

# IO CPI

## Le procedure di infrazione comunitarie: l'UE non è solo disciplina di bilancio

di Rossana Arcano, Giampaolo Galli e Isotta Valpreda

17 ottobre 2023

*L'Unione europea non si occupa solo di disciplina di bilancio. Anzi, nessun Paese è mai stato sanzionato per aver violato le regole in materia di bilanci pubblici, mentre molti Paesi sono stati sanzionati per il mancato rispetto di specifiche direttive relative alla protezione dell'ambiente e della natura (inquinamento, gestione dei rifiuti urbani, rifiuti pericolosi, biodiversità ecc.), ai diritti fondamentale delle persone, al divieto di discriminazione, alle pari opportunità, alla salute e sicurezza alimentare, alla tutela dei minori, all'integrità del mercato unico. L'Italia è uno dei Paesi che ha cumulato il maggior numero di infrazioni, con relative sanzioni pecuniarie che, dal 2009 ad oggi, ammontano a oltre un miliardo. La principale sanzione è stata la conseguenza di una prima condanna nel 2010 per la gestione dei rifiuti in Campania, relativa sia alle "tonnellate di rifiuti nelle strade della città di Napoli" sia alle ecoballe nella terra dei fuochi. In un procedimento presso la Corte di Giustizia del 2005, l'Italia è stata condannata per non essersi impegnata a evitare il degrado degli habitat naturali in alcune zone di impianti sciistici in vista dei campionati mondiali di sci alpino del 2005 e di non aver messo in atto sufficienti garanzie a protezione delle specie animali rare di quelle zone.*

\* \* \*

Le procedure di infrazione sono dei provvedimenti avviati dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri nel caso di inosservanza del diritto europeo, protratta in un periodo di tempo. Di norma, dall'emanazione delle direttive UE i Paesi hanno l'obbligo di recepirle nella normativa nazionale entro due anni e chi viola questi principi rischia di essere sanzionato con il pagamento di rilevanti somme di denaro a favore dell'Unione.

Attualmente, le principali procedure aperte nei 27 Paesi membri riguardano la salvaguardia del mercato unico, il rispetto dei diritti delle persone e la tutela dell'ambiente. In particolare, la Commissione si concentra sul rafforzare la protezione dei consumatori, migliorare l'accessibilità dei prodotti e dei servizi

per le persone con disabilità e assicurare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e le garanzie individuali nel diritto penale. Per quanto riguarda il mercato unico, gli obiettivi principali sono: agevolare la mobilità professionale, proteggere la libertà di stabilimento e abolire le restrizioni all'esportazione dei prodotti energetici, invitando inoltre gli Stati membri a conformarsi alle normative relative ai trasporti ferroviari, marittimi e aerei.

Data la rilevanza dei temi, la Commissione europea, in una comunicazione di ottobre 2022,<sup>1</sup> ha specificato la propria intenzione a impegnarsi a sostenere gli Stati Membri attraverso diverse misure come quelle di monitoraggio, di guida e di supporto per evitare *ex ante* possibili violazioni del diritto europeo, basandosi sui principi di uguaglianza e giustizia.

L'Italia è uno dei Paesi che ha a carico più procedure di infrazione e, per limitare il problema, periodicamente si emanano dei provvedimenti legislativi, l'ultimo dei quali è un decreto-legge dello scorso giugno (n. 69/2023).

## Le procedure di infrazione

Le procedure di infrazione si articolano in diverse fasi definite nei trattati dell'Unione europea.<sup>2</sup> Come già detto, una possibilità è che queste procedure vengano attivate nel caso in cui, dopo due anni di tempo, i Paesi membri non abbiano recepito nel loro ordinamento nazionale le direttive UE. La procedura si apre con la fase di precontenzioso, nella quale la Commissione, dopo aver notato l'infrazione (grazie a indagini proprie o denunce di agenti terzi), invia una lettera al Paese trasgressore (cd. lettera di costituzione in mora) richiedendo informazioni aggiuntive sulle quali esprimerà un giudizio. Se la Commissione, a seguito della notifica, ritiene che il Paese non stia adempiendo agli obblighi previsti dal diritto UE, questa può inviare una richiesta formale sollecitando di conformarsi al diritto europeo in un tempo massimo di due anni. Se il Paese non si adegua nei tempi e nei modi richiesti, la Commissione può decidere di rimandare il caso alla Corte di Giustizia UE per una prima sentenza (anche se nella maggior parte dei casi questo non si verifica). Se, anche in questo caso, non vi è un adeguamento da parte dello Stato membro alle richieste comunitarie, la Corte emette una seconda sentenza con cui, in questo caso, impone anche sanzioni monetarie, la cui entità dipende dalla gravità dell'infrazione e, in qualche caso, da un fattore che misura la capacità di pagamento dello stato membro (che ha sua volta dipende dal Pil e dalla popolazione).

