



## ***Public enforcement* delle norme ambientali da parte della Commissione europea\***

DI CHIARA AMALFITANO E CAMILLA BURELLI\*\*

SOMMARIO: 1. La natura trasversale e integrata della politica ambientale dell'Unione europea. – 2. Gli strumenti “classici” per reagire agli illeciti degli Stati membri in materia ambientale e quelli alternativi e paralleli idonei (anche) a prevenirli. – 3. La peculiarità dell'illecito in materia ambientale. – 4. E le peculiarità nell'impiego degli strumenti “classici” di *public enforcement*. – 5. Qualche dato numerico e possibile spiegazione della riduzione dell'utilizzo delle procedure di infrazione e dei *Pilot* negli anni più recenti. – 6. Qualche riflessione sulla efficacia della politica di *public enforcement* della Commissione europea e su possibili interventi per aumentarne la capacità deterrente.

### **1. La natura trasversale e integrata della politica ambientale dell'Unione europea.**

La tutela dell'ambiente costituisce, se non formalmente almeno sostanzialmente, «uno degli scopi essenziali della Comunità»<sup>1</sup> sin dai primi anni Ottanta del secolo scorso<sup>2</sup>. Infatti,

---

\* Il contributo è destinato al volume speciale di questa *Rivista* dedicato alla raccolta degli atti della Conferenza “L'ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà”, tenutasi a Genova il 16 maggio 2025, nell'ambito del PRIN PNRR 2022-2022F74F8T “Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law”.

\*\* Chiara Amalfitano è professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano. Camilla Burelli è ricercatrice in *tenure track* di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano. Benché il lavoro sia frutto di riflessioni comuni e condivise, Chiara Amalfitano è autore dei parr. 3, 5, 6, Camilla Burelli è autore dei parr. 1, 2, 4. Tutti i dati riportati nello studio, salva diversa menzione, sono aggiornati a maggio 2025. Essi sono stati ricavati da varie fonti: (i) la mappa interattiva sulle procedure di infrazioni ambientali (disponibile *online* al seguente *link*: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzZiNDEzYjktYjM2ZS00MTIxLWlZy2MtNzFhYjYwQ5NzJlZDVhIiwidCI6ImIyNGM4YjA2LTUyMmMtNDZmZS05MDgwLTcwOTI2ZjhhZGRiMSIsImMiOiJh9>), che riporta il numero totale di infrazioni avviate in materia, per poi disaggregarlo sulla base (a) della tipologia di procedura (*ex art. 258 TFUE* o *ex art. 260, parr. 2 e 3, TFUE*); (b) della disciplina violata (*i.e.* trattamento delle acque, rifiuti, ecc.); (c) dei singoli Stati membri. La mappa indica i dati tenendo in considerazione solo il numero di procedure pendenti alla fine dell'anno (non indica, quindi, il numero di casi avviati ciascun anno); (ii) le relazioni annuali della Commissione sul monitoraggio del diritto dell'Unione; (iii) le varie comunicazioni adottate dalla Commissione a partire dal 2016 ad oggi (citare per esteso nel testo); (iv) la banca dati della Corte di giustizia dell'Unione europea.

<sup>1</sup> Così, in tempi risalenti, Corte giust., 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Procureur de la République c. ADBHU*, ECLI:EU:C:1985:59, punto 13.

<sup>2</sup> Sull'evoluzione della politica ambientale nel quadro del diritto dell'Unione europea, v., *ex plurimis*, F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 1521 ss., che ne ricostruisce le principali “tappe”. V. anche M.E.

sebbene una base giuridica in materia ambientale sia stata introdotta nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea soltanto con l'Atto unico europeo<sup>3</sup>, e sia solo con il trattato di Maastricht che gli obiettivi ambientali sono stati “promossi” a obiettivi generali delle allora Comunità<sup>4</sup>, è altrettanto vero che la Corte di giustizia ha qualificato l'ambiente come una priorità nelle azioni dell'Unione già prima dell'intervento dei “signori dei trattati”, con ciò dimostrandosi, anche in questo ambito, il «principale motore evolutivo del diritto europeo»<sup>5</sup>.

Il quadro normativo di riferimento si articola, oggi, su più disposizioni. Per quanto specificamente concerne il diritto primario, rileva innanzitutto l'art. 3, par. 3, TUE, che pone un «elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» tra gli obiettivi generali dell'Unione<sup>6</sup>. In secondo luogo, di fondamentale importanza è l'art. 11 TFUE<sup>7</sup> (già art. 6 TCE), che sancisce il principio di integrazione ambientale, in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente debbono integrarsi, appunto, nella definizione e nell'attuazione di tutte le

---

BARTOLONI, *La politica ambientale dell'Unione europea*, in G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Padova, 2012, p. 1 ss.; D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU environmental law and policy*, Oxford, 2016, spec. pp. 27-35; G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Cheltenham, 2017, spec. pp. 1-4; A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea: dall'Atto unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 21 ss.; H. TEGNER ANKER, *Competences for EU Environmental Legislation: About Blurry Boundaries and Ample Opportunities*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 7 ss.

<sup>3</sup> Atto unico europeo (“AUE”), in *GUCE*, L 169 del 29 giugno 1987. Si noti che, prima dell'entrata in vigore dell'AUE, l'allora Comunità, non disponendo di una base giuridica specifica per l'adozione di misure ambientali, utilizzava l'art. 235 TCEE (sui c.d. “poteri impliciti”) e l'art. 100 A (relativo alla legislazione necessaria per la realizzazione del mercato comune, poi “mercato interno”). L'AUE, introducendo il titolo VII sull'ambiente (artt. da 130 R a 130 T) fornì una base giuridica specifica per interventi di diritto ambientale “comunitario”. Peraltro, mentre per l'adozione delle disposizioni in materia di mercato interno era richiesto il voto a maggioranza qualificata (dopo l'AUE), l'azione basata sul nuovo titolo ambientale prevedeva l'unanimità. Per tale ragione, almeno sino all'entrata in vigore del trattato di Maastricht, che estese il voto a maggioranza qualificata anche alla materia ambientale, si continuarono ad adottare normative ambientali in virtù delle norme relative al mercato interno. Lo rilevano, in dottrina, G. VAN CALSTER, L. REINS, *op. cit.*, p. 2. In giurisprudenza, sulla legittimità di tale prassi decisionale, v. Corte giust., 28 giugno 1994, causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1994:265.

<sup>4</sup> Trattato sull'Unione europea, in *GUCE*, C 191 del 29 luglio 1992. In particolare, fu introdotta una menzione diretta all'ambiente nell'art. 2 CE, che recitava: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni [...] una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», nonché nell'art. 3 TCE, che stabiliva che «l'azione della Comunità comporta [...] una politica nel settore dell'ambiente».

<sup>5</sup> Così F.G. JACOBS, *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 409 ss., spec. p. 412. Sull'importanza della Corte di giustizia quale motore del sistema giuridico europeo v. anche, in tempi risalenti, P. HAY, *Federal Jurisdiction of the Common Market*, in *American Journal of Comparative Law*, 1963, p. 21 ss. Sono del 15 novembre 1979 le conclusioni dell'avvocato generale Henry Mayras, causa 21/79, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1979:257 – sull'uso non discriminatorio degli strumenti fiscali nelle politiche di tutela dell'ambiente e di risparmio delle materie prime – nelle quali, con visionario approccio, si legge: «un contributo alla lotta contro l'inquinamento può certo essere considerato un contributo al progresso economico».

<sup>6</sup> In argomento v., per tutti, L.M. FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 58 ss.; nonché A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea: dall'atto unico europeo al Trattato di Lisbona*, cit.

<sup>7</sup> L'art. 11 CE, replicando sostanzialmente il dettato normativo dell'art. 6 TCE – che fu introdotto dal trattato di Amsterdam, in *GUCE*, C 340 del 10 novembre 1997, spec. art. 2, n. 5 – recita: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

altre politiche dell'Unione<sup>8</sup>. Infine, la disciplina di settore trova piena espressione negli artt. 191-193 TFUE (già artt. 174-176 TCE)<sup>9</sup>, che compongono il titolo XX dedicato all'ambiente.

La natura trasversale<sup>10</sup> della politica ambientale, che si manifesta chiaramente nel predetto principio di integrazione, codificato anche nell'art. 37 CdfUE<sup>11</sup>, esige che l'intero *corpus* normativo sia «modified or amended in its substantive content in order to meet environmental protection requirements, where necessary»<sup>12</sup>. Tale onere non spetta, evidentemente, solo alle istituzioni «comunitarie»<sup>13</sup> (sia in sede di formazione della normativa derivata, sia in sede di esecuzione materiale delle politiche), ma spetta altresì agli Stati membri (anche qui nella duplice dimensione legislativa e amministrativa<sup>14</sup>).

Tale trasversalità, che si traduce in un'intrinseca rilevanza interdisciplinare del settore, richiede, almeno in astratto, l'esigenza di operare un delicato bilanciamento tra, da un lato, gli obiettivi della politica ambientale<sup>15</sup> e, dall'altro lato, quelli delle altre politiche, che, evidentemente, non sempre combaciano. Si pensi, ad esempio, alla realizzazione di una rete di trasporti in aree montane, che comporta opere di trafori o alterazioni ambientali non altrimenti evitabili, implicando con ciò necessariamente un'attenuazione degli *standard* ambientali (o l'abbandono del progetto e, dunque, la rinuncia al conseguimento degli obiettivi di libera circolazione e di coesione territoriale)<sup>16</sup>. Non esistendo regole *ad hoc* per la soluzione di eventuali conflitti tra politiche, è il principio di proporzionalità *ex art. 5, par. 4, TUE*, che, in

---

<sup>8</sup> La letteratura sul principio di integrazione ambientale è vastissima. V., senza pretesa di esaustività, L. KRÄMER, *The Genesis of EC Environmental Principles*, in R. MACRORY (ed.), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, 2004, p. 33 ss.; S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, p. 467 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

<sup>9</sup> In dottrina, v. la sistematica ricostruzione di O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in A. CROSETTI; R. FERRARA, C.E. GALLO, S. GRASSI, M.A. SANDULLI MARIA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 153 ss.

<sup>10</sup> È stato scritto che «per la sua natura *trasversale* – [è] il più importante di tutti i principi» in materia ambientale: v. L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, spec. p. 90.

<sup>11</sup> L'articolo stabilisce che «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

<sup>12</sup> Così G. VAN CALSTER, L. REINS, *op. cit.*, p. 22.

<sup>13</sup> L'aggettivo «comunitario», come noto, è desueto. In questa sede, peraltro, lo si userà per esigenze eufoniche. In argomento v. M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *www.Eurojus.it*, 10 aprile 2017; I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in M. GRAZIADEI, C. IANNONE, B. NASCIMBENE, L. SALVATO, E. VINCENTI (coordinato da), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 51 ss., spec. p. 52; M. MASTROIANNI, M. CONDINANZI, *Giuseppe Tesaurò – Advocate General at the ECJ (1988-1998): A Paladin of Effective Judicial Protection*, in D. GALLO, R. MASTROIANNI, F.G. NICOLA, L. CECCHETTI (eds.), *The Italian Influence on European Law. Judges and Advocates General (1952-2000)*, London, 2024, p. 153 ss., spec. p. 161.

<sup>14</sup> Lo rileva M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, cit., p. 469.

<sup>15</sup> Gli obiettivi specifici della politica ambientale sono enucleati all'art. 191, par. 1, TFUE e sono i seguenti: (i) salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; (ii) protezione della salute umana, (iii) utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; (iv) promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

<sup>16</sup> In argomento v. E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza fra politiche comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 392 ss., p. 395. Sul tema, sia concesso rinviare anche a C. BURELLI, *Il regime giuridico della montagna nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2024, p. 661 ss., spec. p. 684.

questa prospettiva, contribuisce alla composizione di eventuali frizioni tra obiettivi diversi stabiliti dai trattati<sup>17</sup>.

Da questo punto di vista, la Corte di giustizia è stata ripetutamente chiamata a “ponderare”, in virtù del principio in parola, gli interessi, spesso concorrenti, della politica ambientale e della libera circolazione delle merci<sup>18</sup>.

Un esempio particolarmente noto, anche per la risonanza mediatica che ha generato, è quello che ha dato origine, più di recente, alla causa *ex art.* 259 TFUE instaurata dall'Italia contro l'Austria<sup>19</sup>. La vicenda concerne la compatibilità con il diritto dell'Unione europea – in specie con le norme relative alla libera circolazione delle merci – di alcune misure austriache poste a tutela dell'ambiente limitative del transito di veicoli pesanti provenienti dall'Italia nel corridoio del Brennero<sup>20</sup>. L'azione si concentra sulla non proporzionalità delle misure dell'Austria, che, nel giustificare le restrizioni, invoca l'esigenza di tutelare la salute pubblica e la qualità dell'aria.

Si noti che l'Austria, sui medesimi profili, era già stata considerata inadempiente due volte, nel 2005<sup>21</sup> e nel 2011<sup>22</sup>.

Nel primo caso, la Corte aveva accertato che lo Stato, vietando a taluni camion di circolare su un tratto dell'autostrada A12 nella valle dell'Inn, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 28 e 29 TCE (attuali artt. 34 e 35 TFUE). Per giungere a tale decisione, i giudici avevano verificato se «un simile ostacolo [fosse] proporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito nella fattispecie, cioè la tutela dell'ambiente» e, quindi, «necessario ed appropriato al conseguimento dell'obiettivo autorizzato»<sup>23</sup>.

I giudici avevano svolto il medesimo *test* di proporzionalità anche nel secondo caso, ove, ancora una volta, avevano ritenuto non giustificate (in un'ottica di tutela dell'ambiente) le norme restrittive della circolazione imposte dall'Austria. In entrambe le circostanze la Commissione era stata sostenuta, *inter alia*, dall'Italia.

---

<sup>17</sup> Sul punto v. P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 1996, p. 93. Per uno studio sul principio (anche) come meccanismo di regolamentazione dell'esercizio delle competenze da parte delle istituzioni UE, v. T. TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality: Review of Community Measures*, in ID., *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2023, p. 136 ss. Il principio, come ampiamente noto, costituisce anche un parametro di controllo della validità degli atti derivati e un criterio di valutazione della legittimità delle azioni statali. Su quest'ultimo profilo, solo nell'ultimo anno, v., a mero titolo esemplificativo, Corte giust., 10 luglio 2025, causa C-257/24, *PE c. Städteregion Aachen*, EU:C:2025:567, punto 46; 1° agosto 2025, causa C-602/24, *W.sp.zo.o. c. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w W.*, EU:C:2025:627, punto 37. Sul rapporto tra principio di proporzionalità e clausole di deroga nazionali alle libertà fondamentali, v. E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 7 ss.

<sup>18</sup> Lo rilevano, attraverso un'approfondita ricognizione giurisprudenziale, D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *Free Movement of Goods and the Room for Member State Action*, in D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *op. cit.*, p. 69 ss.

<sup>19</sup> Si tratta della causa C-524/24, ancora pendente. Il ricorso mira, in sintesi, a dimostrare che l'Austria, malgrado due precedenti pronunce di accertamento dell'infrazione *ex art.* 258 TFUE (cause C-320/03 e C-28/09, su cui v. *infra*, rispettivamente note 21 e 22), ha mantenuto in vigore misure che determinano illegittime restrizioni della libera circolazione delle merci, oltre ad averne introdotte altre che a loro volta costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e contribuiscono ad un aggravamento della violazione complessivamente causata in danno della libertà fondamentale *de qua*.

<sup>20</sup> In argomento v., *amplius*, C. SANNA, *Italia-Austria, conflitto al Brennero*, in *Eurojus.it*, 27 maggio 2024; G. AGRATI, *Divieto di circolazione sull'autostrada del Brennero: l'Italia presenta ricorso in Corte di giustizia e la Commissione interviene a sostegno*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 3/2024, p. 257 ss.

<sup>21</sup> Corte giust., 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2005:684.

<sup>22</sup> Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2011:854.

<sup>23</sup> *Ibidem*, punto 85.

Come si evince da queste vicende austriache, tradizionalmente il bilanciamento tra la politica ambientale e la libera circolazione delle merci è stato, se non totalmente almeno prevalentemente, orientato a favore della seconda. Infatti, sebbene sia stato ben presto riconosciuto che «la necessità di non ostacolare gli scambi intracomunitari [è] uno scopo secondario rispetto alla protezione dell’ambiente»<sup>24</sup>, diverse considerazioni – in particolare quelle relative al principio di proporzionalità, appunto – si sono sovente opposte a un’interpretazione delle norme ambientali nel senso che queste permettano di sacrificare la libera circolazione delle merci a vantaggio della protezione della natura, «per quanto lodevole sia quest’ultima finalità»<sup>25</sup>.

In ogni caso – al netto del fatto che ci si deve misurare con il concreto rischio di conflitti “reali” tra politiche dell’Unione, che talvolta implicano un necessario attenuamento degli *standard* ambientali per consentire la realizzazione di altri obiettivi confliggenti – il carattere essenziale (della tutela) dell’ambiente è indubbio e si riflette sulle scelte *stricto sensu* politiche delle istituzioni dell’Unione, in specie della Commissione europea.

