membro con il maggior numero di casi *EU-Pilot* aperti nell'anno, dopo Polonia, Spagna, Francia e Grecia.

Il deterioramento sopra evidenziato si è verificato nonostante l'impegno estremamente significativo del Governo, e in particolare del Ministro per gli affari europei, che durante il Governo Conte II ha comunque incassato ben 45 archiviazioni di procedure di infrazione. Lo sforzo rischia però di essere vanificato, o comunque fortemente penalizzato, da ritardi nelle procedure legislative e, talvolta, da trascuratezze a livello amministrativo, verso i quali la Commissione ha manifestato di non voler più mostrare alcuna tolleranza.

Con riferimento ai casi di ritardo nel recepimento di direttive adottate con procedura legislativa (ordinaria o semplificata), l'**art. 260, par. 3, TFUE** (come innovato post-Lisbona e quindi dal 1° dicembre 2009) prevede che la Commissione possa chiedere la condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie in sede di primo deferimento dinanzi alla Corte di giustizia, la quale, dunque, pronunciando un'unica sentenza, accerta l'inadempimento e condanna lo Stato membro al pagamento di una somma di denaro. Dopo oltre sette anni di sostanziale non applicazione di tale norma, la Commissione ha annunciato, nella Comunicazione del gennaio 2017 già ricordata, il proprio nuovo orientamento teso ad utilizzare appieno le potenzialità della nuova disposizione e, ora, chiede ormai sistematicamente alla Corte di giustizia la condanna dello Stato membro non solo al pagamento di una penalità ma, altresì, di una somma forfettaria: essendo quest'ultima una sanzione volta a "punire" l'inadempimento *già maturato* (la penalità, invece, sanziona solo l'inadempimento che permane *successivamente* alla sentenza), il mutamento di prassi implica che lo Stato membro, una volta deferito dinanzi alla Corte di giustizia, non possa più, mediante un tardivo adempimento in corso di giudizio, evitare una sentenza di condanna (ed il conseguente esborso finanziario almeno a titolo di somma forfettaria). Pertanto, anche alla luce della giurisprudenza che si sta consolidando attorno alla norma dell'art. 260, par. 3, TFUE (causa C-549/18 e causa C-550/18 del 16 luglio 2020), la Struttura di Missione, nel mese di luglio 2020, con appositi interventi al CTV, ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulla necessità di rispettare i termini di trasposizione delle direttive, anche con riferimento alle tabelle di concordanza, per evitare l'avvio di procedure di infrazione *ex art. 260, par. 3, TFUE* che rischiano di comportare il pagamento, quanto meno, di una somma forfettaria.

