

10 aprile 2019

Dott.ssa Ilde Gaudiello

MATTM-DG RIN Dirigente III divisione

L'azione di rivalsa nell'ambito delle procedure di infrazione

METTIAMOCI IN RIGA



Il contesto di riferimento



Il contesto di riferimento

Negli ultimi decenni si è indubbiamente assistito ad un incremento del ruolo delle Regioni e, più in generale, degli enti substatuali, nel contesto dell'integrazione europea. A fronte di una maggiore partecipazione regionale alla fase ascendente e, in particolare, discendente, risulta inoltre ampliata la responsabilità delle Regioni, peraltro sul solo versante interno, nel dare corretta e pronta attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario. Rispetto al versante comunitario, infatti, è principio fondamentale che la responsabilità per violazione della normativa comunitaria sia attribuita esclusivamente allo Stato membro. Anche la Corte di Giustizia ha dichiarato, a più riprese, che l'unico soggetto chiamato a rispondere per violazione del diritto comunitario è lo Stato.



Il contesto di riferimento

Sul versante dell'ordinamento interno la questione è invece più complessa. È infatti innegabile che le Regioni debbano adottare – ancor più sulla base del novellato riparto costituzionale di competenze e del limite di cui all'art. 117, I co. – tutte le misure idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato e dagli atti delle istituzioni comunitarie, astenendosi da qualsiasi azione che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi comunitari. In conseguenza dell'ingente numero di procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per violazioni del diritto comunitario o omessa attuazione degli obblighi europei – peraltro in gran parte imputabili alle Regioni – e anche a causa dell'irrigidirsi dell'atteggiamento delle istituzioni comunitarie nei confronti degli Stati membri inadempienti, si è ripetutamente cercato, negli ultimi anni, di intervenire a livello di ordinamento nazionale italiano rispetto a due profili.



Le azioni poste in essere.

In primo luogo si è lavorato per ridurre e prevenire il contenzioso con la Corte di giustizia, intervenendo più attivamente già nella fase del precontenzioso di fronte alla Commissione europea. Si è poi voluta introdurre una modalità di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali, principalmente allo scopo di istituire un deterrente per questi enti, affinché diano pronta attuazione agli obblighi comunitari o, nel recepire la normativa comunitaria, non ne violino il contenuto.

A tal proposito è stata emanata la Legge n. 234 del 24 dicembre 2012, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».



La legge n. 234 del 24 dicembre 2012.



Legge n. 234 del 24 dicembre 2012.

La legge 234 del 2012 regola i rapporti del nostro Paese con l'UE e punta a rafforzare la partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo e migliorare la capacità di rispettare le norme dell'Unione adottate nel nostro Paese.

L'obiettivo di tale norma è quello di rafforzare le prerogative di informazione e di controllo sulle procedure giurisdizionali e di contenzioso riguardanti l'Italia, in parte già sancite nella Legge 11/2005 e nell'Accordo del 2008.

Norma di riferimento per l'azione dell'Italia nell'Unione Europea, si compone di 61 articoli distribuiti in nove Capi ed è il punto di arrivo di un lungo percorso avviato con la legge 9 marzo 1989, n. 86 (legge "La Pergola") e proseguito con la Legge 4 febbraio 2005, n. 11 (legge "Buttiglione").



La legge ha introdotto molte novità rispetto alla precedente normativa. Si segnala tra le altre:

- ☐ la rimodulazione dei rapporti tra Parlamento e Governo;
- ☐ un ampliamento significativo, anche alla luce del Trattato di Lisbona, del ruolo degli organi parlamentari nella definizione delle politiche dell'Unione Europea;
- ☐ la definizione della partecipazione delle Regioni, delle province autonome, delle autonomie locali e delle parti sociali al processo di formazione degli atti dell'UE;
- ☐ lo sdoppiamento della tradizionale legge comunitaria annuale nella “legge di delegazione europea” e nella “legge europea”.



Vengono inoltre definite le modalità di coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni sia nella fase di costruzione della normativa europea sia, una volta che questa sia stata adottata, nella fase della sua applicazione nell'ordinamento nazionale.

La legge tratta anche temi specifici, quali:

- ☐ le attività contro le frodi;
- ☐ la cooperazione amministrativa in materia di mercato interno;
- ☐ il coordinamento nel settore degli aiuti di Stato.

La legge stabilisce, infine, le procedure per attivare i ricorsi e gli interventi davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (art. 42 e 43).

All'art. 43 si disciplina il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea.



L'azione di rivalsa.

Già nella legge finanziaria per il 2007 (L. n. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, co. 1213-1223) era stata introdotta per la prima volta un'azione di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali responsabili di inadempimenti e infrazioni comunitarie. Vi era prevista la possibilità per lo Stato di rivalersi degli oneri finanziari conseguenti alle sentenze di condanna della Corte di giustizia, salvo l'obbligo per gli enti territoriali – Regione compresa – di rimediare tempestivamente alle proprie violazioni. La norma aveva una prevalente funzione deterrente, in quanto volta a responsabilizzare i livelli di governo regionale e locale nei riguardi degli adempimenti derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in considerazione anche delle più ampie competenze loro riconosciute dalla riforma del Titolo V della Costituzione.