A tal proposito, sebbene i termini “ambiente” o “ambientale” non siano mai menzionati<sup>26</sup>, è opportuno osservare come la Commissione, negli orientamenti politici per il quinquennio 2024-2029<sup>27</sup>, abbia dichiarato che deve «continuare a perseguire [gli] obiettivi [in materia ambientale], compresi quelli stabiliti nel *Green Deal* europeo», mediante una «competitività sostenibile». Ispirandosi al noto rapporto di Mario Draghi, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha riconosciuto l’esigenza di, *inter alia*: (i) adottare un patto per l’industria pulita per decarbonizzare e abbattere i prezzi dell’energia; (ii) presentare un nuovo patto per l’industria pulita<sup>28</sup>; (iii) ridurre le emissioni del 90% da qui al 2040; (iv) approvare una

---

<sup>24</sup> Così le conclusioni dell’avvocato generale Simone Rozès, 10 febbraio 1983, causa 172/82, *Fabricants raffineurs d’huile de graissage c. Inter-Huiles*, ECLI:EU:C:1983:35, p. 578.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 578. Non sono state ritenute proporzionate le norme ambientali che restringono la libera circolazione delle merci anche, a mero titolo di esempio, in Corte giust., *Procureur de la République c. ADBHU*, cit.; 20 settembre 1988, causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:1988:421; 9 luglio 1992, causa C-2/90, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1992:310. Specificamente in quest’ultima causa, i giudici hanno stabilito che, sebbene la protezione ambientale potesse giustificare una restrizione della libertà fondamentale *de qua*, istituendo un divieto generale di ammassare, di depositare o di scaricare nella regione vallona rifiuti pericolosi provenienti da un altro Stato membro a tutela dell’ambiente, il Belgio aveva violato la direttiva 75/442/CEE, che mirava alla libera circolazione dei rifiuti. La Corte di giustizia ha ricordato che gli obiettivi di tutela dell’ambiente possono giustificare misure nazionali atte ad ostacolare il commercio all’interno dell’Unione, purché tali misure siano proporzionate all’obiettivo perseguito, anche nella sentenza 6 ottobre 2011, causa C-443/10, *Bonnardein*, ECLI:EU:C:2011:641. In questa causa, il governo francese sosteneva che la disposizione nazionale, che imponeva talune restrizioni all’importazione di autoveicoli, fosse giustificata, *inter alia*, dall’obiettivo di tutela dell’ambiente. Con la disposizione controversa, infatti, la Francia intendeva incoraggiare l’acquisto di autoveicoli poco inquinanti. Più di recente, v. anche Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-624/22, *BP France*, EU:C:2024:640, dove i giudici hanno stabilito che l’art. 34 TFUE osta a una misura come quella francese che imponeva costi aggiuntivi e una doppia certificazione per gli idrocarburi provenienti da altri Stati membri. Le restrizioni alla libera circolazione delle merci sono state invece ritenute proporzionate, ad esempio, in Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-242/17, *L.E.G.O.*, EU:C:2018:804.

<sup>26</sup> Anche nella versione inglese il termine non compare. Nella versione francese, invece, il vocabolo è utilizzato unicamente per riferirsi a quella che in italiano è citata come “diplomazia verde” («[i]ntensificheremo la diplomazia verde, migliorando la collaborazione con i paesi terzi sugli aspetti esterni delle nostre politiche»: «diplomatie environnementale» in francese).

<sup>27</sup> V. il documento “Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029”, Strasburgo, 18 luglio 2024, disponibile *online* al seguente *link*: [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_IT.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_IT.pdf).

<sup>28</sup> Il piano era da adottarsi nei primi 100 giorni del mandato (v. il documento “Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029”, cit., p. 9) e, in effetti, è stato pubblicato il 26 febbraio 2025: v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo

normativa per accelerare la decarbonizzazione industriale; (v) investire in misure di efficienza energetica; (vi) lavorare a nuovi partenariati per il commercio e gli investimenti puliti e per una nuova normativa sull'economia circolare. Tali priorità rispecchiano, in sostanza, quanto dichiarato nell'agenda strategica per il 2024-2029<sup>29</sup>.

Ora, sebbene l'impegno della Commissione a perseguire gli obiettivi ambientali, compresi quelli di cui al *Green Deal* europeo, sia chiaro e si traduca in azioni apparentemente misurabili (la volontà di adottare nuove normative e di ridurre le emissioni del 90% entro il 2040, ad esempio, o l'intenzione di integrare la transizione ecologica con la crescita economica sono invero azioni stimabili e valutabili in concreto), è altrettanto vero che la totale assenza del vocabolo "ambiente" nel documento che enuncia gli indirizzi politici del quinquennio sembra quantomeno suggerire un ridimensionamento delle iniziative "comunitarie" in materia, rispetto appunto a strategie come quelle indicate nel *Green Deal*<sup>30</sup>, che, peraltro, hanno parimenti subito un ripensamento "in difetto"<sup>31</sup>. Benché le azioni elencate (decarbonizzazione, riduzione delle emissioni, economia circolare) producano innegabilmente benefici per l'ambiente, il linguaggio adottato è prettamente climatico-energetico ed economico. La tutela dell'ambiente, peraltro, non si limita alla riduzione delle emissioni di gas serra (il clima), ma include anche la protezione della biodiversità, la conservazione degli ecosistemi, la gestione delle risorse idriche e del suolo (*i.e.*, la sfera ecologica e naturale)<sup>32</sup>. Questo *focus* potrebbe condurre a trascurare politiche

---

e al Comitato delle regioni "Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione", COM/2025/85 final.

<sup>29</sup> V. il documento "Strategic Agenda 2024-2029", disponibile *online* al seguente *link*: [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf).

<sup>30</sup> In letteratura è stato scritto che «[t]he European Green Deal is crystal clear in its ambition»: v. A. HEDBERG, *The European Green Deal: How to turn ambition into action*, Discussion papers, European Policy Centre, 4 novembre 2021 (disponibile *online* al seguente *link*: [https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/PDF/2021/EU\\_Green\\_Deal.pdf](https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/PDF/2021/EU_Green_Deal.pdf)). Definiscono ambiziosa la strategia o, comunque, gli obiettivi ivi dichiarati anche, *ex plurimis*, M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 54 ss., spec. p. 54; E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, green industrial policy e settore dell'energia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 129 ss., spec. 131; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, p. 4 ss., spec. p. 6; G. PEROTTO, *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in *European Papers*, 2022, p. 385 ss., spec. p. 398; A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in *Eurojus.it*, 1/2024, p. 117 ss., spec. p. 127; M.E. HARRIS, *The normative values of the European Green Deal*, *ivi*, 2/2024, p. 116 ss., spec. p. 116.

<sup>31</sup> Affronta il tema, tra gli altri, L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, 2025, p. 191 ss. S. RAVAL, J. BÄUMLER, *Left Behind. How the Omnibus Package Fails Vulnerable Workers from Informal Economies*, in *Verfassungsblog*, 18 marzo 2025, rilevano che il *Green Deal* è stato ridimensionato (o, per meglio dire, «semplificato») nel momento in cui la priorità politica della Commissione si è spostata più marcatamente verso la competitività aziendale, in particolare attraverso il cosiddetto "*Omnibus Package*". Tale cambio di prospettiva si evince – nel contesto della politica di coesione – anche dalla proposta della Commissione europea, da un lato, di dismettere il programma di finanziamento LIFE, istituito con regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, in *GUUE* L 172/2021, e finalizzato a porre in essere azioni per la tutela del paesaggio, dell'ambiente e per il clima, e, dall'altro lato, di istituire un *European Competitiveness Fund* (v. proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the European Competitiveness Fund ('ECFi), including the specific programme for defence research and innovation activities, repealing Regulations (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, repealing provisions of Regulations (EU) 2021/696, (EU) 2023/588, and amending Regulation (EU), 16 luglio 2025, COM(2025) 555 final, disponibile solo in inglese).

<sup>32</sup> Come d'altro canto emerge – certo indirettamente – dagli obiettivi enucleati all'art. 191 TFUE; ma anche dall'art. 192, par. 2, lett. b), TFUE, che prevede che il Consiglio possa adottare, deliberando all'unanimità una procedura

meno direttamente legate alla competitività economica o alla decarbonizzazione, come, ad esempio, la lotta contro la perdita di biodiversità o l'inquinamento non carbonico.

Tanto premesso, questo lavoro mira ad analizzare il quadro di *enforcement* unionale per reagire agli illeciti degli Stati membri in materia ambientale, esplorando sia gli strumenti “classici” (come, evidentemente, le procedure di infrazione) sia le vie alternative e parallele idonee anche alla prevenzione delle violazioni. A tal fine, sarà necessario evidenziare le peculiarità delle violazioni ambientali, spesso caratterizzate simultaneamente da una marcata complessità tecnica e da una portata generale e diffusa, per comprendere come tali specificità impattano sull'utilizzo degli strumenti di *public enforcement* da parte della Commissione europea<sup>33</sup>. In quest'ottica, analizzando i dati numerici relativi alla indiscutibile riduzione dell'impiego delle procedure di infrazione e di meccanismi come il noto *EU Pilot*<sup>34</sup>, la riflessione si concentrerà sulla complessiva efficacia della politica di *public enforcement*<sup>35</sup> della Commissione nel settore ambientale, per suggerire, infine, possibili interventi volti ad aumentarne la capacità deterrente<sup>36</sup>.

Peraltro, prima di procedere all'esame di questi aspetti, pare opportuno rilevare l'esistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra l'efficacia del *private enforcement* e la rilevanza del *public enforcement* nell'assicurare la piena osservanza delle norme ambientali<sup>37</sup>. La funzione di vigilanza della Commissione assume invero un'importanza proporzionalmente maggiore nella misura in cui il *private enforcement* presenta carenze e *deficit* significativi, specialmente in termini di accesso alla giustizia dei privati<sup>38</sup>. Il *public enforcement*, da questo punto di vista, assume un ruolo imprescindibile per garantire un'efficace tutela dell'ambiente. In altri termini, la “tenuta” dell'intervento pubblico si configura come la

---

legislativa speciale previa consultazione del Parlamento, del Comitato economico sociale e del Comitato delle Regioni, misure aventi incidenza (i) sull'assetto territoriale; (ii) sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse; (iii) sulla destinazione dei suoli.

<sup>33</sup> V., *amplius*, §§ 2 e 3.

<sup>34</sup> Con le linee guida in materia del giugno 2025 (non reperibili *online*) – che hanno sostituito, ma in larga parte confermato, quelle del luglio 2020 – il sistema *EU Pilot* (su cui v., *amplius*, *infra*, §§ 2 e 5) ha assunto la denominazione ufficiale di *Dialogue*. Tuttavia, nel presente scritto si opterà per il ricorso alla dicitura *EU Pilot*, in virtù della sua maggiore notorietà e per ragioni di semplicità espositiva.

<sup>35</sup> Che l'attività di *enforcement* sia *lato sensu* una politica è confermato nella terza relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 1985, COM(86)204 def., in *GUCE*, C 210 del 1° settembre 1986, spec. p. 4, punto 5 (corsivo aggiunto), dove la Commissione ammette che le rilevazioni ivi contenute costituiscono «un aspetto della *politica* che la Commissione applica in materia di controllo dell'applicazione del diritto comunitario». Anche H.A.H. AUDRETSCH, *Supervision in European Community Law*, Amsterdam, New York, Oxford, 1979, p. 244, parla di «*enforcement policy*» della Commissione.

<sup>36</sup> V., *amplius*, § 6.

<sup>37</sup> V., in argomento, F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Quaderni Aisdue*, 2023, p. 1 ss.

<sup>38</sup> Sono ben noti i limiti applicativi del regolamento di Aarhus. V., in dottrina, I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 1 ss.; L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level?*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, p. 451 ss. Più in generale, sul tema del *private enforcement* delle norme UE in materia ambientale, v. da ultimo, L. PRETE, *EU Environmental Law. A Complete and Effective System of Remedies before the Courts of the European Union?*, in M. ELIANTONIO, E. LEES (eds.), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford, 2025. Del tema si è occupato, da ultimo, Luca Calzolari in occasione della XXIV Tavola Rotonda di diritto dell'Unione europea, “L'ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà”, svoltasi a Genova il 16 maggio 2025, con una relazione dal titolo “Effetto diretto delle norme ambientali e risarcimento del danno”.

*conditio sine qua non* per colmare il vuoto di tutela lasciato dalla scarsa incisività degli strumenti privati.

## **2. Gli strumenti “classici” per reagire agli illeciti degli Stati membri in materia ambientale e quelli alternativi e paralleli idonei (anche) a prevenirli.**

Prima di concentrarsi sul *public enforcement* della Commissione in materia ambientale, pare opportuna una preliminare, seppur concisa, disamina degli strumenti a disposizione della “guardiana dei trattati” per reagire a – e, se possibile, prevenire gli – illeciti statali.

Accanto, infatti, a quelli che potrebbero essere definiti gli strumenti di *enforcement* “classici” – perché espressamente previsti dai trattati, come la procedura di infrazione *ex artt.* 258 e 260 TFUE, o perché il loro impiego è oramai ampiamente conosciuto nella prassi, com’è il caso del sistema *EU Pilot* e delle c.d. lettere amministrative – ve ne sono altri (paralleli e alternativi, ma certo non sostitutivi) che mirano a conseguire i medesimi risultati di *compliance*.

Da un punto di vista formale, l’unico meccanismo centralizzato che mira espressamente a tutelare la legalità, nonché la coerenza, dell’ordinamento giuridico “comunitario” attraverso una disciplina di applicazione generale (e non settoriale) è, come noto, la procedura di infrazione<sup>39</sup>. Quest’ultima, al netto di un utilizzo a tratti strumentale che ne fa la Commissione europea, che la “modula” sulla base di esigenze contingenti e di obiettivi cangianti<sup>40</sup>, si caratterizza per una certa formalità, oltre che rigidità, in quanto basata su passaggi predefiniti e non evitabili.

L’analogia rigidità procedurale connota il meccanismo *EU Pilot*, che, come accennato, può ormai considerarsi uno strumento di *enforcement* “classico” in ragione del suo consolidamento nella prassi, in specie quella ambientale.

È appena il caso di ricordare che il meccanismo *EU Pilot*, introdotto con la comunicazione della Commissione “*Un’Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario*” del 5 settembre 2007, è un programma informatico attraverso il quale vengono veicolate – per il tramite dei punti di contatto nazionali, che in Italia è il Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di missione per le procedure di infrazione) del Dipartimento per gli Affari europei – le denunce dei privati e le richieste di informazioni relative alla corretta applicazione del diritto UE e si sostanzia in un intenso e cadenzato dialogo tra le autorità nazionali e la Commissione, con il precipuo scopo di individuare, da un lato, le eventuali criticità della normativa nazionale

---

<sup>39</sup> V., tra i molti, A.J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, in *European Law Journal*, 2000, p. 148 ss., spec. p. 175, ove si legge: «Article 226 still remains the main legal tool at the disposal of the Commission»; nonché I. HARDEN, *What Future for the Centralized Enforcement of Community Law?*, in *Current Legal Problems*, 2002, p. 495 ss., spec. p. 495, che scrive: «As regards infringements of Community law by Member States, the main instrument available to the guardian of the treaties in Article 226 EC Treaty»; v. anche, in epoca più recente, F. WILMAN, *Private Enforcement of EU Law before National Courts*, Cheltenham, 2015, spec. p. 4, il quale rileva: «In the first place, the scope for enforcing EU law at the central, European level (that is before the EU courts in Luxembourg) is limited for legal reasons. The main mechanism designed to ensure such supervision and enforcement at that level, to which reference was made in Van Gen den Loos, is infringement proceeding».

<sup>40</sup> In questo senso sia consentito rinviare a C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024, p. XIX.

e, dall'altro lato, le soluzioni più idonee per impedire l'apertura di una formale procedura di infrazione<sup>41</sup>.

I limiti temporali che caratterizzano il procedimento e il ritmo serrato che connota il dialogo tra la Commissione e lo Stato membro<sup>42</sup> rendono il meccanismo *de quo* particolarmente adatto alla risoluzione di infrazioni di natura tecnica, iper-specialistica e istantanea e, indubbiamente, meno idoneo a comporre casi di portata più ampia, politicamente delicati o "strutturali"<sup>43</sup>.

Le c.d. lettere amministrative, conosciute nella prassi come lettere "Ares"<sup>44</sup>, e in passato anche note come "pré-226"<sup>45</sup>, sono richieste di informazioni o inviti alla presentazione di osservazioni su un caso di presunta infrazione.

Tendenzialmente (ma non vi è una regola precisa), le lettere sono indirizzate dal Direttore generale interessato al Ministro competente *ratione materiae* per il tramite dei rispettivi attaché ministeriali a Bruxelles, ma possono esservi ipotesi in cui l'atto viene veicolato alle amministrazioni nazionali per il tramite dell'Ambasciatore presso il COREPER I a Bruxelles

---

<sup>41</sup> Sul meccanismo, v., per tutti, L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 1/2024, p. 42 ss. V. anche, per più ampie considerazioni in merito all'uso dello strumento nella materia ambientale, *infra*, §§ 4 e 5.

<sup>42</sup> Il dialogo tra i servizi della Commissione e l'autorità nazionale avviene mediante la c.d. piattaforma "Themis – EU Pilot" (oggi "Themis – Dialogue"), nell'ambito della quale vengono raccolti tutti i dati e i documenti relativi al caso. Una volta notificata l'apertura di un nuovo dossier Pilot attraverso una email generata automaticamente e indirizzata al "punto di contatto" nazionale, lo Stato membro può (i) accettare il caso, ovvero (ii) rifiutarlo. Specularmente a quanto avviene per lo Stato membro, anche la Commissione ha la facoltà di rigettare la risposta e può richiedere informazioni complementari e aggiuntive qualora necessiti di ulteriori chiarimenti. Se un fascicolo *Pilot* dovesse essere ancora pendente nove mesi dopo la sua presentazione allo Stato membro interessato, la Commissione ha la facoltà di riesaminare il dialogo instaurato nel sistema *EU Pilot* e prendere le dovute misure correttive: ad esempio, archiviare il *dossier*, prolungare il dialogo se necessario o, infine, inviare una lettera di messa in mora (v. *amplius* L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, cit., pp. 61-64). Si noti che, originariamente, la Commissione si era posta l'obiettivo di concludere il processo *EU Pilot* «in linea di principio [...] nell'arco di venti settimane», quindi soli cinque mesi (v. la 31<sup>a</sup> relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2013, Bruxelles, 1<sup>o</sup> ottobre 2014, COM(2014) 612 def., p. 10).