2.1 L'analisi dei casi pendenti

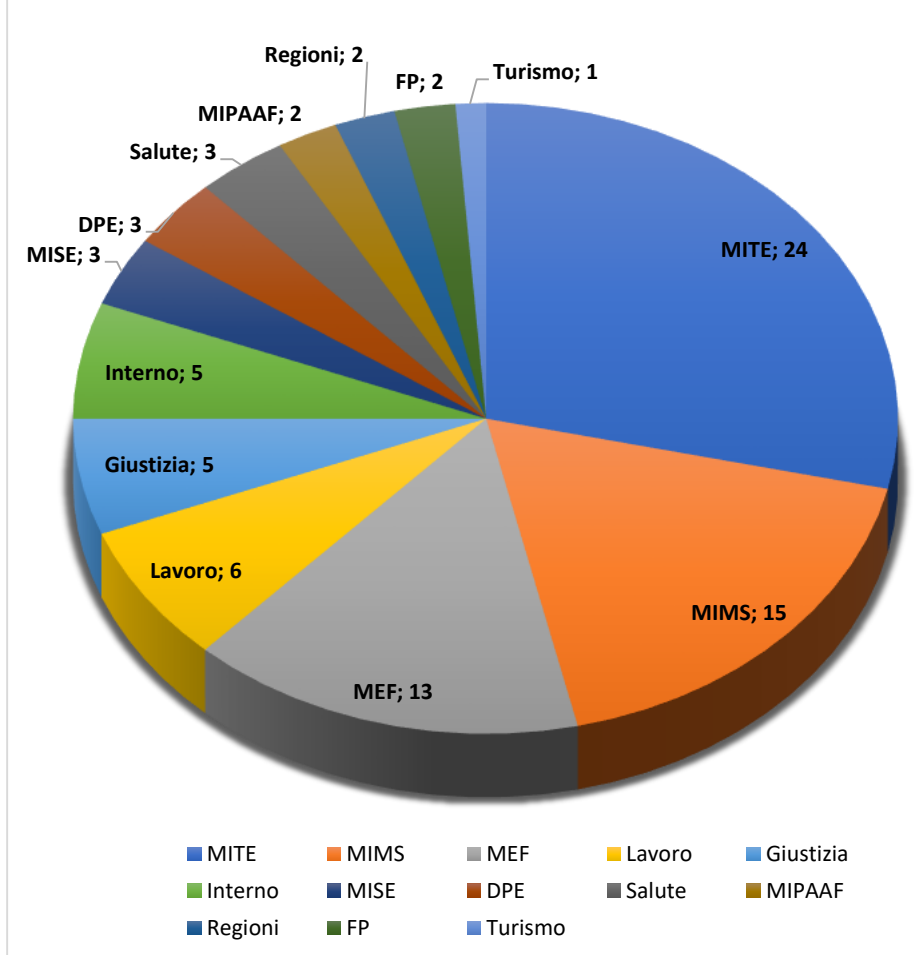
Per quando riguarda la **distribuzione delle infrazioni pendenti per Amministrazione**, il numero maggiore di infrazioni si registra a carico del Ministero della transizione ecologica con 24 procedure (di cui 22 per violazione e 2 per mancato recepimento), circa il 30% del totale delle procedure aperte, ora aggravato anche dall'acquisizione della competenza in materia di energia, già del Ministero dello sviluppo economico. Seguono poi il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili con 15 infrazioni (di cui 12 per violazione e 3 per mancato recepimento), il Ministero dell'economia e delle finanze con 13 procedure (di cui 9 per violazione e 3 per mancato recepimento) e il Ministero del lavoro con 6 procedure (di cui 5 per violazione e 1 per mancato recepimento).

Ovviamente, su questa sorta di "primato ambientale" incidono anche le violazioni del diritto dell'Unione imputabili alle Regioni o ad enti locali, in ragione della ripartizione costituzionale delle

competenze a livello interno. Più in dettaglio, mentre in alcuni casi si tratta di inadempimenti ascrivibili a singole Regioni, in altri siamo di fronte a violazioni di carattere “orizzontale” che riguardano più Regioni (ad esempio in materia di rifiuti e trattamento acque reflue). Proprio sulla materia ambientale insistono le procedure più complesse, che coinvolgono interessi socio-economici diversificati e richiedono il coinvolgimento di più livelli di governo che partecipano a vario titolo ai percorsi rimediali e necessitano normalmente di ingenti risorse finanziarie per poter essere avviate a soluzione. Spesso le infrazioni in materia ambientale richiedono, per pervenire ad una soluzione, articolati interventi amministrativi ed operativi, non di rado realizzabili solo attraverso l’esercizio del potere sostitutivo dello Stato, secondo il modello prefigurato dall’art. 41 della l. 234/2012.

Con riguardo alla **gravità delle procedure pendenti**, sono 9 le procedure pendenti ai sensi dell’art. 260 TFUE (per mancata esecuzione di una precedente sentenza della Corte di giustizia), mentre con riferimento ad altrettante procedure la Corte di giustizia ha già pronunciato la sentenza di accertamento della violazione del diritto UE, ai sensi dell’art. 258 TFUE e, pertanto, in mancanza di tempestivo adempimento possono anch’esse aggravarsi in procedure ai sensi dell’art. 260 TFUE. Circa il 16 per cento delle procedure è, pertanto, esposto, a breve o a medio termine, al rischio di sanzioni pecuniarie, anche alla luce dell’accelerazione procedurale impressa dal Trattato di Lisbona alle procedure per mancata esecuzione delle sentenze (art. 260, par. 2, TFUE).