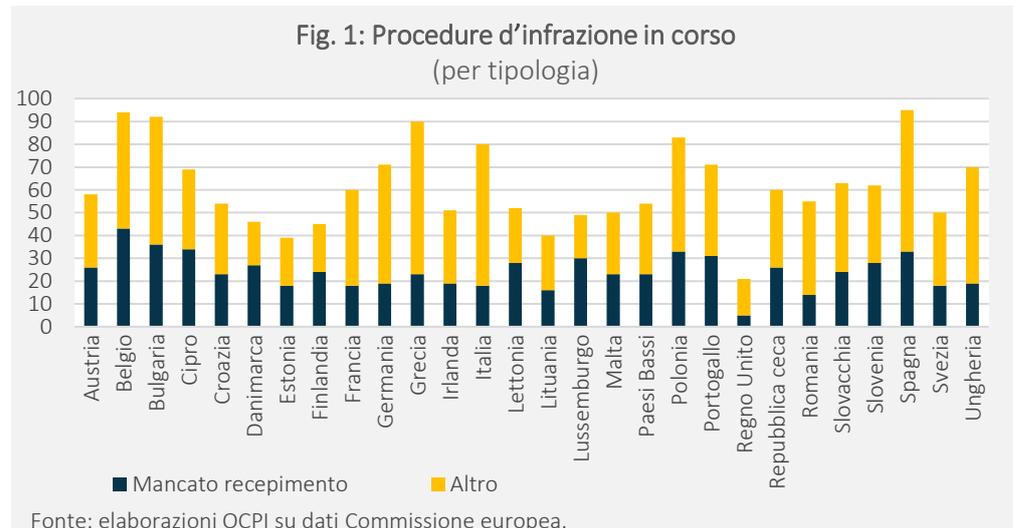
---

<sup>1</sup> Si veda: "[Enforcing EU laws: delivering the benefits to citizens](#)", *European Commission*, 13 ottobre 2022.

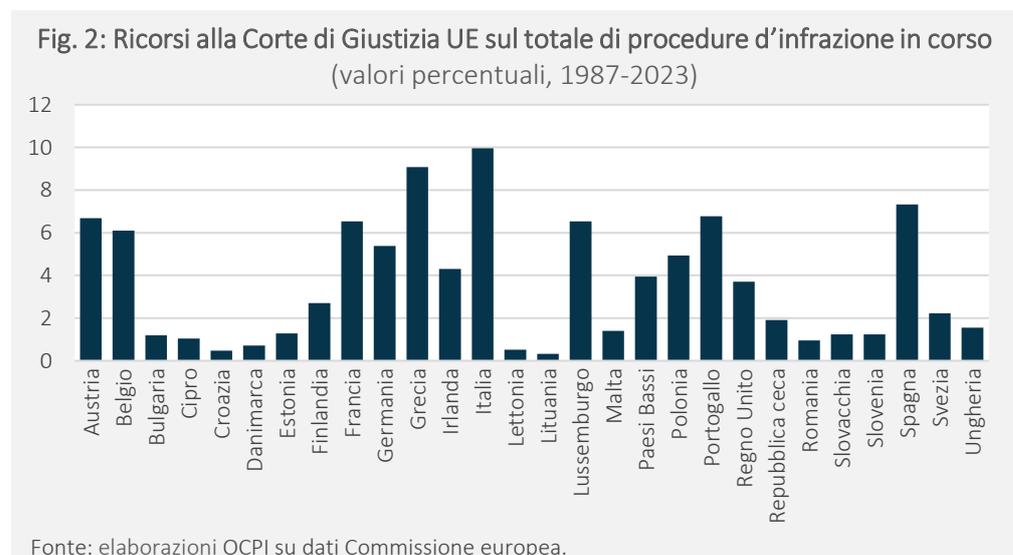
<sup>2</sup> Per un ulteriore approfondimento si vedano gli artt. [258](#) e [260](#) del TFUE.

## La situazione in Europa

Dal 1987 la Commissione europea ha aperto 23.846 procedure d’infrazione, di cui 1.724 risultano ancora in corso. Di queste, 679 derivano da un mancato recepimento di direttive comunitarie nella normativa interna, i restanti casi confluiscono, invece, nella categoria “Altro”.