<sup>43</sup> Sulle peculiarità (e la poliedricità) degli illeciti ambientali, v. più diffusamente *infra*, § 3. Si noti che con la comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, C/2016/8600, in *GUUE*, C 18 del 19 gennaio 2017 (confermata, nella sostanza, dalla successiva comunicazione *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, Bruxelles, 13 ottobre 2022, COM(2022) 518 final, non pubblicata in *GUUE*) la Commissione ha dichiarato che avrebbe avviato le procedure di infrazione senza ricorrere sistematicamente al meccanismo *EU Pilot*, come avveniva prima di allora, a meno che fosse ritenuto utile sulla base delle circostanze dei casi specifici. Tale scelta si è di fatto risolta nell'apertura di fascicoli *Pilot* solo (o comunque prevalentemente) per violazioni tecniche. Per un primo, critico, commento v. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: risultati migliori attraverso una migliore applicazione, ma con minor controllo?*, in *Osservatorio DUE*, 30 giugno 2017.

<sup>44</sup> "Ares" è l'acronimo di *Advanced Records System*, un *software* di gestione dei documenti elettronici che, in quanto tale, non concerne le sole lettere amministrative inviate nell'ambito di (presunte) violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, ma riguarda anche altre tipologie di documenti. Sia concesso rinviare sul tema a C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 159-162.

<sup>45</sup> Utilizzano questa terminologia, ad esempio, il Mediatore europeo P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS nella decisione del 7 novembre 2007 sul caso 3543/2006/FOR, *Incapacité de la Commission à donner suite à une plainte concernant une prétendue mauvaise transposition de la directive sur l'intermédiation en assurance*; A. LAMASSOUREM, *Le citoyen et l'application du droit communautaire*, Rapport au Président de la République, 8 giugno 2008, disponibile al link: <https://alainlamassoure.eu/liens/817.pdf>; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 56. Non si rinvergono casi in cui la formula sia stata utilizzata dalla Corte di giustizia. In generale, oggi essa è caduta in disuso, come rilevato in C. BURELLI, *op. cit.*, p. 159.

e, quindi, da ultimo, diramato alle amministrazioni interessate dal Servizio Procedure di Infrazione<sup>46</sup>.

La peculiarità delle lettere amministrative è che, a differenza delle lettere di messa in mora che aprono il procedimento *ex art.* 258 TFUE, possono avere ad oggetto anche meri progetti di atti normativi, il cui *iter* legislativo, quindi, non è ancora compiuto. In altri termini, se di regola la procedura di infrazione deve necessariamente avere ad oggetto violazioni certe (e, quindi, se si tratta di atti normativi, ufficialmente pubblicati), le lettere “*Ares*” possono sindacare un inadempimento ancora presunto e del tutto potenziale, ad esempio (per l’appunto) un progetto di legge.

La natura estremamente confidenziale che caratterizza tale strumento lo rende poi particolarmente idoneo alla trattazione di presunte violazioni politicamente sensibili e delicate, in cui può essere preferibile (anche e soprattutto per lo Stato membro interessato) tentare una risoluzione negoziata della vertenza con la Commissione per evitare la risonanza mediatica tipica della procedura di infrazione<sup>47</sup>.

Come accennato, peraltro, oltre a questi strumenti “classici”, è altresì previsto il ricorso a strumenti sussidiari che, pur non configurandosi come sostitutivi, possono nondimeno garantire la *compliance* statale e, se possibile, prevenire l’insorgenza di infrazioni.

In letteratura, il «proliferare frammentato di strumenti alternativi all’art. 258 TFUE»<sup>48</sup>, specialmente di natura settoriale, è stato fortemente criticato, soprattutto da un punto di vista di politica legislativa. L’introduzione di nuove procedure di controllo «on a case by case basis [...] cannot be justified by a specific subject matter, but rather by a specific set of circumstances, which are just as likely to appear in other subject areas»<sup>49</sup>. Le specificità proprie di ciascun settore dell’ordinamento giuridico, secondo quest’ultima dottrina, non dovrebbero legittimare una produzione normativa frammentata e incoerente (che mina alla certezza del diritto), dovendosi piuttosto ragionare su come rafforzare un sistema di controllo organico e trasversale.

Ad ogni modo, per quanto concerne specificamente la materia ambientale, la Commissione, nella nota comunicazione “*Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”<sup>50</sup>, ha rilevato che spesso i problemi che emergono – «test sulle emissioni delle auto, inquinamento idrico, smaltimento abusivo di rifiuti, sicurezza dei trasporti»<sup>51</sup>, ad esempio – non sono causati da lacune o dalla mancanza *tout court* di una legislazione UE, ma piuttosto dal fatto che le norme dell’UE non sono applicate in modo efficace. Per questo motivo, la “guardiana dei trattati” ha ravvisato la necessità di rafforzare «[l]a collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, che hanno un ruolo fondamentale nell’attuazione»<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> V. C. BURELLI, *op. cit.*, p. 160.

<sup>47</sup> Questa natura informale e confidenziale è tra gli elementi che lo rende, da certi punti di vista, uno strumento problematico. Su alcune loro criticità v. *infra*, § 5.

<sup>48</sup> V. C. BURELLI, *op. cit.*, p. 23.

<sup>49</sup> Così J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, cit., p. 175.

<sup>50</sup> V. i riferimenti estesi *supra*, nota 43.

<sup>51</sup> V. la comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., p. 1.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 1. Nella comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*, cit., p. 1, la Commissione ha affermato ancor più chiaramente che essa «sostiene gli Stati membri nelle prime fasi del processo

Al fine precipuo, quindi, di coadiuvare gli Stati membri nell'applicazione del diritto "comunitario" ambientale, e per assicurare che essi adempiano con pienezza alle loro responsabilità nella corretta e puntuale esecuzione di tale *corpus* normativo, la Commissione ha a disposizione una vasta gamma di strumenti alternativi a quelli "classici" testé ricordati. Tali meccanismi spaziano dalle misure di prevenzione alla risoluzione dei problemi fino al monitoraggio attivo e all'attuazione mirata.

Un primo tanto ovvio quanto efficace strumento reattivo, ma anche e soprattutto preventivo, consiste negli incontri ad alto livello tra la Commissione e gli Stati membri per discutere attivamente del rispetto della legislazione dell'UE, che la "guardiana dei trattati", specialmente negli ultimi anni, ha incoraggiato e reso più sistematici<sup>53</sup>. Tali «dialoghi di conformità»<sup>54</sup> possono riguardare casi di infrazione già formalmente avviati, così come *dossier Pilot*, ma anche questioni di attuazione più ampie, eventualmente anche allo scopo di prevenire possibili azioni formali attraverso un confronto costruttivo tra le amministrazioni competenti<sup>55</sup>.

Rientra nel quadro del dialogo anche la valorizzazione di comitati e gruppi di esperti già esistenti<sup>56</sup>, nonché il supporto operativo delle agenzie europee, per promuovere l'attuazione e valutare il modo in cui la legislazione UE è applicata nella pratica. Tali consessi offrono una piattaforma di discussione la cui efficacia è attestata dalla prassi e, al contempo, consentono di «esprimere»<sup>57</sup> il principio di leale collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. Si pensi, ad esempio e per quanto qui rileva, alla rete dell'Unione europea per l'attuazione e l'applicazione della normativa ambientale (IMPEL)<sup>58</sup>, il cui obiettivo principale è quello di

---

*di integrazione delle norme dell'UE nei loro ordinamenti giuridici, per garantire che il diritto dell'Unione sia attuato e applicato correttamente fin dall'inizio».*

<sup>53</sup> V. la comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", cit., p. 11.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>55</sup> Rientrano nell'ambito di questi dialoghi di conformità anche le c.d. "riunioni pacchetto", che si svolgono tra i funzionari dei Paesi membri e quelli della Commissione. Esse hanno una duplice funzione: da un lato, possono operare *ex post* (quindi a dialogo formale con lo Stato membro già avviato) con l'obiettivo di concentrare in un unico incontro le discussioni relative a un determinato settore "colpito" da più procedure di infrazione ovvero da altre forme di "diffida" (*i.e.*, casi *EU Pilot* o "Ares"). Dall'altro lato, possono operare anche *ex ante*, allo scopo di prevenire possibili azioni formali attraverso un confronto costruttivo su plurime eventuali violazioni. Sul tema sia consentito rinviare a C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 50-53.

<sup>56</sup> I *network* di esperti sono degli «informal bodies» (così M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*, studio commissionato dalla commissione Affari Legali del Parlamento europeo, Bruxelles, 2013, spec. p. 47) composti da rappresentanti degli Stati membri (generalmente funzionari delle Pubbliche amministrazioni competenti *ratione materiae*) e della Commissione, che hanno il precipuo scopo di rafforzare la cooperazione e promuovere la corretta attuazione del diritto UE, in specie delle direttive.

<sup>57</sup> Così la comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", cit., p. 12. In letteratura, sulla frammentazione "soggettiva" degli attori deputati alla vigilanza della corretta applicazione del diritto dell'Unione e, più in particolare, sul coinvolgimento (non formalizzato) delle agenzie dell'Unione in tale attività, v. C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012, pp. 237-238, spec. nota 16; J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 246 ss.; C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 86-93. Alcuni aspetti più specifici sono stati analizzati da P. SCHAMMO, *Actions and inactions in the investigation of breaches of Union law by the European Supervisory Authorities*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1423 ss. Recentemente, analizzano il ruolo non delle agenzie, ma delle ONG come "guardiane dei trattati" decentralizzate, K. REINERS, E. VERSLUIS, *NGOs as new Guardians of the Treaties? Analysing the effectiveness of NGOs as decentralised enforcers of EU law*, in *Journal of European public policy*, 2023, p. 1518 ss.

<sup>58</sup> L'IMPEL è stato creato nel 1992 e, dal 2008, ha la forma un'associazione internazionale senza scopo di lucro di diritto belga. V., in proposito, il documento "History of IMPEL, Collaborating across Europe to achieve a better

semplificare lo scambio di *best practice* nell'attuazione dell'*acquis* ambientale e nel rispetto dei requisiti minimi per le ispezioni.

Indubbio è, poi, il ruolo svolto da SOLVIT, un servizio gratuito fornito a favore di cittadini e imprese che incontrino problemi di natura transnazionale dovuti all'erronea applicazione della normativa dell'Unione da parte delle amministrazioni nazionali<sup>59</sup>.

L'obiettivo generale che la Commissione vuole conseguire ricorrendo a tali meccanismi “soft” è quello di prevenire all'origine le violazioni del diritto dell'Unione. Va peraltro osservato che, proprio al fine di prevenire ed evitare il verificarsi di infrazioni, le questioni relative all'attuazione e al rispetto del diritto costituiscono un elemento strutturale già integrato nel processo di *drafting* delle proposte legislative unionali da parte della Commissione. Le strategie di attuazione, conformemente agli orientamenti su come legiferare meglio<sup>60</sup>, rappresentano, in questo senso, uno strumento attraverso cui la Commissione, in stretta collaborazione con le amministrazioni nazionali, identifica *ab origine* i profili critici che gli Stati membri potrebbero incontrare nel recepimento e nell'attuazione del *corpus* normativo dell'UE, definendo al contempo gli strumenti di *compliance* a loro disposizione per favorire la conformità<sup>61</sup>.

In questo quadro si inserisce il c.d. riesame dell'attuazione delle politiche ambientali<sup>62</sup>.

---

*environment*”, disponibile *online* al seguente *link*: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/History-of-IMPEL.pdf>, spec. p. 1.

<sup>59</sup> I privati possono rivolgersi a SOLVIT per problemi transfrontalieri legati a previdenza e assistenza sociale, assistenza sanitaria, riconoscimento di qualifiche professionali, libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali, visti per familiari di cittadini UE, diritti elettorali, controlli alle frontiere, immatricolazione di autoveicoli e patenti, accesso all'istruzione, diritti inerenti al lavoro, accesso al mercato di beni e servizi, appalti pubblici, imposizione fiscale. Per aprire un caso, è necessario selezionare, sulla pagina dedicata del sito della Commissione europea, l'opzione “Risolvere i problemi incontrati con un organismo pubblico in merito ai diritti sanciti dall'UE (per i cittadini e le imprese)”, per essere indirizzato al servizio SOLVIT, ove è possibile compilare un modulo predefinito, indicando anche lo Stato membro di residenza o di stabilimento. Il Centro SOLVIT italiano opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Europei. Sul servizio SOLVIT, istituito con la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “*Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno (SOLVIT)*”, Bruxelles, 27 novembre 2001, COM/2001/0702 def., e operativo dal 2002, v. più diffusamente M. LOTTINI, *La rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 1089 ss.; P. DE PASQUALE, *Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 65 ss.

<sup>60</sup> V. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 3 novembre 2021, intitolato “*Better regulation guidelines*” (orientamenti per legiferare meglio), SWD(2021)0305.

<sup>61</sup> Ad esempio, mediante la pubblicazione *online* di orientamenti pratici o note sull'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'UE o, ancora, domande frequenti (v., in proposito, la comunicazione *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, cit., p. 12). In particolare, la Commissione utilizza gli orientamenti per accompagnare gli Stati membri nel processo di recepimento delle direttive e nell'applicazione dei regolamenti, iniziando di solito subito dopo l'adozione di un atto. Anche la «pubblicazione di informazioni sulla conformità e meccanismi di monitoraggio periodici si sono dimostrati efficaci per incoraggiare gli Stati membri ad accelerare la conformità, o quantomeno per individuare i settori che richiedono maggiore attenzione», come si legge a p. 17 della medesima comunicazione. Tutti questi strumenti sono declinati specificamente sulla materia ambientale nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Azioni dell'UE volte a migliorare la conformità e la governance ambientale*, Bruxelles, 18 gennaio 2018, COM(2018) 10 final.

<sup>62</sup> La prima comunicazione in materia è del maggio 2016 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Trarre il massimo beneficio dalle politiche ambientali dell'UE grazie ad un regolare riesame della loro attuazione*, Bruxelles, 27 maggio 2016, COM(2016) 316 final); l'ultima è del luglio 2025 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2025. Attuazione delle politiche ambientali per la prosperità e la sicurezza*, Bruxelles, 7 luglio 2025, COM(2025) 420 final).

Esso è un meccanismo istituito per migliorare la *performance* ambientale degli Stati membri. Al pari degli altri strumenti “informali” menzionati, non si sostituisce al potere di vigilanza della Commissione *ex art.* 258 TFUE, ma lo integra, agendo come strumento diagnostico per “fotografare” lo stato di attuazione del diritto unionale in ciascuno Stato, coerentemente con il *Green Deal* europeo<sup>63</sup>. Le analisi, che coprono quattro aree tematiche (economia circolare, biodiversità, inquinamento e clima), hanno lo scopo di aiutare gli Stati membri ad applicare meglio le politiche e le norme ambientali, dando loro le informazioni e i riscontri di cui abbisognano e fornendo un quadro generale, quanto mai necessario, dello stato di attuazione delle politiche ambientali in ciascun Paese, con l’utile indicazione delle azioni prioritarie da portare a termine, accompagnata da raccomandazioni che tengono conto dello stadio di attuazione complessivo dell’*acquis* ambientale (cui seguono conclusioni trasversali). I *report de quibus*, tra l’altro, monitorando i progressi, assolvono anche alla notevole funzione di individuare il fabbisogno di investimenti di ciascuno Stato nei settori chiave della politica ambientale. In considerazione di queste importanti funzioni, il riesame dell’attuazione delle politiche ambientali rappresenta senz’altro un valido supporto per gli Stati membri.

### 3. La peculiarità dell’illecito in materia ambientale.

Gli illeciti in materia ambientale si caratterizzano – e differenziano dagli illeciti posti in essere in violazione di altre norme di diritto UE – per il fatto, innanzitutto, di essere, di regola, inadempimenti puntali, tecnici, di dettaglio – risolvibili con azioni mirate e iper-specialistiche (spesso comprensive di attività di monitoraggio e reportistica delle misure adottate per il perseguimento degli obiettivi posti dalle norme UE<sup>64</sup>) – ma al contempo violazioni diffuse e generalizzate, reiterate e costanti<sup>65</sup>.

Quest’ultime, infatti, presentano – diversamente dalle altre infrazioni – un carattere “strutturale”, nel senso che non si tratta tanto di violazioni “istantanee” e/o isolate (come è,

---

<sup>63</sup> Nel piano di investimenti del *Green Deal* europeo si afferma che il riesame serve (anche) a individuare il fabbisogno di investimenti di ciascuno Stato membro nei settori chiave della politica ambientale. V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano di investimenti del Green Deal europeo*, Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM(2020) 21 final.

<sup>64</sup> A mero titolo esemplificativo, si pensi alla direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa (in *GUUE*, L 152 dell’11 giugno 2008, p. 1 ss.), che richiede agli Stati membri di monitorare la qualità dell’aria con riferimento a una lunga serie di inquinanti (biossido di zolfo, biossido di azoto e ossidi di azoto, particolato, piombo, benzene e monossido di carbonio) attraverso la creazione di apposite zone di valutazione dove apporre speciali «punti di campionamento». Tale direttiva impone, di fatto, due obblighi a carico degli Stati membri: l’istituzione delle zone di valutazione e dei rispettivi punti di campionamento e il mantenimento degli inquinanti sotto determinate soglie stabilite dalla direttiva stessa. Con riguardo specifico al nostro Paese, si ricorda che esso ha violato entrambi gli obblighi ed è stato destinatario di tre procedure di infrazione in materia: la P.I. n. 2014/2147, *Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria ambiente – Superamento dei valori limite di PM10 in Italia* (giunta a lettera di messa in mora *ex art.* 260 TFUE), la P.I. n. 2015/2043, *Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell’aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto/NO2* (giunta a sentenza *ex art.* 258 TFUE) e la più recente P.I. n. 2020/2299, *Cattiva applicazione in Italia della direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, per quanto concerne i valori limite per il PM2,5* (per il momento ancora pendente nella fase della lettera di messa in mora *ex art.* 258 TFUE).

