

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da

MONICA DELSIGNORE
LORENZO SCHIANO DI PEPE

1-2026

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Direttori

MONICA DELSIGNORE - LORENZO SCHIANO DI PEPE

Fondatori

ACHILLE CUTRERA - FAUSTO CAPELLI † - STEFANO NESPOR

Comitato direttivo

PAOLA BRAMBILLA - MARTA SILVIA CENINI - DIANA CERINI - GIOVANNI CORDINI
COSTANZA HONORATI - VALENTINA JACOMETTI - ANGELO MAESTRONI
EVA MASCHIETTO - BARBARA POZZO - MARGHERITA RAMAJOLI
TULLIO SCOVAZZI - RUGGERO TUMBIOLO

Comitato scientifico

FEDERICO BOEZIO - EMANUELE BOSCOLO - SABINO CASSESE - GIOVANNI COCCO
ADA LUCIA DE CESARIS - BARBARA DE DONNO - JOSEPH DiMENTO - MAURIZIO FLICK
MATTEO FORNARI - JOSÉ JUSTE RUIZ - PAULO AFFONSO LEME MACHADO - ROBERTO LOSENGO
MARIA CLARA MAFFEI - SALVATORE MANCUSO - GIUSEPPE MANFREDI - ALFREDO MARRA
SILVIA MIRATE - MASSIMILIANO MONTINI - STEFANIA NEGRI - MARCO ONIDA
IRINI PAPANICOLOPULU - CHIARA PERINI - LUIGI PISCITELLI - MICHEL PRIEUR
SUSANNA QUADRI - ECKART REHBINDER - UGO SALANITRO - GIUSEPPE TEMPESTA
BRUNO TONOLETTI - ALBERTA LEONARDA VERGINE

Comitato di redazione

GIULIA BAJ - SIMONE CARREA - LETIZIA CASERTANO
MATTEO CERUTI - CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI - STEFANO FANETTI
DAMIANO FUSCHI - LUCA GALLI - GIULIA GAVAGNIN - ADABELLA GRATANI - MAURIZIO FLICK
MICHELA LEGGIO - DANIELE MANDRIOLI - CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL
ANGELO Merialdi - ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN
ANDREA PISANI TEDESCO - GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI

Coordinatrice dei comitati della rivista

ILARIA TANI

Segretaria di redazione

SCILLA VERNILE

In Copertina: Foca (*Phoca vitulina*)

FIGUIER, I MAMMIFERI, MILANO, 1892

La procedura di infrazione in materia ambientale: profili critici

BENEDETTA MINUCCI*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il primato negativo del contenzioso ambientale tra dati statistici e nuove strategie della Commissione. – 2. La specificità giuridica e tecnica del diritto ambientale. – 3. La centralità dell’ambiente nella giurisprudenza dell’Unione e l’insufficienza del modello sanzionatorio. – 4. Verso un nuovo paradigma di *enforcement* ambientale: l’estensione dell’articolo 260, paragrafo 3, TFUE tra prospettive di riforma e ostacoli politici. – 4.1. *Segue*: EU Pilot e il dialogo amministrativo. – 4.2. La funzione preventiva della fase precontenziosa. – 4.3. *L’Environmental Implementation Review*. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione: il primato negativo del contenzioso ambientale tra dati statistici e nuove strategie della Commissione*

Se vi è un terreno su cui si misura la credibilità del progetto d’integrazione europea, questo è senza dubbio la transizione ecologica. Elevata a obiettivo prioritario dall’articolo 3, paragrafo 3, TUE e consacrata dagli articoli 11 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali quale esigenza trasversale di ogni politica sovranazionale, la tutela dell’ambiente costituisce attualmente una delle sfide più complesse per la tenuta dello Stato di diritto nell’Unione¹. A fronte di uno sforzo regolatorio senza precedenti,

* Il presente contributo è stato redatto nell’ambito del Progetto di ricerca di ateneo (FRA 2024) dal titolo «Il ruolo dell’Unione europea e delle organizzazioni internazionali nella tutela dell’ambiente: prove di costituzionalismo globale (Eco.U.N.I.T.)», finanziato dall’Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze politiche.