La Commissione europea segnala 714 nuove procedure la cui decisione di giudizio è iniziata nel 2023 (di cui il 50 per cento per mancato recepimento e il restante 50 per cento per altre motivazioni). Tra queste, solo 54 riguardano ricorsi alla Corte di Giustizia, che costituiscono lo stadio più avanzato della procedura.<sup>3</sup> L’Italia risulta tra i Paesi con il maggior numero dei casi aperti presso la Corte di Giustizia europea, con una percentuale pari quasi al 10 per cento sul totale di ricorsi di tutti i Paesi europei. La Grecia si attesta su una percentuale pari al 9 per cento (Fig. 2).



<sup>3</sup> Ricorso alla Corte, artt. 258 e 260 TFUE.

Come si vede dalla Tav. 1, la maggior parte delle infrazioni è legata al mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI (5103, il 21,4 per cento sul totale), seguito dall'ambiente (16,7 per cento sul totale), la salute e sicurezza ambientale (15,8 per cento sul totale) e il settore dei trasporti (12,6 per cento).

**Tav. 1: Procedure d'infrazione per settore**  
(in corso e chiuse, 1987-2023)

Settore	Infrazioni	Percentuale
Affari economici e finanziari	40	0,2
Affari interni	978	4,1
Affari marittimi e pesca	95	0,4
Agricoltura e sviluppo rurale	154	0,6
Ambiente	3.972	16,7
Azione per il clima	180	0,8
Bilancio	58	0,2
Commercio	14	0,1
Concorrenza	131	0,5
Defence Industry and Space	27	0,1
Direzione generale della Giustizia e dei consumatori	1.056	4,4
Energia	1.153	4,8
Fiscalità e Unione doganale	1.634	6,9
Istruzione e cultura	24	0,1
Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI	5.103	21,4
Mobilità e trasporti	3.006	12,6
Occupazione, affari sociali e pari opportunità	897	3,8
Politica regionale	1	0,0
Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie	641	2,7
Risorse umane e sicurezza	6	0,0
Salute e sicurezza alimentare	3.768	15,8
Segretariato generale	3	0,0
Servizio giuridico	16	0,1
Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali	847	3,6
Vicinato e negoziati di allargamento	3	0,0
Eurostat	1	0,0
<i>senza settore</i>	38	0,2
<b>Totale</b>	<b>23.846</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Commissione europea.

Le questioni ambientali sono ormai da anni centrali nella legislazione dell'Unione europea. Già dal 1987, l'Atto unico europeo ha costituito la prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. Le riforme sul tema hanno delineato in modo ancora più chiaro la politica dell'Unione in materia di ambiente, fondata sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul principio "chi inquina paga".

## La situazione in Italia

Sommando tutte le infrazioni nei confronti dell'Italia, il conto ammonta a oltre un miliardo. Il nostro Paese, tra l'altro, risulta essere tra i più problematici in tema di infrazioni europee, e avanza di posizione arrivando al primo posto se si prendono in considerazione le infrazioni in stadio avanzato (cioè quelle prossime alla sanzione).

### Tav. 2: Suddivisione delle procedure per stadio in Italia

Messa in mora – art. 258 TFUE	33
Messa in mora complementare – art. 258 TFUE	6
Parere motivato – art. 258 TFUE	17
Parere motivato complementare – art. 258 TFUE	1
Decisione ricorso – art. 258 TFUE	1
Ricorso – art. 258 TFUE	3
Sentenza – art. 258	6
Messa in mora – art. 260 TFUE	5
Decisione ricorso – art. 260 TFUE	2
Sentenza – art. 260 TFUE	6
<b>Totale</b>	<b>80</b>

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Dipartimento per le Politiche Europee.

Il Dipartimento per le Politiche Europee segnala che le procedure di infrazione ancora in essere per il nostro Paese risultano essere 80 (Tav. 2), di cui 63 per violazione del diritto dell'Unione e 17 per mancato recepimento di direttive. La maggior parte riguardano il settore ambientale (Tav. 3). Nel dettaglio, le procedure riguardano il mancato completamento di operazioni di trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti in Campania (per discariche, termovalorizzatori e impianti di recupero dei rifiuti organici),<sup>4</sup> il mancato trattamento di acque reflue urbane<sup>5</sup> (dal 2018 soprattutto per i comuni della Sicilia, Calabria e Campania per 81 agglomerati, di cui ad oggi solo 15 risultano resi conformi), le discariche abusive per rifiuti pericolosi e non pericolosi<sup>6</sup> (la procedura per la discariche abusive è partita nel 2003 e dal 2014 è stato richiesto il pagamento di sanzioni, per cui abbiamo già pagato al 2021 quasi 253 milioni di euro) e casi simili.