<sup>65</sup> In dottrina, sottolinea questa dualità, peraltro nella formulazione delle norme ambientali, per cui alcune sarebbero caratterizzate da un marcato tecnicismo, mentre altre sarebbero connotate dall’assenza di rigidità e da precetti difficilmente identificabili, R. GIUFFRIDA, *La tecnica normativa nel diritto internazionale ed europeo*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *op. cit.*, p. 54 ss.

tipicamente, la mancata adozione di disposizioni *ad hoc* per dare attuazione ad una direttiva<sup>66</sup>), quanto, piuttosto, di situazioni strutturali (appunto) caratterizzate da carenze e difficoltà organizzative o da pratiche amministrative di natura generale e sistematica<sup>67</sup>. E tale ricostruzione combacia, in buona sostanza, con quella fornita dalla Corte di giustizia, che parla in proposito di «violazioni generali e persistenti» (per la prima volta nella sentenza del 2001 contro l'Irlanda, in tema di gestione e smaltimento di rifiuti<sup>68</sup>), dove la generalità definisce il carattere grave, diffuso e strutturale della violazione e la persistenza la sua natura di infrazione prolungata nel tempo<sup>69</sup>.

In dottrina, è stato sostenuto che la prassi di censurare violazioni generali e persistenti avrebbe il pregio di rinvigorire l'efficacia della procedura di infrazione, usata in maniera più razionale<sup>70</sup>, dal momento che la Commissione, al (condivisibile) fine di razionalizzare l'impiego dello strumento, tende a "raggruppare" casi relativi allo stesso settore, avviando procedimenti "orizzontali" per colpire problemi strutturali. In altri termini, quindi, la Commissione, invece di aprire molteplici procedure di infrazione su casi simili (ad esempio, una procedura per ogni singola discarica abusiva presente sul territorio di uno Stato membro), ne apre una sola sindacando un problema, come detto, "strutturale" (spettando, poi, alla Corte di giustizia "avallare" siffatta qualificazione). La conseguenza fondamentale di tale prassi è, evidentemente, che allo Stato non basterà eliminare una singola violazione (relativa a uno specifico caso), ma sarà tenuto a eliminare tutte le violazioni relative ad un dato settore e,

---

<sup>66</sup> Naturalmente, per quanto più rare numericamente, esistono infrazioni ambientali anche di questo tipo. V., ad esempio, la recente P.I. n. 2024/0192, *Mancato recepimento della direttiva UE 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione UE 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra*, avviata nei confronti dell'Italia e ancora pendente alla fase della lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE.

<sup>67</sup> V., ad esempio, la citata P.I. n. 2020/2299, *Cattiva applicazione in Italia della direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, per quanto concerne i valori limite per il PM<sub>2,5</sub>*, pendente allo stadio della lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE; o la più nota (e risalente) P.I. n. 2007/2195, *Emergenza rifiuti in Campania*, giunta a sentenza ex art. 260 TFUE (Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:478).

<sup>68</sup> V. sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2005:250, punto 139. Con minime variazioni terminologiche la nozione è stata applicata, successivamente, nella causa C-135/05, *Commissione c. Italia* (sentenza 26 aprile 2007, ECLI:EU:C:2007:250), sulle discariche abusive, dove la Corte ha qualificato la violazione come «strutturale e generalizzata» (punto 22); nella causa C-248/05, *Commissione c. Irlanda* (sentenza 25 ottobre 2007, ECLI:EU:C:2007:629), relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da sostanze pericolose, in cui la Corte ha rilevato l'esistenza di una prassi amministrativa che presentava «un certo grado di costanza e di generalità» (punto 65); nella causa C-573/19, *Commissione c. Italia* (sentenza 12 maggio 2022, ECLI:EU:C:2022:380), concernente la qualità dell'aria, dove la Corte ha constatato la violazione «sistematica» e «persistente» (ovvero continuativa dal 1° gennaio 2010) dei valori limite fissati per il biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) in alcune zone ed in alcuni agglomerati italiani. Ancora, nella causa C-661/20, *Commissione c. Slovacchia* (sentenza 22 giugno 2022, ECLI:EU:C:2022:496) relativa alla conservazione degli habitat naturali, la Corte ha stabilito che vi fosse una «assenza costante e quasi generalizzata di opportune misure di protezione» dell'habitat naturale oggetto di causa (punto 110). Anche nella più recente causa C-116/22, *Commissione c. Germania* (sentenza 21 settembre 2023, ECLI:EU:C:2023:687), i giudici hanno utilizzato la nozione di violazione consistente in una «prassi generalizzata e strutturale», peraltro non ritenendola integrata.

<sup>69</sup> A dire il vero una definizione più chiara di cosa possa intendersi per infrazione «generale e persistente» si ritrova nelle conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed del 23 settembre 2004, causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2004:546.

<sup>70</sup> D. HADROUSEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in *Journal for European Environmental Law*, 2009, p. 251 ss., spec. p. 277.

soprattutto, a prevenirle, perché, qualora dovesse porne in essere di nuove, esse sarebbero “inserite” nel *dossier* già aperto, a dimostrazione della persistenza del problema strutturale<sup>71</sup>.

Ancora, le violazioni in materia ambientale sono relative, tipicamente, a norme che pongono obblighi di risultato e non di mezzi: per soddisfare siffatto obbligo, lo Stato membro non può semplicemente dimostrare di aver adottato le misure richieste dalla normativa UE e magari altresì di aver impiegato determinate risorse allo scopo, ma deve dimostrare che l’obiettivo fissato dal legislatore sovranazionale è stato (pienamente) raggiunto<sup>72</sup>.

Infine, con riguardo alla gravità, non si tratta – come invece si potrebbe immaginare, alla luce delle indicazioni testé riportate – delle infrazioni più gravi (ciò è confermato dal coefficiente di gravità nella definizione delle sanzioni *ex art.* 260, par. 2, TFUE<sup>73</sup>), né quindi necessariamente di quelle più gravemente sanzionate.

Vero è, tuttavia che – specie per le ragioni di cui sopra (ovvero il fatto che si tratta di violazioni strutturali di norme che pongono obblighi di risultato) – esse sono senz’altro, di regola, le più complesse da eliminare in considerazione di difficoltà pratiche, gestionali, amministrative/esecutive, di coordinamento (specie, ma non solo, nel nostro Paese, vista la competenza concorrente in materia ambientale tra Stato e Regioni) e/o di intervento operativo. E, senza dubbio, sono le violazioni più lunghe e quindi le più costose da rimuovere, perché la completa eliminazione dell’inadempimento richiede rilevanti tempi di realizzazione, nonché risorse finanziarie cospicue, non risultando sufficiente la mera adozione dei pur necessari strumenti normativi<sup>74</sup>.

I tempi di archiviazione sono, pertanto, particolarmente dilatati. E i dati confermano che si tratta delle violazioni che più frequentemente arrivano a condanna: dal 2000, anno della prima sentenza resa ai sensi dell’allora art. 228, par. 2, TCE, a maggio 2025<sup>75</sup>, delle 48 cause decise *ex art.* (oggi) 260, par. 2, TFUE, 24 hanno riguardato la materia ambientale, ovvero il 50%<sup>76</sup>. E

---

<sup>71</sup> In questo senso, v. P. WENNERÅS, *The enforcement of EC environmental law*, Oxford, 2007, p. 266 ss.

<sup>72</sup> Si pensi, con riguardo ad esempio alle misure in tema di qualità dell’aria: se il biossido di azoto (o altra sostanza il cui tetto massimo è fissato dall’Unione) non si abbassa per ragioni oggettive legate alle caratteristiche del territorio, lo Stato membro è comunque tenuto a rispondere della violazione ed obbligato a adottare misure aggiuntive e più stringenti per raggiungere il risultato. Ciò ben evidenzia la discriminazione che può derivare rispetto alla posizione in cui si trovano i diversi Stati membri in virtù di specifiche conformazioni territoriali con un valore soglia da rispettare identico per tutti. In letteratura, v. l’analisi di R. GIUFFRIDA, *La tecnica normativa nel diritto internazionale ed europeo*, cit.

<sup>73</sup> La sintesi di seguito riportata non tiene conto delle sentenze dove non è indicato il coefficiente: ambiente: 5/20, 4/20, 5/20, 5/20, 2/20, 11/20, 7/20, 2/20, 5/20, 10/20, 3/20, 6/20, 8/20, 9/20, 8/20, 6/20, 6/20, 8/20, 4/20, 10/20 (media 6.2); spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 13/20; energia: 10/20; aiuti: 7/20, 4/20, 5/20, 7/20, 5/20, 7/20, 8/20, 9/20, 5/20, 7/20 (media 6.4); fiscalità: 6/20, libertà di stabilimento: 10/20, 9/20 (media 9.5); pesca: 10/20; responsabilità prodotto difettoso: 1/20; libera circolazione: 14/20, 11/20 (media 12.5); appalti: 11/20; societario: 7/20; telecomunicazioni: 7/20, 10/20 (media 8.5); previdenza sociale: 8/20; indennizzo vittime di reato: 12/20. Nel definire il coefficiente, la Corte di giustizia richiama di regola anche la giustificazione della Commissione europea che evidenzia, pur con formulazioni variamente declinate, in ogni caso il fatto che le sanzioni vanno comminate tenendo conto della «protezione della salute umana e dell’ambiente, [e] degli effetti della mancata esecuzione della sentenza [...] su interessi generali e particolari, nonché della portata del rischio di inquinamento che ne deriva».

<sup>74</sup> Si pensi, solo per fare un esempio, alla gestione dei rifiuti o alla bonifica delle discariche abusive, dove l’eliminazione dell’inadempimento che conduce alla chiusura della infrazione richiede importanti investimenti economici, un idoneo sistema infrastrutturale, una corretta gestione del territorio, abili capacità nella gestione dei rapporti istituzionali.

<sup>75</sup> Si noti che il 9 ottobre 2025, la Corte ha reso la quarantanovesima sentenza *ex art.* 260, par. 2, TFUE, sempre in materia ambientale (causa C-368/24, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2025:770), che, tuttavia, non è stata conteggiata al fine di garantire omogeneità con gli altri dati menzionati nel lavoro, aggiornati a maggio 2025.

<sup>76</sup> Conteggiando anche la sentenza citata alla nota precedente, la percentuale sale a 52%

delle (sole) 2 procedure attualmente pendenti sulla base della medesima disposizione (contro Grecia e Portogallo), una, quella contro il Portogallo, concerne il settore ambientale<sup>77</sup>.

Con riguardo specifico all'Italia, delle 24 sentenze appena richiamate *ex art.* 260, par. 2, TFUE 4 hanno riguardato il nostro Paese e sono quelle per cui ancora stiamo pagando la sanzione (2 in materia di acque reflue urbane, 1 sui rifiuti in Campania e 1 relativa alle discariche abusive<sup>78</sup>). Dal 2012 ad oggi sono stati già pagati 1 miliardo e 172 milioni di euro, di cui più del 70% per infrazioni in materia ambientale.

#### 4. E le peculiarità nell'impiego degli strumenti “classici” di *public enforcement*.

Le peculiarità dell'inadempimento ambientale si riflettono innanzitutto, come anticipato, sul tipo di strumento scelto dalla Commissione per contestarlo (per cui si potrebbe sostenere che l'*enforcement* “a valle” si connota in ragione della violazione “a monte”) e, in secondo luogo, sulle modalità con cui la guardiana dei trattati “piega” tali strumenti sulle specificità dell'illecito ambientale.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Commissione tende a risolvere le infrazioni ambientali con il *Pilot* (il cui utilizzo, come accennato *supra*, § 2, e come meglio si vedrà *infra*, § 5, è drasticamente diminuito) solo quando emergono questioni sì significative, ma specialistiche, tecniche. La guardiana dei trattati, infatti, ha dichiarato in diverse occasioni che il sistema *de quo* è oggi attivato solo per questioni di natura marcatamente tecnica o a fronte di violazioni dalla rapida e semplice soluzione<sup>79</sup>. Ne consegue, evidentemente, che il sistema *EU*

---

<sup>77</sup> Sulla base di una ricerca sul motore di curia.europa.eu, a maggio 2025 il totale delle cause in materia ambientale decise dalla Corte di giustizia è pari a 930; sulla base di dati reperiti nella mappa interattiva sulle procedure di infrazioni ambientali disponibile online al seguente link <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzZiNDZmZS05MDgwLTcwOTI2ZjhhZGRiMSIsImMiOiJh9>, il totale delle procedure di infrazione archiviate, nella medesima materia, è di 3767: ciò significa che il 24,68% è giunta (almeno) alla fase contenziosa *ex art.* 258 TFUE (a maggio 2025, pendenti in tale ambito *ex art.* 258 TFUE risultano 11 cause). È difficile verificare se tale proporzione è la medesima anche per gli altri settori (non è cioè compito agile conoscere il numero complessivo di procedure di infrazione avviate nella storia del processo di integrazione europea), ma, in linea generale, è comunque possibile affermare che si tratta di una percentuale elevata, se si considera che i ricorsi in Corte, tendenzialmente, si sono da sempre attestati su numeri piuttosto bassi (nella comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, cit., si legge, p. 23, che «oltre il 90% dei casi di infrazione è risolto prima di essere deferito alla Corte di giustizia»).

<sup>78</sup> Si tratta, rispettivamente, della P.I. n. 2004/2034, *Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane*, della P.I. n. 2009/2034, *Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane*, della P.I. n. 2007/2195, *Emergenza rifiuti in Campania*, e della P.I. n. 2003/2077, *Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui “rifiuti”, 91/689/CEE sui “rifiuti pericolosi” e 1999/31/CE sulle “discariche”*. La quinta procedura ancora aperta *ex art.* 260, par. 2, TFUE è in materia di aiuti di Stato, per mancato recupero degli aiuti per i contratti di formazione-lavoro (n. 2007/2229).

<sup>79</sup> La Commissione ha dichiarato che il sistema *EU Pilot* facilita i contatti della Commissione con gli Stati membri quando, in un dato caso, «an informal approach appears to be more likely to achieve compliance in the short term than a formal procedure» (v. Commissione europea, Segretariato generale, Unità C.3 – Implementation and enforcement of EU law, *THEMIS/Dialogue: Guidelines for the Member States*, giugno 2025, p. 2, non reperibile online). Ciò avviene, in particolare, quando le questioni in gioco «are not sensitive and are of a technical rather than a political nature» (v. Commissione europea, Segretariato generale, Unità F.3, *EU Pilot: guidelines for the Member States*, luglio 2020, p. 2). Le ultime linee guida, peraltro, specificano che il sistema verrà usato prevalentemente in ottica “istruttoria” (cioè, per assumere informazioni quando l'infrazione non sia certa) e, più in generale, quando la Commissione europea avrà bisogno di ottenere rapidamente informazioni, chiarimenti o trovare soluzioni congiunte con lo Stato membro.

*Pilot* non viene promosso quando: (i) la violazione tocca questioni «of high political priority»<sup>80</sup>; (ii) la posizione politica dello Stato membro sull'infrazione è chiara ed è tale che un dialogo informale tramite *EU Pilot* non condurrebbe ad alcun risultato utile; (iii) la presunta non conformità al diritto dell'Unione riguarda questioni «on which the information already available to the Commission is sufficiently detailed and clear»<sup>81</sup>; (iv) l'urgenza della situazione di difformità richiede l'avvio immediato di una procedura di infrazione.

Alla luce delle relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto "comunitario", sino al 2020<sup>82</sup> i settori maggiormente interessati dall'apertura di fascicoli *Pilot* sono stati comunque quelli dell'ambiente e dell'energia, a riprova del fatto che, per lungo tempo, la Commissione ha ritenuto più agevole ed efficace impostare il dialogo in merito alle violazioni ambientali attorno al sistema in parola. Come accennato, poi, pur verificandosi sovente (anche) violazioni "strutturali", quello relativo all'ambiente resta un *corpus* normativo molto tecnico e specialistico che, qualora violato, si adatta all'utilizzo del meccanismo *Pilot* (cioè *a fortiori* in passato, cioè sino, di fatto, al 2020/2021, quando esso escludeva completamente il livello decisionale politico del collegio dei commissari e coinvolgeva unicamente le singole unità della Commissione<sup>83</sup>).

La procedura *ex art. 258* TFUE, all'opposto, è utilizzata – almeno in astratto – solo nelle ipotesi sopra enunciate e, quindi, in sintesi, unicamente per le violazioni più gravi o urgenti o politicamente delicate o, appunto, generali e persistenti<sup>84</sup>. Con specifico riferimento a quest'ultima tipologia di illecito, la Commissione ha in effetti chiarito, ad esempio, che se in passato era solita «aprire singoli casi per un'unica discarica non conforme o per un agglomerato non conforme alla legislazione in materia di acque reflue urbane, ora [invece] si concentra sui casi sistemici, talvolta riunendo centinaia di agglomerati in un unico caso di trattamento delle acque reflue urbane o decine di discariche in casi relativi ai rifiuti. Questa modalità è molto più efficace per condurre tutte le regioni di uno Stato membro verso il rispetto delle norme mediante un'unica procedura di infrazione»<sup>85</sup>.

Occorre comunque ricordare che la Commissione, in particolare nella citata comunicazione del 2022, ribadendo quanto già affermato nella comunicazione di fine 2016, aveva dichiarato che l'uso della procedura di infrazione era da considerarsi l'«*extrema ratio*» per affrontare violazioni del diritto dell'Unione, essendo preferibile prevenire all'origine le violazioni attraverso la costante cooperazione con gli Stati membri.