¹ Per un inquadramento generale, v. C. PESCE, *Ambiente*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. II, II ed., Napoli, 2025;

teso a tradurre in obblighi giuridici gli obiettivi del Green Deal² e ad affermare un modello globale di sostenibilità, sul piano dell'effettività della tutela si registra invero una frattura sempre più profonda tra l'ambizione legislativa e la realtà applicativa negli Stati membri. La tenuta di tale architettura normativa è affidata, come è noto, al meccanismo di controllo accentrato e, segnatamente, alla procedura di infrazione *ex* articolo 258 TFUE, strumento privilegiato nelle mani della Commissione europea per assolvere al proprio ruolo di custode dei Trattati³. Nondimeno, se si considera il funzionamento di questo meccanismo correttivo, che dovrebbe garantire una reazione non solo coercitiva, ma anche tempestiva ed effettivamente dissuasiva, il punto di partenza di un'indagine che non voglia esaurirsi in una ricognizione astratta non può che essere il dato empirico, il quale restituisce l'immagine nitida di un sistema in evidente affanno. Infatti, l'esame dei dati ufficiali⁴ più recenti certifica che il settore am-

nonché, per una ricostruzione sistematica della materia, F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente: principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, spec. cap. II.

² V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640final. Sull'impatto del Green Deal europeo, in dottrina, *ex multis*, cfr. M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020; M. ONIDA, *Il Green Deal Europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, Padova, 2021; E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, green industrial policy e settore dell'energia*, in questa *Rivista*, 2021, p. 129 e ss.; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, febbraio 2022; G. PEROTTO, *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in *European Papers*, vol. 7, 2022, 1, pp. 385-398; 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*, 2024, 1, p. 117 e ss., spec. p. 127.

³ Per un'approfondita e recente disamina del tema v. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 56 e ss.; C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024, passim. Sull'utilizzo di tale strumento quale meccanismo di garanzia v. M. ARANCI, *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus*, 13 luglio 2019. Con specifico riguardo all'impatto del contenzioso del nostro Paese, si rimanda a R. ADAM, *L'Italia e le procedure d'infrazione: ragione e rimedi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, 2, p. 371.

⁴ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 7 luglio 2025, Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2025, COM (2025) 420final.

bientale detiene, oramai cronicamente, il primato negativo per numero di procedure di infrazione pendenti.

Nel 2025 si contano ben 309 casi aperti, un dato che distanzia nettamente tutti gli altri settori e che spesso arriva a raddoppiare il volume di contenzioso di ambiti cruciali quali i trasporti o la fiscalità. Tra l'altro, i numerosi procedimenti di infrazione attualmente pendenti riguardano obblighi ambientali sostanziali – dalla qualità delle acque al trattamento dei reflui urbani, fino alla gestione dei rifiuti – con ricadute dirette sulla salute pubblica, sulla sicurezza degli ecosistemi e sul corretto funzionamento del mercato interno. Al riguardo è significativo che, nel solo pacchetto di infrazioni del giugno 2025, la Commissione sia stata costretta a inviare lettere di messa in mora a cinque Stati membri (Bulgaria, Grecia, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo) per la mancata trasposizione della Direttiva (UE) 2020/2184 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano⁵. Non meno rilevanti risultano le procedure ben più risalenti, come quella avviata nei confronti della Spagna per l'inadempimento della Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane⁶, che attestano la persistenza di violazioni di carattere sistemico. Analogamente, nel luglio 2024, un richiamo generalizzato ha coinvolto tutti i ventisette Stati membri per il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta e riciclo dei rifiuti previsti dalla Direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE, come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851)⁷.

È agevole comprendere come il perdurare di tali inadempimenti comporti un onere economico difficilmente sostenibile. Come già evidenziato dalla Corte dei conti⁸ e ribadito dalla Commissione lo scorso

⁵ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Si rinvia ai procedimenti INFR (2025) 2073 (Bulgaria), INFR (2025) 2049 (Grecia), INFR (2025) 2026 (Spagna), INFR (2025) 2048 (Paesi Bassi) e INFR (2025) 2068 (Portogallo).

⁶ Direttiva (UE) 2024/1309 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

⁷ Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti. Sull'azione generalizzata intrapresa nei confronti degli Stati membri, cfr. Commissione europea, *Pacchetto infrazioni del mese di luglio 2024: decisioni principali*.

⁸ Special report n. 28/2024 *Enforcing EU law - The Commission has improved its management of infringement cases, but closing them still takes too long*, 17 December 2024. Per un'analisi critica dei dati ivi contenuti, si veda P. G. SILVESTRI, *Dieci anni di*

luglio nella comunicazione sul riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2025⁹, i costi della mancata attuazione della legislazione ambientale ammontano a circa 180 miliardi di euro l'anno. Tale cifra riflette non solo i danni diretti agli ecosistemi e le spese sanitarie collegate all'inquinamento, ma anche la perdita di opportunità economiche per il mercato interno¹⁰.