<sup>4</sup> Infrazione n. 2007/2195, che ha condannato l'Italia a versare alla Commissione UE 20 milioni di euro e una penalità giornaliera di 120.000 euro dal giorno di pronuncia della sentenza al completamento della prima sentenza.

<sup>5</sup> Infrazione n. 2004/2034, che ha condannato l'Italia a versare una somma forfettaria di 25 milioni di euro e una penalità di 30.112.500 euro per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie fino alla prima sentenza.

<sup>6</sup> Infrazione n. 2003/2077, che ha condannato l'Italia a versare una somma forfettaria di 40 milioni di euro e una penalità semestrale dal giorno di pronuncia della sentenza al completamento della prima sentenza.

**Tav. 3: Suddivisione delle procedure per settore in Italia**

Ambiente	15
Affari economici e finanziari	10
Trasporti	8
Lavoro e politiche sociali	7
Concorrenza e aiuti di Stato	6
Giustizia	6
Affari interni	5
Energia	5
Fiscalità e dogane	5
Agricoltura	3
Affari esteri	2
Appalti	2
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	2
Salute	2
Tutela dei consumatori	1
Libera circolazione delle merci	1
<b>Totale</b>	<b>80</b>

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Dipartimento per le Politiche Europee.

## Le sanzioni a carico dell'Italia

Oltre alle sanzioni per violazioni ambientali, l'Italia è stata condannata al pagamento di sanzioni economiche per aiuti di Stato impropri: una procedura importante ha riguardato 1.800 imprese dei comuni di Venezia e Chioggia che dal 1995 al 1997 avevano ricevuto benefici contributivi impropri. Tale violazione è costata, da quanto risulta al 2021, 114 milioni di euro. Aiuti impropri hanno riguardato anche la direttiva UE negli anni 1997-1998 volta a incentivare l'assunzione di disoccupati con meno di 25 anni e laureati con meno di 29 anni; questa direttiva è stata attuata in modo improprio da parte dall'Italia, per favorire l'assunzione di over 29 in determinate aree territoriali. Questa violazione è costata quasi 79 milioni di euro. La Tav. 4 mostra, nel dettaglio, le procedure d'infrazione quali risultano dai documenti della Commissione relativi al periodo 2009-2021. Per questo periodo, l'esborso per l'Italia è stato di quasi 880 milioni di euro. Il Servizio per la Qualità degli Atti Normativi del Senato ha però evidenziato che queste somme non sono aggiornate, dato che dalla fine del 2021 a marzo 2023 il conto da pagare a titolo di sanzioni risulta incrementato di circa 200 milioni, poiché *“non essendo stata ancora archiviata nessuna delle infrazioni allo stadio di sentenza, le somme versate dall'Italia a titolo di sanzione risultano, per il protrarsi delle penalità di mora, sensibilmente maggiori rispetto a quelle indicate”*.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Per un ulteriore approfondimento, si veda: [“Relazione sull'impatto finanziario degli atti e delle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea”](#), Senato della Repubblica, aprile 2023.

## Tav. 4: Importi versati dall'Italia per procedure d'infrazione (dati in milioni di euro)

<b>Infrazione</b>	<b>Sentenza di condanna</b>	<b>Importo versato 2009-2021</b>
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.	282
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.	143
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).	253
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.	8
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.	114
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	79
<b>Totale</b>		<b>878</b>

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Senato della Repubblica.

## La sanzione più pesante: i rifiuti in Campania

La condanna più pesante risulta essere quella relativa ai rifiuti in Campania. L'inesatta applicazione della direttiva sullo smaltimento, la gestione e il recupero dei rifiuti<sup>8</sup> era stata già segnalata dall'Europa all'Italia in una sentenza del 2010, poiché nonostante l'Italia avesse recepito la direttiva nel 2006, l'anno successivo la regione Campania era stata responsabile di un inefficiente smaltimento dei rifiuti che ha portato, di conseguenza, l'intero Paese a essere assoggettato alla procedura d'infrazione per inadempimento.<sup>9</sup>

Nel dettaglio, nonostante fossero state definite 18 zone nella regione per la gestione dei rifiuti, non era stato possibile garantire l'adeguatezza delle strutture sulla base dei criteri di prossimità geografica e per la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente.