Alcune categorie di casi, si legge nella comunicazione «*Risultati migliori attraverso una migliore applicazione*» di fine 2016, «possono spesso essere trattate in modo soddisfacente da

---

<sup>80</sup> V. *THEMIS/Dialogue: Guidelines for the Member States*, 2025, cit. p. 2.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>82</sup> Sui dati v. *amplius, infra*, § 5. V. anche la ricostruzione fatta in C. BURELLI, *op. cit.*, p. 172, spec. nota 184.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 356. V. anche *infra*, § 5.

<sup>84</sup> La Commissione aveva dichiarato che avrebbe in ogni caso (o, comunque, preferibilmente) fatto ricorso alla procedura di infrazione solo nei seguenti casi: (i) violazioni gravi dei valori e dei principi generali dell'Unione (ad esempio, Stato di diritto, diritti fondamentali, primato, ecc.); (ii) violazioni sistemiche (cioè violazioni che non sono isolate, ma che indicano un problema più ampio e persistente nell'applicazione del diritto dell'UE da parte di uno Stato membro); (iii) violazioni che compromettono il funzionamento del mercato interno; (iv) mancata attuazione di sentenze della Corte di giustizia. V. la comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., pp. 14-15; posizione sostanzialmente confermata nella comunicazione *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, cit.

<sup>85</sup> V. la comunicazione *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, cit., p. 22.

altri meccanismi più consoni a livello nazionale e dell'UE. Ciò vale in particolare per i singoli casi di applicazione non corretta che non sollevano questioni di portata più ampia, in cui vi siano prove insufficienti di una pratica generale, di un problema di conformità della legislazione nazionale con la normativa dell'UE o di un'osservanza sistematica del diritto dell'Unione. In questi casi, se esiste una protezione giuridica efficace, di norma la Commissione orienterà gli autori delle denunce verso il livello nazionale»<sup>86</sup>.

Ora, è chiaro che, specialmente nella materia ambientale, che intercetta questioni tecniche e scientifiche complesse, la prassi di sindacare infrazioni generali può avere un inevitabile riflesso (non necessariamente positivo) sull'onere della prova a carico della Commissione. Infatti, per quanto l'inadempimento debba essere rigorosamente provato e non possa fondarsi su mere presunzioni<sup>87</sup>, e per quanto la “guardiana dei trattati” debba fornire l'evidenza di ogni singola violazione contestata nel quadro della più ampia violazione a monte, è altresì vero che la portata così vasta della contestazione presenta, sul piano processuale, il rischio concreto che tale onere, nel complesso, “sfumi”.

Le criticità di tale circostanza si manifestano con chiarezza nella fase sanzionatoria della procedura. Come osservato dall'avvocato generale Julianne Kokott nell'ambito della causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*<sup>88</sup>, da un lato, nella procedura ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE è la sentenza della Corte adottata all'esito del procedimento *ex art. 258 TFUE* a determinare l'oggetto della controversia, e non, come nel primo procedimento ai sensi dell'art. 258 TFUE, la lettera di diffida, e pertanto i requisiti di chiarezza e precisione della contestazione della Commissione sembrerebbero avere minore importanza. Tuttavia, dall'altro lato, poiché l'art. 260, par. 2, TFUE permette alla Corte di imporre sanzioni, le possibili conseguenze giuridiche di un tale procedimento risultano «sensibilmente più importanti di quelle derivanti da un procedimento ai sensi dell'articolo 258», e «di conseguenza, la certezza del diritto e i diritti di difesa dello Stato membro esigono una particolare diligenza da parte della Commissione nell'esposizione dell'oggetto della controversia»<sup>89</sup>. Nel caso di specie, la Corte ha stabilito che nella lettera di diffida inviata alla Bulgaria, la Commissione non aveva dimostrato *prima facie* e con la dovuta chiarezza<sup>90</sup> la mancata esecuzione alla sentenza *ex art. 258 TFUE* resa nel 2017, adducendo solo evidenze e dati relativi a inadempimenti constatati nel corso degli anni 2015 e 2016, e non nel corso del 2017, vale a dire a seguito della (prima) sentenza della Corte. A causa di questo vizio nella procedura precontenziosa, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

In linea generale, quindi, più la lettera di messa in mora (*ex art. 260, par. 2, TFUE*, ma, a voler estendere il discorso, anche la lettera di diffida *ex art. 258 TFUE*) è precisa nella

---

<sup>86</sup> V. la comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., p. 15.

<sup>87</sup> V., per tutte, Corte giust., 5 ottobre 1989, causa C-290/87, *Commissione c. Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:1989:362, punto 11.

<sup>88</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, 17 novembre 2022, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:2021:903.

<sup>89</sup> *Ibidem*, par. 37. Ad avviso dell'avvocato generale, alla Commissione sarebbe bastato adottare una lettera di messa in mora complementare per precisare l'oggetto della controversia, v. par. 40.

<sup>90</sup> V. Corte giust., 16 marzo 2023, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:C:210, punto 31, su cui v. M. PATRIN, *Chiarimenti sulla fase precontenziosa nelle procedure ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2/2023, p. 113 ss.

contestazione e nella definizione dell'addebito, più la Corte è messa nella condizione di emettere una sentenza chiara nel contenuto, e più lo Stato membro è in grado di comprendere e, quindi, porre in essere le misure di adeguamento necessarie al fine di evitare le sanzioni (o, comunque, il prolungato pagamento della penalità).

Si potrebbe sostenere che, specialmente nell'ambito di violazioni "strutturali" o "generali e persistenti", tale esigenza di chiarezza, "raccolgendo" questo tipo di infrazioni un numero potenzialmente elevato di singole violazioni, non sia sempre rispettata, con riflessi chiaramente negativi non solo nella capacità dello Stato di rimuovere l'infrazione, ma anche nel suo diritto di difesa.

In questa prospettiva, un eventuale trasferimento al Tribunale della competenza a statuire in primo grado sui ricorsi per inadempimento, come noto ipotizzato in passato<sup>91</sup>, avrebbe il pregio – almeno in astratto – di ridimensionare la fase contenziosa in modo da renderla meno "sbilanciata" sulle (e "dipendente" dalle) valutazioni della Commissione: il Tribunale, infatti, «giudice del fatto»<sup>92</sup>, potrebbe giovare di un più penetrante e incisivo potere di valutazione dei fatti di causa.

Per quanto concerne le modalità con cui la guardiana dei trattati "modula" gli strumenti a sua disposizione sulle specificità dell'illecito ambientale, prendendo in esame la procedura di infrazione, è possibile notare che da un punto di vista strettamente processuale la prassi di perseguire violazioni generali e persistenti ha come conseguenza, *inter alia*, il venire meno del rigido requisito della concordanza tra parere motivato e ricorso. A tal proposito, come noto, la Commissione non che può contestare, nel ricorso depositato dinanzi alla Corte, gli addebiti già esposti nel parere motivato. Ciò a tutela non solo dei diritti dello Stato membro convenuto, ma

---

<sup>91</sup> Il 26 marzo 2018, la Corte di giustizia aveva presentato, in applicazione dell'art. 281, comma 2, TFUE, una domanda di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia. Tra le varie proposte di modifica, una riguardava il trasferimento della competenza al Tribunale a statuire sui ricorsi fondati sugli artt. 258 e 259 TFUE, ad eccezione di alcune categorie di questi che avrebbero dovuto restare nella competenza esclusiva della Corte. Per un approfondimento sui molti profili critici di siffatta proposta si rinvia, per tutti, a R. ADAM, *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 445 ss.; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 29 ss. Per una analisi del regolamento (UE, Euratom) n. 2019/629 successivamente approvato – definito «meno ambizioso e contenutisticamente più limitato rispetto all'originaria richiesta del marzo 2018» da C. Amalfitano nello scritto testé menzionato, spec. p. 44 – v., per tutti, L. PRETE, *La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la ripartizione di competenze tra Corte e Tribunale: nihil sub sole novum?*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 183 ss.

<sup>92</sup> V. in questi termini, ad esempio, F. SALERNO, *Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 5 ss., p. 21; più di recente, sia consentito (davvero dicevo così?) rinviare a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss., p. 15. Va precisato che la distinzione tra "Tribunale giudice del fatto" e "Corte di giustizia giudice di legittimità" si è parzialmente attenuata con l'entrata in vigore del trattato di Nizza che ha creato i presupposti per l'attribuzione al Tribunale della competenza a decidere su tutti i ricorsi esperibili davanti alla Corte di giustizia, altresì sancendo la possibilità di trasferire anche la competenza pregiudiziale al giudice di prime cure. Già M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996, pp. 249 e 259 aveva rilevato che, di fronte all'attribuzione al giudice di primo grado della competenza a decidere anche per i ricorsi presentati da Stati e istituzioni, il Tribunale avrebbe indubbiamente continuato ad essere "giudice del fatto", ma «al contempo sarebbe diventato il primo giudice dei delicati conflitti interistituzionali o delle controversie tra gli Stati o tra questi e le istituzioni».

anche per assicurare esigenze di certezza del diritto: in tal modo, infatti, la fase contenziosa ha una portata e un oggetto chiaramente definiti<sup>93</sup>.

Tuttavia, quando ricorrono violazioni generali e persistenti – e, quindi, sovente, quando si tratta di violazioni ambientali – le infrazioni commesse dallo Stato membro dopo la notifica del parere motivato sono comunque “coperte” dal ricorso stesso, a condizione che tali violazioni siano dello stesso tipo di quelle censurate nel parere. In altri termini, la Commissione può far valere, anche in pendenza di giudizio, nuove violazioni, purché esse siano della stessa natura. Ciò si è verificato, ad esempio, in una causa avviata nei confronti dell’Italia<sup>94</sup>, relativa alla qualità dell’aria, dove la Corte ha osservato che, sebbene i dati su cui si basava la Commissione al fine di dimostrare la generalità e la costanza dell’inadempimento fossero riferibili a fatti avvenuti successivamente alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, «ciò non toglie[va] che essi [fossero] della stessa natura di quelli esposti nel parere motivato e costituis[sero] uno stesso comportamento, di modo che l’oggetto del ricorso [poteva estendersi] a questi ultimi»<sup>95</sup>.

L’idea, per dirla con le parole dell’avvocato generale Tamara Capeta, è che la singola violazione è da intendersi meramente come «esempio» dell’infrazione effettivamente contestata, che è quella «generale e persistente»<sup>96</sup>.

Tali prassi si traduce non solo nel venire meno della tradizionale “cristallizzazione” delle contestazioni contenute nel parere motivato in sede di presentazione del ricorso, ma anche in alcune peculiarità della fase di esecuzione della sentenza (quantomeno *ex art. 258 TFUE*)<sup>97</sup>. In effetti, nella causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, in materia di scariche abusive, l’Italia contestava l’illegittimità della decisione della Commissione di tenere conto di ulteriori e diversi siti (*i.e.*, scariche) non conformi rispetto a quelli risultanti nella sentenza di accertamento della Corte. Quest’ultima, peraltro, ha sostenuto la legittimità di tale prassi, statuendo che quei siti facevano necessariamente parte dell’inadempimento generale e persistente constatato nella sentenza *ex art. 258 TFUE*<sup>98</sup>.

Lo scopo evidentemente “efficientistico” si scontra, peraltro, con l’esigenza di tutela del contraddittorio. Per ossequiare tale principio, la Commissione può “specificare” la sua contestazione solo con gli atti formalmente previsti dalla procedura: nel ricorso in fase contenziosa (e non, quindi, in sede di replica o di udienza); nella lettera di messa in mora o nel parere motivato complementari in fase precontenziosa.

Infine, quanto all’ultima fase (contenziosa) della procedura, cioè quella sanzionatoria, è opportuno rilevare come, nel settore ambientale, siano state comminate entrambe le sanzioni,

---

<sup>93</sup> V., *ex plurimis*, Corte giust. (Grande Sezione), 19 settembre 2017, causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2017:698, punto 29; 17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2018:255, punto 64; 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:792, punto 45.

<sup>94</sup> Corte giust., 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:895.

<sup>95</sup> *Ibidem*, punto 66. V. anche Corte giust., 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:C:2017:267, punti da 42 a 47, anch’essa relativa alla qualità dell’aria.

<sup>96</sup> V. le conclusioni dell’avvocato generale Tamara Capeta, 9 febbraio 2023, causa C-444/21, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2023:90, parr. 104-107, in materia di conservazione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatiche.

<sup>97</sup> Sull’esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia nel quadro dei procedimenti di infrazione, v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l’esecuzione delle sentenze “comunitarie” di accertamento e di quelle di condanna*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2/2024, p. 69 ss.

<sup>98</sup> V. Corte giust., 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407, punto 119.

ossia la somma forfettaria e la penalità, in 17 dei 24 casi giunti a sentenza sino a maggio 2025. Più nello specifico, in 3 cause la Corte ha condannato lo Stato membro al pagamento della sola somma forfettaria<sup>99</sup>; in 2 al pagamento della sola penalità<sup>100</sup>; in un caso non ha comminato alcuna sanzione perché lo Stato aveva adempiuto in corso di causa<sup>101</sup> e, infine, un ricorso è stato dichiarato irricevibile<sup>102</sup>.

Le sentenze nell'ambito delle quali gli Stati membri sono stati condannati unicamente alla penalità, al pari di quella in cui la Corte non ha comminato sanzioni per l'avvenuto adempimento statale in pendenza di giudizio, meritano una precisazione. Esse, infatti, sono state rese in un periodo in cui la Commissione riteneva che la sola penalità fosse di per sé sufficiente e che rappresentasse altresì lo strumento più adeguato per conseguire rapidamente l'ottemperanza<sup>103</sup>; ne derivava che, se lo Stato avesse eliminato l'infrazione a fase contenziosa avviata ma non ancora conclusa, veniva meno il presupposto della condanna al pagamento della penalità<sup>104</sup>.

Sempre con riguardo alla penalità, essa è stata comminata in forma degressiva in 9 casi e fissa in 8. La Corte, da questo punto di vista, ha sempre accolto la richiesta della Commissione eccetto in 9 cause. Più nello specifico, in 8 procedure la Commissione aveva domandato la condanna al pagamento di una penalità in forma fissa, ma la Corte ha rimodulato la sanzione condannando lo Stato a versare la penalità in forma decrescente<sup>105</sup>. Solo in un caso la Commissione aveva richiesto il pagamento in forma degressiva e la Corte ha, invece, condannato lo Stato al versamento in forma fissa: si tratta della causa C-653/13, avviata contro l'Italia e relativa alla vicenda dei rifiuti in Campania<sup>106</sup>.

---

<sup>99</sup> Si tratta di Corte giust., 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2008:695; 27 febbraio 2020, causa C-298/19, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2020:133; e 8 maggio 2025, causa C-318/23, *Commissione c. Slovenia*, ECLI:EU:C:2025:342, nell'ambito delle quali gli Stati membri si sono conformati in corso di causa, facendo venire meno il presupposto per la comminazione della penalità.

<sup>100</sup> Si tratta di Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2000:356; e 25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2003:635.

<sup>101</sup> Corte giust., 18 luglio 2007, causa C-503/04, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2007:432.

<sup>102</sup> Corte giust., causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, cit.

<sup>103</sup> V. la comunicazione del 21 agosto 1996 sull'applicazione dell'art. 171 del trattato CE, in *GUCE*, C 242 del 21 agosto 1996, punto 4.

<sup>104</sup> La condanna al pagamento di entrambe le sanzioni avvenne per la prima volta nella sentenza del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2005:444. Tale pronuncia è stata fondamentale per chiarire che le due sanzioni pecuniarie possono essere applicate (anche) congiuntamente, vista la differente *ratio* ad esse sottesa e quindi la diversa finalità che esse perseguono, in questo senso dovendosi leggere la congiunzione disgiuntiva «o» come una «e». Lo rilevano C. AMALFITANO, *op. cit.*, 80; nonché J. BRIAN, *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, in *European Law Journal*, 2013, p. 404 ss., nota 99.

<sup>105</sup> Si tratta di Corte giust., 17 ottobre 2013, causa C-533/11, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2013:659; causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit.; 2 dicembre 2014, causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2014:2405; 15 ottobre 2015, causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2015:684; 22 giugno 2016, causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2016:471; 7 settembre 2016, causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2016:636; 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:98; 25 luglio 2018, causa C-205/17, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2018:606.

<sup>106</sup> Corte giust., causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit.; P.I. n. 2007/2195, ancora pendente. A ben vedere, la stessa Commissione aveva proposto una penalità complessiva di 256.819,20 euro da dividersi per le tre categorie di impianti di smaltimento oggetto di censura, oltre alla forma degressiva, non accolta dalla Corte. Nel senso che la sanzione «frammentata per tipologia di violazione [rende], almeno teoricamente, prospettabile una sua riduzione a fronte del rimedio (integrale) ad una o a due delle tre violazioni censurate», v. già M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, fasc. n. 19/2020, Numero monografico: *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell'Europa*, 17 giugno 2020, p. 217 ss.,

La penalità, per giurisprudenza costante, deve essere calcolata in modo tale che «essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, proporzionata all'inadempimento constatato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato»<sup>107</sup>. Si potrebbe sostenere che, in un'ottica di garanzia del rispetto del principio di proporzionalità, una sanzione che «tenga conto dei progressi eventualmente realizzati dallo Stato membro nell'esecuzione dei propri obblighi»<sup>108</sup> è sempre più proporzionata di una sanzione fissa<sup>109</sup>.

Nel caso campano, la Commissione proponeva la degressività della penalità su base semestrale, al fine di tener conto degli eventuali progressi compiuti dall'Italia. Tuttavia, i giudici del Kirchberg rilevavano (senza peraltro motivare la decisione) che «nelle particolari circostanze del caso di specie, e tenuto conto in particolare delle informazioni fornite alla Corte dalla Repubblica italiana e dalla Commissione, la Corte ritiene che non si debba fissare una penalità degressiva»<sup>110</sup>. Di contro, abbassava di molto l'importo prospettato dalla Commissione portandolo da 256.819,20 euro al giorno (circa 46 milioni di euro su base semestrale) a 22 milioni di euro da versarsi ogni sei mesi.