**Suddivisione infrazioni per Amministrazione
23.04.2021**



SUDDIVISIONE PROCEDURE DI INFRAZIONE PER STADIO DELLA PROCEDURA

Messa in mora Art. 258 TFUE	38
Messa in mora complementare Art. 258 TFUE	10
Parere motivato Art. 258 TFUE	12
Decisione ricorso Art. 258 TFUE	1
Ricorso Art. 258 TFUE	3

Sentenza Art. 258 TFUE	9
Messa in mora Art. 260 TFUE	2
Decisione ricorso Art. 260 TFUE	1
Sentenza Art. 260 TFUE	6
Totale	82

3. Le infrazioni per le quali l'Italia è stata condannata al pagamento di sanzioni pecuniarie

L'atteggiamento di resistenza nell'adeguamento ovvero la complessità e/o l'onerosità finanziaria della soluzione di alcuni casi ha più volte portato l'Italia ad essere deferita dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE: segnatamente, siamo, dopo la Grecia, lo Stato membro che conta il maggior numero di infrazioni in fase "contenziosa".

Tra queste infrazioni sono da evidenziare quelle per le quali l'Italia sta attualmente ancora pagando sanzioni pecuniarie, in virtù di sentenze di condanna della Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Si tratta di 6 infrazioni per le quali, **ad oggi, sono stati pagati complessivamente 759 mln. euro ca:**

- 3 in campo ambientale :
 - *"Rifiuti in Campania"* – smaltimento ecoballe
 - *"Discariche abusive"* – chiusura discariche non conformi alla direttiva;
 - *"Trattamento acque reflue urbane"* – mancanza depuratori acque reflue ;
- 3 per mancato recupero di aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno:
 - *"Mancato recupero degli aiuti concessi in favore delle imprese nei territori di Venezia e Chioggia"* – sgravi oneri sociali
 - *"Mancato recupero degli aiuti concessi in favore dei contratti formazione-lavoro (CFL)"* – sgravi oneri sociali;
 - *"Mancato recupero degli aiuti concessi agli alberghi nel territorio della regione Sardegna"* – contributi ristrutturazione alberghi.

3. Confronto con gli altri Stati membri

Rispetto agli altri Stati membri, si evidenzia il negativo posizionamento dell'Italia, sia per numero di procedure di infrazione, sia per entità delle sanzioni pagate.

Con riguardo al numero di procedure di infrazione pendenti, al 1° marzo 2021 la media europea si attesta sulle 64 procedure di infrazione: Spagna (102), Grecia (90), Belgio (81), Polonia (84), Bulgaria (83), Italia (81), Romania (80), Germania (80), Portogallo (75), Austria (75), Repubblica Ceca (71), Slovenia (68), Cipro (66), Francia (65), Ungheria (63), Croazia (57), Rep. Slovacca (56), Irlanda (56), Lussemburgo (51), Malta (49), Svezia e Lettonia (47), Paesi Bassi e Finlandia (43) Estonia (41), Lituania (40) e Danimarca (29).

Con riferimento alle sanzioni pagate ex art. 260 TFUE, al 1° marzo 2021 si evidenzia che n. 11 Stati membri sono stati condannati al pagamento di sanzioni pecuniarie, di cui i principali sono l'Italia (759 milioni di euro), la Grecia (350 milioni di euro), Spagna (122 milioni di euro) e Francia (91 milioni di euro). La scarsa performance del nostro Paese è evidente nonostante il Governo abbia saputo adeguatamente sfruttare il carattere degressivo delle sanzioni in alcune procedure di infrazione, lavorando efficacemente per ridurre nel corso del tempo l'entità delle sanzioni da pagare e addirittura negoziando, in un caso (Rifiuti in Campania) un accordo con la Commissione per il frazionamento di una sanzione non degressiva che, una volta riscontrato il rispetto degli impegni assunti, condurrà ad una significativa e crescente riduzione dell'importo da corrispondere al bilancio dell'Unione.