A tale quadro critico non è estranea l'Italia. Nell'ordinamento nazionale risultano, infatti, pendenti 24 procedure di infrazione in materia ambientale su un totale di 69 casi aperti; tale dato conferma come il settore ecologico assorba oltre un terzo dell'intero contenzioso con l'Unione. Non si tratta di una mera incidenza statistica, ma dell'indice di una difficoltà strutturale nell'attuazione della normativa ambientale europea, le cui ricadute investono tanto la credibilità dello Stato nei rapporti con le istituzioni dell'Unione quanto la capacità dell'apparato amministrativo di assicurare una tutela effettiva e uniforme dell'ambiente.

È proprio alla luce di tali criticità che l'*Environmental Implementation Review* (EIR) 2025¹¹ restituisce una diagnosi particolarmente significativa. Il documento, infatti, lungi dal limitarsi a un catalogo di inadempimenti, individua nella fragilità della *governance* nazionale e nella persistente debolezza della capacità amministrativa le cause strutturali che ostacolano sia il corretto recepimento delle direttive europee sia l'effettiva attuazione degli investimenti verdi.

Nondimeno, un'analisi esclusivamente quantitativa risulterebbe parziale se non fosse collocata nel contesto della recente evoluzione dell'indirizzo politico della Commissione. A fronte di un arretrato di tale portata, si osserva, infatti, una progressiva contrazione nell'avvio di nuove procedure di infrazione. Tale dinamica non è casuale, ma riflette un consapevole mutamento di paradigma nella strategia di *public enfor-*

procedure di infrazione: il report della Corte dei Conti, in Rivista del Contenzioso Europeo, 2025, 1.

⁹ COM (2025) 420final, cit.

¹⁰ Non comprende tuttavia altri costi più difficili da quantificare, come il deterioramento dello Stato di diritto e della parità delle condizioni di concorrenza, COM (2025) 420final, cit., p. 12.

¹¹ Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2025. Relazione per paese - Italia, SWD (2025) 314final, del 7 luglio 2025.

cement. Come formalizzato nella comunicazione del 2022 “Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati¹²”, la Commissione ha progressivamente abbandonato l’approccio frammentario del passato per adottare una strategia più selettiva, fondata sulla priorità attribuita ai casi con impatto sistemico e sulla prevenzione del contenzioso attraverso strumenti cooperativi. Se un tempo, cioè, l’esecutivo UE era solito aprire singoli dossier per ogni discarica abusiva o per ogni agglomerato non conforme alla legislazione europea, oggi tende a concentrare le risorse “riunendo centinaia di agglomerati in unico caso di trattamento delle acque reflue urbane o decine di discariche in casi relativi ai rifiuti”¹³. Tale *modus operandi* è ritenuto “molto più efficace per condurre tutte le regioni di uno Stato membro verso il rispetto delle norme mediante un’unica procedura di infrazione”¹⁴.

Questa scelta, seppur razionale in un’ottica di efficienza amministrativa, presta il fianco a critiche non trascurabili. Invero, essa espone al rischio di una eccessiva politicizzazione della discrezionalità applicativa, alimentando il sospetto che il rigore sanzionatorio venga modulato anche in funzione di considerazioni di opportunità politica, nel tentativo di non accentuare tensioni euroscettiche in una fase storica particolarmente sensibile¹⁵. Un indizio in tal senso potrebbe rinvenirsi negli “Orientamenti politici per il quinquennio 2024-2029”¹⁶, dove la marginalizzazione del vocabolo “ambiente” – sempre più sussunto in logiche di competitività sostenibile – sembra suggerire la precisa scelta di un ridimensionamento delle priorità ecologiche.

Alla luce del quadro appena delineato e delle incertezze strategiche che lo attraversano, si rende necessario formulare la domanda centrale della presente analisi: può una procedura intrinsecamente lenta e discrezionale,

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 13 ottobre 2022, *Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*, COM (2022) 518final.

¹³ *Ivi*, p. 22.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ C. AMALFITANO, C. BURELLI, *Public enforcement delle norme ambientali da parte della Commissione europea*, in *Eurojus*, 2025, 4.