Tale procedura, a diciotto anni dalla sua apertura e a dieci anni dalla condanna, è ancora aperta. La sanzione imposta dalla Corte era relativa «alla capacità di trattamento dei rifiuti reputata ancora necessaria dalla Commissione per ciascuna categoria di impianti al giorno della pronuncia [il 2015] della presente sentenza sulla base dei dati oggettivi messi a disposizione a tal fine dalla Repubblica italiana entro un termine di 30 giorni dalla data di tale pronuncia»<sup>111</sup>. Oggi il contesto fattuale, peraltro, si è oggettivamente modificato, sia *de facto*, sia *de jure*<sup>112</sup>, rendendo il pagamento della penalità (e il connesso sacrificio economico imposto all'Italia) non più attuale e, quindi, sproporzionato rispetto alla gravità della situazione<sup>113</sup>. Tuttavia, la Commissione ha riconosciuto solo parzialmente l'adempimento statale, riducendo l'ammontare della penalità di un terzo (avendo ritenuto soddisfatto l'obbligo relativo all'incenerimento), e mantenendo la cifra restante (oggi pari a circa 80.000 euro giornalieri) per i restanti due terzi. Tale persistenza sembra configurarsi come un (sterile?) omaggio alla legalità dell'ordinamento secondo la decisione della Corte di giustizia. Essa, pur garantendo l'osservanza formale della precedente statuizione, comporta una disfunzione amministrativa e un inutile versamento di fondi pubblici per la realizzazione di opere superflue (perché ormai il consolidamento della raccolta differenziata non rende necessaria la realizzazione di discariche). In questo contesto,

---

spec. p. 271, nota 180. Sulla vicenda, più in generale, v. i (risalenti, ma utili per una sua ricostruzione) studi di L. COLELLA, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla "crisi dell'emergenza rifiuti" alla "società del riciclaggio"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, p. 493 ss.; L. BARONI, *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla "emergenza" rifiuti in Campania*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 1093 ss.

<sup>107</sup> V., per tutte, Corte giust., 13 giugno 2024, C-123/22, *Commissione c. Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II)*, ECLI:EU:C:2024:493, punto 139 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>108</sup> Corte giust., 27 marzo 2025, causa C-515/23, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2025:209, punto 121.

<sup>109</sup> La tesi è già stata sostenuta in M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 271 s.

<sup>110</sup> Corte giust., causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 83.

<sup>111</sup> *Ibidem*, punto 84.

<sup>112</sup> Specialmente a valle dell'approvazione, nel 2016, del nuovo *Piano regionale di gestione dei rifiuti*. Deliberazione n. 685 del 6 dicembre 2016, in *BURC* n. 85 del 12 dicembre 2016.

<sup>113</sup> In argomento, sia consentito rinviare più diffusamente a C. BURELLI, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, p. 367 ss., pp. 379-381.

l'unica via per la cessazione del pagamento della penalità potrebbe risiedere nell'impugnazione ai sensi dell'art. 263 TFUE della lettera di ingiunzione di pagamento<sup>114</sup>.

Sempre nel contesto delle “peculiarità” degli strumenti “classici” di *public enforcement* nel settore ambientale, pare utile soffermarsi brevemente anche sull'uso delle sanzioni pecuniarie a titolo di misure cautelari *ex art. 279 TFUE*<sup>115</sup>, che rappresenta un'evoluzione giurisprudenziale recente della Corte di giustizia<sup>116</sup>, in questo senso sollecitata dalla Commissione per far fronte a casi di estrema urgenza e danno ambientale irreversibile.

Come noto, l'art. 279 TFUE conferisce al giudice il potere di ordinare misure provvisorie in casi in cui sussistano, congiuntamente, il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*<sup>117</sup>. Tradizionalmente, anche se l'art. 279 TFUE sancisce genericamente che la «Corte di giustizia dell'Unione europea [...] può ordinare i provvedimenti provvisori *necessari*»<sup>118</sup>, questo non aveva mai incluso l'imposizione diretta di sanzioni finanziarie, che erano riservate – almeno per lettera dei trattati – alle sentenze di “condanna” *ex art. 260 TFUE*.

Tuttavia, in ambito ambientale<sup>119</sup>, la Corte ha dedotto, da una lettura combinata dell'art. 279 TFUE e dell'art. 4, par. 3, TUE, il potere di imporre una penalità “cautelare” per garantire l'efficacia dell'ordinanza cautelare stessa. Il caso della miniera di lignite di Turów è l'esempio più chiaro dell'uso di questo potere “atipico”. La Repubblica Ceca aveva infatti avviato un ricorso per inadempimento *ex art. 259 TFUE* contro la Polonia, sostenendo che l'estensione dell'attività mineraria di lignite a cielo aperto a Turów violasse il diritto ambientale UE (in particolare la direttiva VIA) e causasse danni ambientali transfrontalieri (cioè, l'esaurimento delle falde acquifere sul lato ceco). Al fine ultimo di evitare che si verificasse un danno grave e irreparabile prima della pronuncia della sentenza di accertamento dell'infrazione, la Corte ha ordinato alla Polonia di cessare immediatamente le attività estrattive<sup>120</sup>. A fronte della manifesta inosservanza dell'ordinanza cautelare da parte della Polonia, la Corte ha emesso una successiva

---

<sup>114</sup> Con il menzionato regolamento (UE, Euratom) 2019/629 è stato riservato alla sola Corte di giustizia il contenzioso relativo al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità imposto a uno Stato membro a norma dell'art. 260, parr. 2 o 3, TFUE, prima riservato in via esclusiva al Tribunale.

<sup>115</sup> V., più diffusamente, anche le considerazioni critiche svolte *infra*, § 6.

<sup>116</sup> In argomento, v., per tutti, M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 190 ss.; nonché G. GENTILE, D. SARTORI, *Interim measures as “weapons of democracy”*, in *the European legal space*, in *European Human Rights Law Review*, 2023, p. 18 ss.

<sup>117</sup> V., nel contesto di procedure di infrazione, ordinanze del presidente della Corte, 2 ottobre 2003, causa C-320/03 R, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2003:543, punto 30; 10 dicembre 2009, causa C-573/08 R, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:775, punto 11.

<sup>118</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>119</sup> Ma anche nel contesto di violazioni dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto. V., per quanto qui rileva, ordinanza del vicepresidente della Corte, 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:593, che aveva imposto di sospendere l'applicazione di varie disposizioni normative relative all'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, della Corte suprema e degli organi giurisdizionali amministrativi polacchi. L'ordinanza, non eseguita, era stata seguita da un ulteriore provvedimento provvisorio, consistente nel versamento di 1 milione di euro al giorno a titolo cautelare: v. ordinanza del vicepresidente della Corte, 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:878. Ricostruisce la vicenda M. LANOTTE, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*. Atti del ciclo di convegni di Napoli, 2 e 7 ottobre 2024, Università Federico II, Napoli, 2025, p. 181 ss.

<sup>120</sup> Ordinanza del vicepresidente della Corte, 21 maggio 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:420.

ordinanza condannando lo Stato al pagamento di una penalità giornaliera di € 500.000<sup>121</sup>. Questa sanzione non era evidentemente comminata per l'infrazione in sé (che era oggetto del ricorso per inadempimento), ma era specificamente volta a costringere la Polonia a conformarsi alla misura cautelare di cessazione delle attività.

### 5. Qualche dato numerico e possibile spiegazione della riduzione dell'utilizzo delle procedure di infrazione e dei *Pilot* negli anni più recenti.

Con riferimento ai due strumenti “classici” che la Commissione europea ha impiegato e tutt'oggi impiega per reagire agli illeciti (anche) in materia ambientale – e il cui utilizzo è tracciabile in modo certo, ovvero procedure di infrazione e *EU Pilot* –, pare opportuno riportare qualche dato statistico sulla situazione complessiva “europea”, ovvero relativa a tutti gli Stati membri, nonché su quella specifica riguardante l'Italia, per formulare poi qualche osservazione in merito.

*EU Pilot* avviati annualmente – numeri relativi a tutti gli Stati membri

	Totale	Ambiente
<b>2009</b>	<b>688</b>	<b>155 (22%)</b>
2010	1384	221
2011	1201	358
2012	1405	386
2013	1502	279
2014	1208	204
2015	969	101
2016	875	151
2017	716	173
2018	110	21
2019	190	22
2020	212	49
2021	246	25
2022	279	2
<b>2023</b>	<b>253</b>	<b>4 (1,5%)</b>

Procedure di infrazione avviate annualmente – numeri relativi a tutti gli Stati membri

	Totale	Ambiente
<b>2009</b>	<b>1097</b>	<b>452 (41%)</b>
2010	1168	394
2011	ND	ND
2012	ND	ND
2013	761	223
2014	893	174
2015	742	126
2016	986	89
2017	716	173
2018	644	101
2019	797	175
2020	903	236
2021	847	52
2022	551	104
<b>2023</b>	<b>529</b>	<b>109 (20%)</b>

*EU Pilot* avviati annualmente nei confronti dell'Italia

	Totale	Ambiente
<b>2009</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
2010	ND	ND
2011	125	ND
2012	107	ND
2013	122	35
2014	128	31

Procedure di infrazione avviate annualmente nei confronti dell'Italia

	Totale	Ambiente
<b>2009</b>	117	<b>ND</b>
2010	90	ND
2011	ND	ND
2012	58	ND
2013	58	ND
2014	41	7

<sup>121</sup> Ordinanza del vicepresidente della Corte, 20 settembre 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:752. Per un primo commento v. G. D'AGNONE, *La Corte di giustizia condanna la Polonia al pagamento di una penalità di mora per non aver osservato le misure cautelari emesse riguardo alla miniera di lignite di Turów*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021.

2015	68	ND	2015	31	4
2016	52	7	2016	19	1
2017	16	4	2017	12	4
2018	3	0	2018	26	4
2019	17	2	2019	28	4
2020	11	2 (18%)	2020	36	8 (22%)
2021	12	1 (8,3%)	2021	39	3 (7,6%)
2022	18	0 (0%)	2022	12	2 (16,6%)
<b>2023</b>	<b>19</b>	<b>2 (10%)</b>	<b>2023</b>	<b>16</b>	<b>1 (6%)</b>

Per lungo tempo, il settore ambientale è stato quello più interessato dai *Pilot*: nel 2009 (per quanto all'epoca partecipassero al progetto solo 15 Stati membri<sup>122</sup>) essi rappresentavano il 22% del totale, per scendere al 1,5% nel 2023. Dal 2010 al 2012 si è verificato un aumento significativo del numero di *dossier* aperti, sia totali sia ambientali, coerentemente con la graduale espansione del sistema a tutti gli Stati membri dell'Unione. Si ricordi, quindi che, sino al 2016, la Commissione ha seguito la prassi di aprire sistematicamente un *dossier Pilot* prima di avviare una formale procedura di infrazione e, in effetti, ciò spiega i numeri piuttosto alti di *dossier* aperti in quel lasso temporale (in cui, pur a fronte di una certa fluttuazione annuale, il numero complessivo rimaneva elevato). A partire dalla fine del 2016, invece, a seguito della pubblicazione della già citata comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*<sup>123</sup>, e del cambio di atteggiamento ivi dichiarato, si è verificato un drastico calo del numero complessivo di *dossier* aperti e il numero di quelli ambientali ha seguito la stessa sorte. Negli anni più recenti, nonostante la richiesta degli Stati membri alla Commissione europea di ripristinare un ricorso più frequente allo strumento, piuttosto che alla procedura di infrazione<sup>124</sup> (non fosse altro che per il minor impatto mediatico-politico), il numero di *dossier Pilot* aperti è rimasto significativamente basso, a dimostrazione che la prassi della Commissione è stata mantenuta. Così, a partire dal 2018, a fronte di un netto complessivo dei casi *Pilot* avviati, quelli ambientali vanno da un massimo di 49 (su 212 nel 2020, pari comunque al 23% del totale) ad un minimo di 2 (su 279 nel 2022, pari a meno dell'1%, assestandosi sull'1,5 % nel 2023).

Al diminuire dei casi *Pilot* in materia ambientale non è tuttavia corrisposto, come forse ci si sarebbe potuti immaginare, un aumento del numero di procedure di infrazione, che in tale settore – pur restando comunque in percentuale più elevata rispetto a quanto accaduto rispetto ai *Pilot* (1 su 5) – si dimezzano tra il 2009 (41% del totale) e il 2023 (20% del totale).

Anche i dati relativi al 2024 – per quanto si sia trattato di anno di transizione, con la conclusione del mandato della prima Commissione von der Leyen e l'insediamento della nuova compagine "esecutiva" – e così quelli relativi ai primi mesi del 2025 confermano in buona sostanza il calo degli ultimi cicli (da dicembre a maggio 2025 – con 4 sessioni di infrazioni – su 86 nuove procedure, 12 riguardano la materia ambientale, pari al 14% del totale).

<sup>122</sup> Si trattava di Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. V., più diffusamente, C. BURELLI, *op. cit.*, p. 165; nonché L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, cit., nota 4.

<sup>123</sup> V. i riferimenti estesi *supra*, nota 43.

<sup>124</sup> Per riferimenti sulle osservazioni presentate dagli Stati membri e la reazione della Commissione, che sostanzialmente accoglie l'invito dei primi, v. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 246.

Anche con riguardo specifico all'Italia, è interessante rilevare che negli ultimi anni in materia ambientale si è avuto un calo complessivo dei *Pilot* (comunque ancora 10% del totale) e delle procedure di infrazione (6% del totale), anche se – specie in considerazione delle difficoltà, e lungaggini temporali, di cui si è detto (*supra*, § 3) legate alla loro chiusura – delle 50 procedure attualmente aperte per violazione del diritto UE<sup>125</sup> (15 sono per mancato recepimento di direttive *ex art.* 260, par. 3<sup>126</sup>), ben 23 (e, dunque, quasi la metà<sup>127</sup>) concernono la materia ambientale. Quanto ai *Pilot*, sul totale di 39, 6 sono in materia ambientale; ancora, su 47 lettere amministrative, 14 sono in materia di ambiente.

Passando alle ragioni che possono aver indotto ad una riduzione del ricorso ai due strumenti in parola, sono possibili alcune riflessioni (talora di natura politica più che giuridica, e quindi più difficilmente dimostrabili).

La prima e (forse) più facile ragione potrebbe individuarsi nella tendenza della Commissione – in linea con la menzionata comunicazione *Risultati migliori attraverso una migliore applicazione* – ad avviare procedure di infrazione, e altresì *Pilot*, secondo l'impostazione per cui sarà «grande nelle questioni grandi, piccola in quelle piccole». Ciò è coerente e in ogni caso confermato dal fatto che (come dalla stessa Commissione dichiarato) «[in passato essa] era solita aprire singoli casi per un'unica discarica non conforme o per un agglomerato non conforme alla legislazione in materia di acque reflue urbane. Ora [invece] si concentra sui casi sistemici, talvolta riunendo centinaia di agglomerati in un unico caso di trattamento delle acque reflue urbane o decine di discariche in casi relativi ai rifiuti. Questa modalità è molto più efficace per condurre tutte le regioni di uno Stato membro verso il rispetto delle norme mediante un'unica procedura di infrazione»<sup>128</sup>. Quando ancora la Commissione non aveva annunciato che si sarebbe concentrata (in prevalenza) sulle «violazioni generali e persistenti», il carattere marcatamente tecnico degli atti di diritto derivato in materia ambientale (quasi) imponeva l'uso massiccio del *Pilot*. A fronte del cambio di strategia sull'uso sia del *Pilot*, sia della procedura di infrazione, il *Pilot* ha sostanzialmente cessato la sua funzione (quantomeno nella materia ambientale), mentre la procedura di infrazione viene avviata quasi esclusivamente (o, comunque, in misura significativa) per le sole violazioni sistemiche, ciò che rende il suo uso molto più razionale, efficace ed efficiente, anche dal punto di vista dei costi di gestione.

Ci si può chiedere se come conseguenza, forse, più che come causa della riduzione dell'impiego di procedure di infrazione e *Pilot*, si abbia un ricorso più frequente alle lettere amministrative. Fonti non ufficiali paiono confermarlo, ma si tratta di dati non documentabili in modo certo, dal momento che, come accennato (*supra*, § 2), sono atti amministrativi di natura confidenziale. E, a ben vedere, proprio l'assenza di trasparenza e di tempistiche chiare nella gestione del dialogo che tali lettere instaurano, rischia di allungare i tempi di soluzione delle vertenze, creando anche incertezza, fraintendimenti e confusione in sede di applicazione del diritto UE all'interno degli Stati membri o sfociando comunque poi nel ricorso a strumenti più incisivi laddove il dialogo informale non abbia portato ai frutti sperati. Tuttavia, non può non evidenziarsi il *trend* in aumento di tali lettere a fronte della riduzione del ricorso agli altri due

<sup>125</sup> Ad ottobre 2025 le procedure aperte per violazione del diritto UE sono 54.

<sup>126</sup> Ad ottobre 2025 le procedure aperte per mancato recepimento di direttive *ex art.* 260, par. 3, TFUE sono 13.

<sup>127</sup> Ad ottobre 2025 sono 21 le procedure che concernono la materia ambientale, dunque sempre quasi la metà.

<sup>128</sup> V. la comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, cit., p. 22.

strumenti, al pari di un più frequente e costante impiego di strumenti paralleli/alternativi, più “liquidi”, basati, come visto (*supra*, § 2), sulla prevenzione dell’infrazione più che sulla reazione ad essa, e particolarmente apprezzati dagli Stati membri (e che stanno dando buoni risultati<sup>129</sup>, per quanto sia ancora presto per valutazioni complessive “stabili”).