Come prima risposta al problema, nel 2008 l'Italia istituì un Commissario straordinario per la gestione dei rifiuti, introducendo così nuove forme di vigilanza per il rispetto della normativa ambientale. Collegato a questo, vi era stata l'attribuzione ai Presidenti delle province di compiti di programmazione e gestione dei rifiuti. Nel 2010, poi, sono state introdotte misure per realizzare impianti di termovalorizzazione e per promuovere la diffusione della raccolta differenziata. Nel 2013 vi è stata anche l'emanazione del decreto-legge "Terra dei fuochi" che affrontava la questione dei roghi di rifiuti pericolosi. Nonostante il decorrere del termine ultimo per l'esecuzione della sentenza (15 gennaio 2012), l'intervento nazionale e della regione Campania non è stato ritenuto sufficiente per risolvere le segnalazioni dall'UE, rendendo così necessario richiedere un nuovo intervento della Corte di Giustizia europea. Questa, con sentenza pronunciata il 16 luglio 2015, ha condannato l'Italia a un pagamento di 20 milioni di euro e una penalità giornaliera di 120.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie.<sup>10</sup> Le motivazioni di questa decisione erano legate all'evidenza di "accumulo di tonnellate di rifiuti nelle strade di Napoli" e di altre città della Campania, "di sei milioni di tonnellate di rifiuti storici (*ecoballe*), il cui smaltimento richiederà verosimilmente un periodo superiore a dieci anni",<sup>11</sup> aggiunti a una carenza strutturale di impianti che continuava a persistere, problemi che hanno compromesso la capacità dell'Italia di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento. La Corte ha specificato, inoltre, la necessità di sviluppare tre tipi

<sup>8</sup> Direttiva 2006/12/CE.

<sup>9</sup> Sentenza Commissione/Italia causa c-297/08.

<sup>10</sup> Da quel momento al 31 dicembre 2021 risultano versati 282 milioni di euro.

<sup>11</sup> *Ecoballe* presenti nella Terra dei Fuochi.

di impianti: discariche, termovalorizzatori e impianti di trattamento di rifiuti organici, poiché in Campania si rilevava una capacità mancante di 1.829.000 tonnellate per il primo, 1.190.000 tonnellate per il secondo e 382.500 tonnellate per il terzo.

Per la gestione di discariche abusive il Paese si è mosso con la nomina nel 2017 del commissario unico delle bonifiche, facendo sì che la sanzione semestrale passasse da 42,8 a 4 milioni di euro. Nel 2022 l'iter di risoluzione del problema ha subito una svolta importante poiché grazie alla corretta gestione dell'impianto di Caivano destinato al trattamento dei rifiuti storici (circa 2 milioni di tonnellate), del termovalorizzatore di Acerra e di altri impianti simili, la Commissione ha ritenuto opportuno ridurre la sanzione che doveva essere corrisposta per il dodicesimo semestre da 40 milioni a 20,4 milioni, da versare entro maggio 2022.

## **Un procedimento relativo alla tutela della biodiversità**

Nel 2005 l'Italia ha subito un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE inerente a Natura 2000, ovvero il principale strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. L'Italia è stata accusata di non essersi impegnata a evitare il degrado degli habitat naturali in alcune zone di impianti sciistici (in particolare quelli di Santa Caterina Valfurva e del Parco Nazionale dello Stelvio) in vista dei campionati mondiali di sci alpino del 2005 e di non aver conferito sufficiente protezione giuridica in modo da garantire la salvaguardia delle specie rare della zona (in particolare degli uccelli come i "Bubo Bubo"). Nell'ambito della direttiva 92/43 infatti si tiene conto della necessità di salvaguardia della flora e della fauna nelle casistiche di specie minacciate di sparizione, specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat, delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata e di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat. In questo contesto, quando nel 1999 venne depositato il progetto relativo alla ristrutturazione della zona sciistica di Santa Caterina Valfurva, non erano stati presi in considerazione l'effetto dell'aumento della pressione antropica sulle specie con attività riproduttiva sensibile alla presenza umana. Per questo motivo la Commissione aveva proposto delle condizioni per rendere gli interventi progettati compatibili con l'ambiente, come un disboscamento contenuto e i limitati movimenti di terra. Nella fase del precontenzioso, nel 2003, la Commissione ha invitato la

Repubblica italiana a trasmettere le informazioni riguardo alla zona che avrebbe dovuto essere protetta. Non avendo ricevuto risposta, l'Italia è stata invitata a fornire un parere motivato l'anno seguente. La Commissione, dopo aver giudicato le risposte insoddisfacenti, ha avviato un ricorso alla Corte di Giustizia che ha condannato l'Italia alle spese per essere venuta a meno degli obblighi della direttiva 92/43/CEE.