L'azione di rivalsa.

Il diritto di rivalsa è stato quindi ridisciplinato integralmente nell'art. 43 della Legge 234/2012, che ha abrogato l'intera Legge 11/2005. Secondo la nuova disciplina, lo Stato «ha diritto di rivalersi, nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli enti territoriali, di altri enti pubblici e soggetti equiparati, responsabili delle violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea, degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 260, paragrafi 2 e 3, TFUE». La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, non superiore complessivamente agli oneri finanziari dovuti, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato entro tre mesi dalla notifica della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana.



L'azione di rivalsa.

Il decreto ministeriale, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati, deve essere emanato previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell' intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, all'ente territoriale obbligato della sentenza esecutiva di condanna. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Qualora non si riesca a raggiungere l'intesa con l'ente territoriale, spetta al Presidente del Consiglio adottare il provvedimento esecutivo nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza Unificata.



L'azione di rivalsa per la procedura di infrazione «Discariche abusive»



Nell' aprile 2016 il MEF, ha avviato il procedimento per l'acquisizione dell'intesa prevista, per il reintegro delle anticipazioni effettuate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 43, comma 9bis, della medesima legge, per il pagamento delle sanzioni comminate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 2 dicembre 2014, inviando alle Regioni coinvolte, una nota che costituiva l'avvio del procedimento.

A tali note le Regioni si opposero e si tentò di addivenire ad una soluzione in Conferenza Stato-Regioni.



L'evoluzione del procedimento.

Considerato però che a dicembre 2017 non era stato possibile il perfezionamento dell'intesa prevista dall'art. 43, comma 7, della legge 234/2012 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare era stato invitato nel gennaio del 2018 a voler definire, unitamente con le altre Amministrazioni coinvolte, gli elementi istruttori di propria competenza, propedeutici al raggiungimento dell'intesa di cui al citato art. 43, comma 7, della legge 234/2012, comunicandone gli esiti Dipartimento della Ragioneria dello Stato, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze.



Evoluzione del procedimento.

La DG RIN ha quindi indetto una serie di riunioni con le Regioni coinvolte al fine di avviare l'attività istruttoria. Tali incontri sono avvenuti fra aprile e giugno 2018 con la finalità di realizzare un'istruttoria puntuale nel principio della leale collaborazione tra istituzioni come da sentenza del TAR e che sulla base di criteri oggettivi condivisi possa essere di base per l'individuazione di eventuali responsabilità e consentire la ripartizione degli oneri a carico fra i vari enti coinvolti nella vicenda Discariche abusive che ha determinato la sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia Europea con relativo addebito allo Stato Italiano della sanzione pecuniaria connessa.

In una seconda fase saranno coinvolti anche i Comuni che ospitavano il sito in infrazione.



Stato dell'arte.

Il tavolo di lavoro ha stabilito come nelle riunioni precedenti, che la ricostruzione delle responsabilità amministrative ha come inizio il 2002, anno in cui la CE ha notificato all'Italia l'avvio della procedura di infrazione in parola.

Si è quindi predisposto una bozza di database i cui criteri principali sono i seguenti: numero di abitanti del comune in cui è collocata la discarica, superficie del comune, capacità di indebitamento dell'ente; tipologia di discarica, volumetria, adempimenti e soggetti coinvolti con date e atti prodotti, regime autorizzatorio, esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato e della Regione, presenza di contenziosi in essere.



I criteri per la ricostruzione dell'istruttoria.



N.	REGIONE	COMUNE	PROV.	N ABITANTI	MQ DISCARICA	VOLUMETRIA DISCARICA MC	REGIME AUTORIZZATORIO DELLA DISCARICA



DETERMINA INDAGINI PRELIMINARI	AMMISSIONE A FINANZIAMENTO INDAGINI PRELIMINARI	DGR PROGRAMMAZIONE CARATTERIZZAZIONE	DD APPROVAZIONE PIANO DI CARATTERIZZAZIONE DA PARTE DELL'UFFICIO REGIONALE COMPETENTE PER TERRITORIO	DETERMINA APPROVAZIONE ESITI P.D.C E A.D.R	DETERMINA DI APPROVAZIONE ATTIVITA DI BONIFICA/MISE



FONTE DI FINANZIAMENTO	Titolo Intervento	Importo programmato BONIFICA/MISE	DD approvazione Progetto operativo in CDS	Decreto di AMMISSIONE a FINANZIAMENTO	STATO DI ATTUAZIONE	DATA INVIO PROVVEDIMENTO AL MATTM	ESTREMI PROVVEDIMENTO COMUNITARIO DI FUORIUSCITA DALLA PROC DI INFRAZIONE	NOTE