Un’altra (correlata) ragione della possibile riduzione dell’impiego del *Pilot* potrebbe consistere nel fatto che – dopo la comunicazione di fine 2016 e la richiesta degli Stati membri di proseguire, invece, nell’uso di tale strumento – esso passa al controllo politico dei commissari (di fatto dal 2020/2021) e viene così sottratto alla responsabilità dei funzionari delle Direzioni Generali della Commissione<sup>130</sup>. Ciò implica che sia più difficile “ingaggiare” la responsabilità politica, per quanto essa implichi anche una valutazione più completa, vista la visione a 360 gradi, e un possibile bilanciamento con altri *dossier*<sup>131</sup>.

L’esame dei dati potrebbe poi spiegare la riduzione del ricorso specie dei *Pilot* in materia ambientale in considerazione del fatto che la Commissione ha deciso di concentrare le sue risorse su altre aree prioritarie<sup>132</sup>. E potrebbe ragionevolmente spiegare anche la mancata crescita nell’avvio di nuove procedure di infrazione pur a fronte del calo nell’uso del *Pilot*. Come accennato, infatti, sebbene il numero di casi *Pilot* ambientali sia drasticamente diminuito a partire dal 2017, il numero di procedure di infrazione è rimasto relativamente stabile. Questo potrebbe significare, ancora una volta, che la Commissione sta risolvendo le controversie ambientali attraverso strumenti *altri*, diversi sia dal *Pilot* sia dalla procedura *ex art. 258 TFUE*, che, all’opposto, magari usa, rispettivamente, o solo per le violazioni più significative o solo per quelle ritenute più gravi e urgenti, oltre che generali e persistenti. D’altro canto, come già ricordato *supra*, § 2, in particolare nella comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*, ribadendo quanto già affermato nella comunicazione di fine 2016, la Commissione aveva chiaramente dichiarato che l’uso della procedura di infrazione era da considerarsi l’“*extrema ratio*” per affrontare violazioni del diritto dell’Unione, essendo

---

<sup>129</sup> Nella comunicazione del 2025 *Riesame dell’attuazione delle politiche ambientali 2025. Attuazione delle politiche ambientali per la prosperità e la sicurezza*, cit., si legge «l’ultimo decennio ha evidenziato notevoli miglioramenti» nell’attuazione della politica e della legislazione ambientale.

<sup>130</sup> Come già ricordato *supra*, § 4.

<sup>131</sup> Si noti, inoltre, che il sistema *EU Pilot* fungeva – almeno in passato, visto il suo utilizzo sistematico – da “catalizzatore” per le denunce presentate da cittadini e imprese. Tuttavia, con l’attuale tendenza della Commissione a ricorrere in modo più selettivo e ridotto a questo strumento, si potrebbe sostenere che le denunce dei privati si siano inevitabilmente depotenziate. La Commissione, privilegiando altre modalità di intervento e focalizzandosi su infrazioni non adatte a essere sindacate con il *Pilot*, filtra con maggiore rigore le denunce dei privati. Ne consegue che molte di esse, pur potendo evidenziare violazioni specifiche del diritto UE, vengono semplicemente archiviate o reindirizzate verso il sistema giudiziario nazionale. Questo approccio, pur razionalizzando l’attività della Commissione, limita *de facto* l’accesso dei singoli a una fonte di risoluzione delle controversie a livello unionale. Nella comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., p. 15, si legge in effetti, come ricordato (*supra*, § 4), che «per i singoli casi di applicazione non corretta che non sollevano questioni di portata più ampia, in cui vi siano prove insufficienti di una pratica generale, di un problema di conformità della legislazione nazionale con la normativa dell’UE o di un’osservanza sistematica del diritto dell’Unione, [...] se esiste una protezione giuridica efficace, di norma la Commissione orienterà gli autori delle denunce verso il livello nazionale».

<sup>132</sup> Nel 2023, ad esempio, ci sono stati 57 casi in materia di energia; 45 nel settore finanziario e 47 nel settore dei trasporti; nel 2022, ben 86 casi in materia finanziaria e 66 nel settore fiscalità; nel 2021, 55 casi in materia migratoria e 51 nel settore fiscalità. Nel 2019, invece, era (ancora) il settore ambientale quello più interessato da casi *Pilot*.

preferibile prevenire all'origine le violazioni attraverso la costante cooperazione con gli Stati membri.

Ancora, si potrebbe sostenere che gli Stati membri sono diventati progressivamente più virtuosi, anche in considerazione della almeno parziale efficacia deterrente della sanzione pecuniaria comminabile all'esito della procedura *ex art. 260*, par. 2, TFUE (v. anche *infra*, § 6). Del resto, è un dato di fatto che la qualità ambientale nell'Unione europea sia migliorata e ciò è confermato dalla circostanza che si introducono norme con soglie sempre più elevate da rispettare; ciò che, peraltro, è (si tratta dell'altro lato della medaglia) anche "pericoloso", dal momento che, pur a fronte del tendenziale miglioramento, il rischio di nuove infrazioni è alto se le soglie da rispettare diventano "troppo" elevate.

Infine, ci si potrebbe chiedere se la generalizzata riduzione dell'impiego di procedure di infrazione e *Pilot* sia in qualche modo specchio dei tempi, con una Commissione europea che – a fronte dei cambiamenti politici intervenuti in un numero crescente di Stati membri – non agisce più con lo stesso rigore che caratterizzava l'atteggiamento passato della "guardiana dei trattati". In letteratura è stato in effetti già sostenuto che il cambio di approccio potrebbe essere dovuto ad un certo "timore" nutrito dalla Commissione nei confronti delle crescenti resistenze al progetto "comunitario" e, di conseguenza, dalla volontà di ridurre la conflittualità tipicamente insita nella procedura di infrazione<sup>133</sup>.

## **6. Qualche riflessione sulla efficacia della politica di *public enforcement* della Commissione europea e su possibili interventi per aumentarne la capacità deterrente.**

Alla luce dell'esame dei dati e delle considerazioni sin qui svolte, non resta che domandarsi se la politica di *public enforcement* della Commissione europea può considerarsi efficace, se le sanzioni comminate all'esito della procedura (*ex art. 260*, par. 2, e un domani anche *ex art. 260*, par. 3, TFUE) possono considerarsi davvero deterrenti (i due profili non sono esattamente coincidenti)<sup>134</sup>, se e quali alternative nella gestione degli inadempimenti degli Stati sono praticabili, e, quindi, se e quali interventi migliorativi (con modifica dei trattati o a trattati invariati) sono percorribili.

Una delle maggiori criticità che si riscontra nella gestione delle procedure di infrazione, e che incide negativamente sull'efficacia dell'intervento della Commissione, è senza dubbio quella relativa ai tempi delle stesse, in considerazione dell'eccessiva discrezionalità di cui gode, come noto, la "guardiana dei trattati"<sup>135</sup>: tale fattore, combinato in diversi Paesi – senz'altro l'Italia – con un eccessivo riparto di competenze interne da cui derivano difficoltà di coordinamento anche solo nella predisposizione di risposte tempestive rispetto alle

---

<sup>133</sup> Lo sostengono R.D. KELEMEN, T. PAVONE, *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*, 27 dicembre 2021, disponibile online: <https://ssrn.com/abstract=3994918>.

<sup>134</sup> Nel senso che non si può ragionare di efficacia deterrente degli strumenti di *public enforcement* senza discutere delle sanzioni pecuniarie, perché riflettere sulla loro efficacia significa riflettere sulle (più o meno corrette) modalità di vigilanza e di controllo sull'applicazione del diritto dell'Unione esistenti v. C. BURELLI, *op. cit.*, anche con interessanti riflessioni sulla politica di *enforcement* della guardiana dei trattati e il rispetto (o meno) del principio di parità degli Stati membri dinanzi ai trattati (p. 288 ss.). Per considerazioni sulla deterrenza (o meno) della procedura di infrazione e su possibili interventi per aumentarla v. anche già C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 285 ss.

<sup>135</sup> V. in tema le pregnanti riflessioni di C. BURELLI, *op. cit.*

contestazioni della Commissione, indebolisce la procedura, che ne uscirebbe invece rafforzata laddove si riuscissero a contingentare i tempi (analogamente a quanto accade nei *Pilot*, per quanto anche qui si riscontri spesso un numero eccessivo di proroghe) di dialogo tra “guardiana dei trattati” e Stati membri, anche sulla base di un intervento di autoregolamentazione della prima (mediante linee guida che potrebbero divenire, sostanzialmente, vincolanti). Ciò ridurrebbe senz’altro l’atteggiamento dilatorio degli Stati membri, che talora sono indotti a pensare – a fronte dello stesso comportamento della Commissione – che intanto per l’attuale inadempimento contestato e anche eventualmente già censurato “in prima battuta” dalla Corte, sarà chiamata a pagare qualche futura compagine governativa<sup>136</sup>.

Quanto ai *Pilot*, si deve ricordare che, almeno in astratto, essi sono più deterrenti della procedura di infrazione perché hanno un minor impatto mediatico-politico e i governi sembrano di regola più propensi a risolvere la contestazione, per non correre il rischio di vederli archiviati negativamente con successivo avvio di una procedura di infrazione. Anche i tempi di gestione dei *Pilot*, tuttavia, andrebbero rivisti. In particolare, andrebbero evitate proroghe frequenti, che allungano i tempi di soluzione delle questioni pendenti e si dovrebbe ipotizzare una qualche forma di “reazione immediata” (oggi assente) al ritardo degli Stati membri nel fornire risposte sulla piattaforma a ciò preposta (entrambe le circostanze possono indurre lo Stato a ragionare analogamente a quanto accade, come testé ricordato, nelle procedure di infrazione)<sup>137</sup>. Ancora, andrebbe evitato il coinvolgimento sistematico del denunciante (cui si comunica la risposta dello Stato) perché anche tale fattore allunga eccessivamente i tempi, pur assicurando trasparenza, ma incidendo negativamente sull’efficacia del dialogo. Per converso, talvolta sarebbe utile prevedere una interlocuzione tra denunciante e Stato membro, specie laddove siano contestati dati scientifici e occorra confutare la fondatezza tecnica delle censure sollevate: lo Stato, invece, neppure conosce il denunciante né il riscontro di quest’ultimo rispetto alle risposte governative alle contestazioni<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> Per analoghe riflessioni, e specificamente nel senso che «[i]n tema di trasparenza, peraltro, è giusto rilevare che – indubbiamente – la sua assenza è causa di inefficienza e scarso effetto deterrente della procedura, ma è altrettanto vero che una concausa è rinvenibile anche nell’atteggiamento a tratti recalcitrante degli Stati membri che, sovente “piegati” a logiche politico-elettorali, ritardano l’adempimento corretto e tempestivo di casi di infrazione dal carattere più sensibile, ben consci che, a causa dei tempi lunghi della procedura, il momento sanzionatorio riguarderà presumibilmente un governo successivo. In tal modo l’illegalità “comunitaria” viene notevolmente sottovalutata, a discapito della gestione efficiente del procedimento. Potrebbe parimenti sostenersi che se la Commissione fosse più rigida e, quindi, trasparente nella conduzione della procedura, gli Stati membri farebbero più fatica a “giovarsi” di tale approccio, con inevitabili effetti positivi sull’intero meccanismo» v. già C. BURELLI, *op. cit.*, p. 361.

<sup>137</sup> Ad esempio, una possibile “reazione immediata” potrebbe consistere nella decisione di archiviare negativamente il *dossier Pilot* se lo Stato membro non risponde tempestivamente entro il termine fissato dalla Commissione. Pur riconoscendo che l’assenza di una risposta da parte dello Stato membro può talvolta derivare da una effettiva carenza di informazioni e sebbene tale misura non conduca necessariamente all’avvio di una formale procedura di infrazione, essa potrebbe nondimeno rafforzare l’efficacia deterrente del meccanismo.

<sup>138</sup> Come noto, sin dall’introduzione del sistema *EU Pilot*, la disciplina è stata oggetto di graduali aggiustamenti. Il funzionamento originario era, infatti, parzialmente difforme da quello attuale, prevedendo «la trasmissione diretta delle risposte dell’autorità di uno Stato membro al destinatario finale», intendendosi, per «destinatario finale», il denunciante (v. la relazione della Commissione di valutazione del progetto “*EU Pilot*”, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 70 def., p. 5). Invero, spettava alla Commissione, una volta ricevuta la denuncia, qualificarla come ammissibile o inammissibile per la trattazione nel sistema *EU Pilot* e, qualora l’esame fosse stato positivo, il caso veniva registrato su una piattaforma informatica dai servizi dell’istituzione che, contestualmente, comunicavano l’avvenuta registrazione allo Stato membro interessato. Dall’avvenuta accettazione del *dossier*, lo Stato aveva dieci settimane per predisporre la risposta direttamente al denunciante

Quanto alla efficacia deterrente delle sanzioni, sin dalla loro previsione con il trattato di Maastricht la più attenta dottrina aveva sollevato criticità, dubitando della reale dissuasività dello strumento<sup>139</sup>. Anche la Commissione europea, in sede di elaborazione del trattato, aveva mostrato perplessità in merito, evidenziando che l'utilità della sanzione può variare in base alla tipologia di illecito e altresì alla capacità anche finanziaria dello Stato membro (per quanto poi anche a questo fattore essa venga, come noto, parametrata): dal momento che la violazione delle norme "comunitarie" può essere espressione di una sostanziale mancanza di risorse, l'imposizione di sanzioni pecuniarie comporterebbe soltanto il rischio di aggravare la causa stessa della violazione<sup>140</sup>, in una sorta, quindi, di circolo vizioso. Si è già sostenuto<sup>141</sup> che la penalità degressiva – specie nel caso di illeciti strutturali, come quelli ambientali – è (o almeno dovrebbe essere) più dissuasiva e incentivante il comportamento dello Stato volto all'eliminazione dell'illecito (perché lo sforzo viene più immediatamente premiato) rispetto alla penalità fissa, che pure, ancora di recente, la Corte di giustizia ha chiarito essere quella che di regola deve essere comminata<sup>142</sup>. Eppure, vi è anche chi vede nella penalità decrescente (come pure nella somma forfettaria definita in via equitativa) il rischio che sia percepita dallo Stato come simbolica e, quindi, causa dell'attenuazione dell'autorevolezza delle sentenze della Corte. E da un certo punto di vista, la natura sistematica della violazione e le difficoltà tecniche, gestionali, operative, di coordinamento cui si è fatto riferimento (v. *supra*, § 3) che si riscontrano nell'eliminarla talvolta rischiano di rendere quasi più facile pagare la sanzione (che dunque, qualsiasi natura abbia, perde la propria capacità deterrente) che rimuovere l'inadempimento, conformandosi alla sentenza e ripristinando la legalità violata. La prassi italiana sembra confermare che l'assenza di conseguenze giuridiche irreversibili proprie della monetizzazione dell'infrazione può indurre gli Stati ad atteggiamenti di maggiore inerzia nell'eliminazione dell'inadempimento, quasi come se i costi da sostenere per correttamente

---

(anche se, talvolta, i servizi della Commissione, con richiesta motivata, potevano richiedere una risposta in meno di dieci settimane). L'istituzione, quindi, aveva dieci settimane per valutare la risposta e comunicare le conclusioni al destinatario finale. A differenza del funzionamento odierno, quindi, la Commissione non era direttamente coinvolta nella gestione delle comunicazioni, che erano lasciate alla competenza statale. Il rapporto, in altri termini, si instaurava tra il denunciante e l'autorità nazionale e non tra quest'ultima e la Commissione, come invece avviene oggi. Il sistema attuale, caratterizzato dalla mancanza di un rapporto diretto tra il denunciante e lo Stato membro, è stato verosimilmente concepito per garantire una maggiore riservatezza ai privati e per salvaguardarli da eventuali "ritorsioni". Tale intento si desume (sebbene indirettamente) dall'allegato alla Comunicazione di fine 2016, intitolato "Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione europea", dove è espressamente stabilito che, ai fini della «protezione dell'autore della denuncia e dei [suoi] dati personali», «[l]a comunicazione allo Stato membro dell'identità dell'autore della denuncia e dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo dell'autore stesso, in particolare a norma del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati».

<sup>139</sup> Pur in tempi risalenti, quindi a sistema sanzionatorio appena introdotto o non ancora pienamente a regime, v. le riflessioni di G. TESAURO, *La sanction des infractions au droit communautaire*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 481 ss., spec. p. 488; S. ANDERSEN, *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, in *Yearbook of European Law*, 2008, p. 121 ss., spec. p. 142 ss.; ID., *The Enforcement of EU Law: the Role of the European Commission*, Oxford, 2012, p. 231.

<sup>140</sup> V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*, in *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/91, 1991, p. 150 ss., spec. p. 151 ss.

<sup>141</sup> V. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 271. V. anche le riflessioni svolte *supra*, § 4.

<sup>142</sup> V. Corte giust., causa C-515/23, *Commissione c. Italia*, cit., punto 121.

rispettare gli obblighi imposti dall'Unione siano avvertiti come più onerosi che il pagamento cadenzato della sanzione inflitta, che entra di fatto a far parte del "DNA" dello Stato<sup>143</sup>. Sempre con riferimento alla situazione italiana, una maggior dissuasività delle sanzioni, e della procedura di infrazione in generale, si potrebbe riscontrare se funzionasse meglio (*rectius*, bene) l'istituto della rivalsa, perché l'ente direttamente responsabile dell'illecito sarebbe chiamato davvero a pagare subito (ad oggi il meccanismo di cui all'art. 43 della legge n. 234/2012 è troppo complicato e sarebbe opportuna una sua modifica, da presentare anche alla Commissione europea come intervento strutturale in funzione del miglior adempimento degli obblighi UE, specie in materia ambientale).

Ancora, sempre con riguardo alle sanzioni, ci si potrebbe interrogare sull'utilità di un maggior ricorso ad esse – in chiave deterrente – come misura cautelare atipica *ex art. 279* TFUE (ferma la ritrosia degli Stati al loro versamento e la possibilità della Commissione di procedere tramite compensazione con altri fondi laddove l'esecuzione dell'ordinanza che le impone non sia, da parte dello Stato, spontanea, nell'ottica della leale collaborazione *ex art. 4*, par. 3, TUE che dovrebbe caratterizzare anche questa procedura<sup>144</sup>). Esse sono state riconosciute in buona sostanza come «guarentigia del mero rispetto formale del provvedimento giudiziario» cautelare/principale, per quanto infine [eventualmente anche] riconosciuto come infondato ed ingiusto<sup>145</sup> e come tali, dunque, da non restituire anche se poi l'inadempimento fosse non provato; e l'obbligo del loro versamento cessa in ogni caso alla data di emanazione della sentenza *ex art. 258* TFUE, fosse anche di accertamento della infrazione. Al momento, peraltro è da testare la loro "tenuta" in caso di penalità comminata nell'ambito di un contenzioso infra-statale avviato *ex art. 259* TFUE venuto meno per cancellazione della causa dal ruolo a seguito di transazione tra le parti: la sentenza del Tribunale, che confermava l'impostazione testé richiamata quanto all'impiego e al significato della penalità<sup>146</sup>, è stata infatti "criticata" *in parte qua* dall'avvocato generale Kokott nelle recenti conclusioni dello scorso 10 luglio 2025<sup>147</sup> e sarà interessante

---

<sup>143</sup> Si pensi, ad esempio, alla già menzionata P.I. n. 2007/2195 sui rifiuti in Campania, su cui v. le considerazioni già svolte *supra*, § 4.

<sup>144</sup> In tema v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE; l'esecuzione delle sentenze "comunitarie" di accertamento e quelle di condanna*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 20 agosto 2024, p. 104 ss. È evidente che la misura cautelare (atipica) che impone il versamento di una penalità possiede una maggiore efficacia deterrente rispetto a violazioni ambientali che, in concreto, sono rimuovibili in tempi ridotti, ciò in considerazione della natura emergenziale della misura in parola (si pensi, ad esempio, alla sanzione finalizzata ad assicurare l'esecuzione di un provvedimento inibitorio avente ad oggetto l'attività di deforestazione). Analogamente, con riguardo alla penalità *ex art. 260*, par. 2, TFUE, C. BURELLI, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, cit.

<sup>145</sup> In questo senso v. M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, cit., spec. p. 204. Tale esplicito riconoscimento delle misure cautelari atipiche come «guarentigia del mero rispetto formale del provvedimento giudiziario» cautelare/principale è stato fatto nei confronti della specifica ipotesi di comminazione di misure cautelari *ex art. 279* TFUE nella forma di penalità. In questa prospettiva, un'ipotesi in cui vi è una "divergenza" tra giudizio cautelare e giudizio principale è la già menzionata causa C-121/21, *Repubblica Ceca c. Polonia*, ove, appunto, sono comminate penalità a titolo cautelare, senza che si giungesse alla definizione nel merito della controversia, a seguito dell'avvenuta transazione tra le parti.

<sup>146</sup> V. sentenza 29 maggio 2024, cause riunite T-200/22 e T-314/22, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:329.

<sup>147</sup> Sulle conclusioni dell'avvocato generale Kokott in causa C-554/24 P – e, *amplius*, sulla giurisprudenza recente della Corte sulle sanzioni come misura cautelare atipica – v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, E. SAVOLDELLI, *Il fine (non) giustifica i mezzi. Accessorietà e autonomia della tutela cautelare nelle conclusioni dell'AG Kokott in Polonia c. Commissione*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 28 luglio 2025.

verificare se la Corte seguirà il giudice di prime cure (come appare ragionevole e coerente con la pregressa giurisprudenza) o, piuttosto, i suggerimenti del suo avvocato generale.

Passando ad un esame delle misure che potrebbero rendere più efficace l'*enforcement* della Commissione, ed iniziando a ragionare da quelle che richiederebbero una revisione pattizia (per quanto – per ragioni note e in generale – ad oggi difficilmente ipotizzabile), si potrebbe innanzitutto immaginare l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE agli illeciti ambientali, con anticipazione della sanzione all'esito della sentenza *ex art.* 258 TFUE, che anche per siffatte violazioni non sarebbe più dunque solo di accertamento, ma anche di condanna<sup>148</sup>. Per tale via si assicurerebbe continuità con eventuali misure cautelari pecuniarie inflitte e, in ogni caso, la Corte potrebbe anche disporre l'esigibilità della sanzione a partire da una data diversa da quella di emanazione della sentenza (o comunque una penalità semestrale/annuale), lasciando così ancora un certo lasso temporale allo Stato per porre fine all'illecito, ed iniziando a comminare la sanzione solo se l'inadempimento persiste, appunto, ad una certa data dopo la sentenza. Ciò anche in coerenza con quanto si diceva (*supra*, § 3) circa il fatto che le norme violate in materia ambientale pongono, di regola, obblighi di risultato e che il corretto recepimento ed individuazione delle misure per ottemperare a siffatti obblighi raramente coincide con la data (ben successiva) di effettiva realizzazione dell'obiettivo fissato dalla normativa UE.

Si potrebbe altresì ragionare su una modifica della natura della sentenza della Corte (e quindi del potere ad essa riconosciuto) in modo da renderla idonea a specificare le misure che gli Stati membri sono chiamati a adottare per ottemperarvi (eventualmente, al fine di ridurre l'inevitabile maggiore onere che deriverebbe a carico dei giudici, su indicazione della stessa Commissione; indicazione che pur – si immagina – avrebbe valore di mero "ausilio interpretativo", come accade oggi per l'importo di somma forfettaria e penalità che viene di volta in volta proposto<sup>149</sup>). Tale idea era stata suggerita dalla stessa "guardiana dei trattati" in sede di lavori volti alla negoziazione del progetto di trattato sull'Unione europea, definendola una «formula più modesta e meno aggressiva» della introduzione di sanzioni<sup>150</sup>. E il Parlamento europeo la aveva già caldeggiata, in uno con l'idea di comminare sanzioni agli Stati inottemperanti a una sentenza della Corte, nella risoluzione del 1983 sulla responsabilità degli Stati membri in ordine all'applicazione e al rispetto del diritto "comunitario"<sup>151</sup>. Una siffatta modifica potrebbe essere accompagnata da una eventuale integrazione/specificazione dell'art. 4, par. 3, TUE, ivi prevedendosi che gli ordinamenti nazionali devono "*prevenire gli*

---

<sup>148</sup> La soluzione in parola si potrebbe scontrare con la difficoltà di individuare la base giuridica rilevante ai fini dell'identificazione degli atti a prevalente matrice ambientale, soprattutto in presenza di provvedimenti che contemplano più basi giuridiche. Da questo punto di vista, una riforma dei trattati richiederebbe l'adozione di una formulazione intrinsecamente vaga e generica, più consona alla natura pattizia, con il conseguente rischio di generare un contenzioso interpretativo in merito alla definizione del concetto di "ambiente/ambientale". Ne deriverebbe che l'onere di delineare i confini della materia ambientale, ai fini dell'applicazione della disposizione *de qua*, sarebbe devoluto *ex post* alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, per quanto nulla escluderebbe che gli Stati specificassero, in seno alla CIG deputata alla modifica dei trattati, la formula più generica impiegata dalla disposizione pattizia, eventualmente elencando gli atti rilevanti e/o le relative basi giuridiche, se del caso delegando la Commissione ad una possibile integrazione/revisione di siffatto elenco.

<sup>149</sup> In questo senso, per tutte, v. Corte giust., 23 giugno 2013, causa C-241/11, *Commissione c. Repubblica Ceca*, ECLI:EU:C:2013:423, punto 43.

<sup>150</sup> V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*, cit., p. 152.

<sup>151</sup> V. risoluzione del Parlamento europeo del 9 febbraio 1983, cit.

*inadempimenti e risarcirne le conseguenze*»<sup>152</sup>, con ciò codificandosi, evidentemente, la giurisprudenza *Francovich*<sup>153</sup>.

Certo pare difficile immaginare che gli Stati accetterebbero di buon grado modifiche di questo tenore, *rectius*, sarebbero disponibili ad una revisione dei trattati nei sensi indicati. E ancora più difficile sarebbe, probabilmente, una modifica tesa a conferire alla Corte di giustizia il potere di annullare la normativa nazionale incompatibile con il diritto UE, pur da tempo discussa e sempre sostenuta dalla Commissione<sup>154</sup>. Si tratterebbe di riconoscere al giudice dell'Unione una sorta di potere analogo a quello di varie corti costituzionali negli Stati federali nei confronti delle leggi degli Stati federati contrarie alla costituzione federale: accertato il contrasto della normativa di uno Stato membro con una disposizione del diritto UE, la Corte avrebbe il potere di dichiarare tale normativa inapplicabile con efficacia «*erga omnes*», o anche di invalidarla. «Un'arma» di questo tipo, scriveva la Commissione, «è efficace tuttavia solo quando si tratti di un atto nazionale di natura commissiva. Il ricorso ad essa non consente di risolvere i numerosi casi di infrazioni derivanti da un comportamento omissivo degli Stati membri. Inoltre [riconosceva la stessa Commissione], pur senza arrivare alla [...] ipotesi dell'avocazione o della sostituzione, anch'essa corre fortemente il rischio di non essere accettata, data la possibilità di ingerenza negli ordinamenti giuridici nazionali che conferisce alla Corte di giustizia»<sup>155</sup>.

Quanto, poi, ad alcuni possibili interventi migliorativi dell'efficacia dell'*enforcement*, che non necessitano di una revisione dei trattati (come tali anche meno rischiosi, perché una modifica oggi delle disposizioni pattizie potrebbe anche aprire a scenari di riduzione delle competenze dell'Unione e, per quanto di interesse in questo scritto, di riduzione dei poteri di Commissione e Corte nella gestione delle infrazioni), senz'altro può essere utile un uso più massiccio del riesame e degli altri menzionati strumenti alternativi/preventivi: per quanto, come visto (*supra*, § 2), non si tratti di strumenti di *enforcement* in senso stretto, essi sono (percepiti come) validissimi supporti per le pubbliche amministrazioni incaricate di dare attuazione alla normativa UE, indicando le modalità più corrette per conformarsi agli obblighi UE; e se il loro scopo è quello di prevenire, appunto, l'apertura di procedimenti di infrazione *e/o Pilot* (o altresì l'invio di lettere amministrative) allora indubbiamente, in un ragionamento complessivo, il loro impiego più sistematico e incisivo dovrebbe migliorare la conformità delle normative nazionali al diritto UE e ridurre il numero e la consistenza degli illeciti.

Ancora, ci si può chiedere se la Commissione prima e la Corte poi potrebbero tenere conto in funzione “premiante”, incentivante, e quindi in chiave di attenuante in qualche modo in sede di proposta e definizione delle sanzioni (*sub specie*, della somma forfettaria), di eventuali investimenti degli Stati membri in fonti di energia rinnovabili<sup>156</sup>. E così si potrebbe ipotizzare

---

<sup>152</sup> V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*, cit., p. 152. La Commissione proponeva addirittura di «prevedere il potere delle istituzioni di prendere le misure di armonizzazione o di coordinamento. Anche se, infatti, le disposizioni da emanare in materia devono continua[re] ad essere in primo luogo di competenza degli ordinamenti interni degli Stati membri, [poteva] risultare necessario assicurare un minimo di coerenze fra tali ordinamenti».

<sup>153</sup> Corte giust., 19 novembre 1991, cause riuniti C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, ECLI:EU:C:1991: 428.

<sup>154</sup> V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*, cit., p. 152.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>156</sup> A favore di una soluzione di questo tipo sembra esprimersi, ad esempio, F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, cit., p. 17, là dove, con riferimento al caso della Centrale eolica di

– come sembra prospettato dall’avvocato generale Kokott in un caso contro la Bulgaria<sup>157</sup> – una migliore perimetrazione degli addebiti già nella lettera di messa in mora nella procedura *ex art.* 260, par. 2, TFUE (se non, addirittura, nel parere motivato *ex art.* 258 TFUE), vista la correlazione con le sanzioni che infine si possono comminare se l’inadempimento originariamente contestato viene accertato dalla Corte e poi persiste dopo la prima sentenza e viene avviato un secondo procedimento. Maggiore è la chiarezza delle censure, infatti, più lo Stato membro è in grado mettere in essere le specifiche misure di adeguamento necessarie per evitare sanzioni o, comunque, il loro prolungato pagamento. Anche se è indubbio che il fatto che l’inadempimento sia generale e persistente, sistematico e strutturale e che la Commissione spesso raggruppi le contestazioni relative ad una prassi generalizzata, può rendere più complessa la definizione puntuale e circoscritta dello stesso.

Infine, benché si tratti di interventi per certi versi forse più “impegnativo” da realizzare, sembra opportuno ragionare su di un possibile “cambio di destinazione d’uso” della penalità *ex art.* 260, par. 2, TFUE, talora (come visto) non davvero efficace perché l’eliminazione dell’inadempimento è spesso assai complicata, lunga e gravosa. Anziché versata “sul conto Risorse proprie UE” (cui peraltro a partire dal 2017 non si fa più – correttamente – riferimento nelle sentenze della Corte), la penalità potrebbe essere utilizzata – secondo le indicazioni della Corte di giustizia e sotto il controllo della Commissione – per eliminare la violazione riscontrata<sup>158</sup>. Le penalità – al pari delle somme forfettarie – confluiscono nel bilancio dell’Unione nella categoria residuale delle “altre entrate”. Nel 2023 sono stati versati al bilancio dell’Unione, come sanzioni all’esito di procedure di infrazione, 236 milioni di euro, su di un totale di 98,8 miliardi di altre risorse e 248,4 miliardi totali di risorse; la previsione per il 2024 è di un versamento della stessa natura pari a circa 392 milioni. Il futuro andamento non è prevedibile e non si tratta certo di somme particolarmente rilevanti, specie se il ragionamento venisse fatto in relazione alle sole penalità. Tutto considerato, una modifica siffatta potrebbe essere ben accettata dagli Stati membri e altresì dalla “guardiana dei trattati”, essendo utile sia al fine di (aiutare lo Stato a) eliminare l’infrazione sia, in un’ottica più di sistema, per assicurare il rispetto e l’effettività più tempestivi del diritto UE. E da questo punto di vista, la soluzione sarebbe “win-win” e ciò potrebbe forse tacitare la possibile obiezione della natura in qualche modo “premiale” della modifica, a favore di uno Stato che è comunque inadempiente, in

---

Derrybrien (sentenza 12 novembre 2019, causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2019:955), «avente ad oggetto la sanzione nei confronti dell’Irlanda per aver mancato all’obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale –già in precedenza accertato – rispetto alla costruzione di una centrale eolica, [...] non [aveva] minimamente apprezzato la circostanza che si trattasse di un impianto produttivo di energia rinnovabile, né che tale impianto fosse ormai da tempo in funzione» ritenendo comunque l’infrazione piuttosto grave.

<sup>157</sup> V. conclusioni del 17 novembre 2022, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, cit., spec. parr. 35-37. Nel caso in parola, poi, la Corte (con la citata sentenza del 16 marzo 2023) ha stabilito che nella lettera di diffida inviata alla Bulgaria, la Commissione non aveva dimostrato «*prima facie* e con la dovuta chiarezza» la mancata esecuzione alla sentenza *ex art.* 258 TFUE resa nel 2017, adducendo solo evidenze e dati relativi a inadempimenti constatati nel corso degli anni 2015 e 2016, e non nel corso del 2017, vale a dire a seguito della sentenza della Corte (punto 31). A causa di questo vizio nella procedura precontenziosa, come già visto *supra*, § 4, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

<sup>158</sup> In questo senso v. sempre le conclusioni dell’avvocato generale Kokott nella causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, cit., par. 108, dove si legge che non possibile comminare una penalità e comunque non è ragionevole l’imposizione della somma forfettaria benché alla scadenza del termine di cui alla lettera di messa in mora lo Stato fosse ancora inadempiente, perché esso dovrebbe «investire le sue scarse risorse nel miglioramento della qualità dell’aria».

controtendenza rispetto al carattere deterrente della condanna (che comunque verrebbe confermato dalla comminazione della somma forfettaria la cui destinazione d'uso resterebbe invariata)<sup>159</sup>. Infine, come anticipato, tale soluzione avrebbe anche il pregio di non necessitare di alcun intervento di revisione del diritto primario, né, a ben vedere, forse del diritto derivato<sup>160</sup>, potendo probabilmente profilarsi tramite un “semplice” cambio di impostazione della giurisprudenza della Corte di giustizia. Infatti, le somme in parola sono annoverabili, come detto, tra le “altre entrate” di cui all’art. 311 TFUE e la loro “base giuridica”, per la “costruzione” del bilancio UE, pare rinvenibile nello stesso art. 260 TFUE, che nulla dice in merito alla destinazione delle stesse.

---

<sup>159</sup> E, ancora, la deterrenza sarebbe confermata dal fatto che il mancato impiego dei fondi destinati ad eliminare il persistente inadempimento per la finalità (appunto) indicata potrebbe essere contestato dalla Commissione europea – al pari della loro distrazione – con l’avvio di una nuova procedura di infrazione *ex art.* 258 TFUE.

<sup>160</sup> Non pare, infatti, necessario modificare la decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007 (e successive modifiche), relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, né la decisione della Commissione C(2013) 2488 final del 2 maggio 2013 sulle disposizioni relative alla procedura interna per il recupero delle somme derivanti da ammende, somme forfettarie e penalità di cui ai trattati, che sostituisce precedente decisione C(2011) 4212 final del 17 giugno 2011.