¹⁶ V. il documento “Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029”, Strasburgo, 18 luglio 2024, disponibile *online* al seguente *link*: www.commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683f63ffb2cf648_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_IT.pdf.

come quella disciplinata dall'articolo 258 TFUE, garantire la tutela effettiva dell'ambiente? Al fine di sciogliere tale nodo problematico – in un contesto segnato da *deficit* attuativi e costi insostenibili – il presente contributo si propone di sottoporre a vaglio critico la tenuta dello strumento, verificando se i suoi tempi e la sua natura intrinsecamente diplomatica siano ancora compatibili con l'urgenza della crisi ambientale o se, viceversa, finiscano per rappresentare un freno all'effettività del diritto dell'Unione.

Giova sin da ora precisare che l'analisi si concentrerà esclusivamente sugli strumenti di *public enforcement*, lasciando volutamente sullo sfondo il tema del *private enforcement*¹⁷. Sebbene tra i due rimedi sussista una innegabile interconnessione, la complessità delle questioni relative all'accesso alla giustizia richiederebbe una trattazione autonoma che esula dai limiti di questa indagine. Lo studio, dunque, prenderà le mosse da una ricognizione delle specificità giuridiche e tecniche del diritto ambientale (v. *infra*, par. 2), per poi analizzare la risposta giurisprudenziale della Corte di Giustizia (v. *infra*, par. 3). Successivamente, l'analisi si soffermerà sulle possibili soluzioni di riforma (v. *infra*, par. 4), per approdare, infine, alle considerazioni conclusive, dove si evidenzierà come l'attuale sistema sembra trovarsi in un'*impasse* strutturale.

2. La specificità giuridica e tecnica del diritto ambientale

La diagnosi di tale *impasse* non può prescindere da una disamina delle peculiarità che connotano il settore ambientale¹⁸. Difatti, l'elevato numero di procedure di infrazioni pendenti non è un dato casuale, bensì il riflesso di una serie di caratteristiche che definiscono la specificità giuridica e tecnica della materia, rendendo il rispetto del diritto derivato particolarmente oneroso per gli Stati membri.

Come è noto, su questi ultimi grava innanzitutto l'onere di conformarsi ai principi che informano la politica dell'Unione europea in ma-

¹⁷ Per una puntuale ricostruzione del rapporto tra i due rimedi nell'ordinamento dell'Unione, si rinvia a F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 1° gennaio 2023, spec. p. 18 e ss.

¹⁸ Sulla genesi e lo sviluppo della politica ambientale nell'ordinamento dell'Unione, cfr., *ex multis*, F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 1521 e ss.

teria ambientale, orientata al conseguimento di un elevato livello di tutela¹⁹. Tali principi (di precauzione, di azione preventiva, di correzione dei danni ambientali alla fonte e di “chi inquina paga”, art. 191, par. 2, TFUE) costituiscono parametri sostanziali e criteri guida dell’azione pubblica in questo settore²⁰.

In particolare, il principio di precauzione²¹, quantunque rivolto in prima istanza alle istituzioni dell’Unione, può giustificare l’adozione da parte degli Stati membri di misure unilaterali di protezione. In forza di tale principio, le autorità nazionali sono legittimate, e talvolta tenute, a negare l’autorizzazione a piani o progetti che possano compromettere l’integrità dell’ambiente o della biodiversità²², anche in assenza di evidenze scientifiche circa l’effettiva nocività dell’attività.

Il principio dell’azione preventiva, come risaputo, mira invece a scongiurare il verificarsi del danno alla radice, imponendo una valutazione *ex ante* degli impatti. Tuttavia, proprio tale meccanismo attribuisce agli Stati un certo margine di discrezionalità nell’attuazione concreta, ad esempio nella definizione dei criteri e delle soglie dimensionali in base ai quali un progetto deve essere sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Tale flessibilità, ancorché necessaria, accresce la complessità attuativa, esponendo gli Stati a un rischio maggiore di discostamento dalle indicazioni europee e, conseguentemente, di apertura di procedure d’infrazione.

A ciò si aggiunge la variabile introdotta dalla clausola di salvaguardia, *ex* articolo 191, paragrafo 2, comma 2 TFUE, che autorizza gli Stati membri ad adottare, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie diverse rispetto a quelle armonizzate dall’Unione. L’ampiezza di tale formulazione non esclude, in linea teorica, che la clausola possa essere attivata pure per derogare, sebbene temporaneamente, al *ri-basso* rispetto al livello di tutela imposto dal regime armonizzato, qualora

¹⁹ Cfr. F. FERRARO, *L’evoluzione della politica ambientale dell’Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in RGA, 2021, 4.

²⁰ Per un’analisi dei principi v. F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell’Unione europea in materia ambientale*, in DPCE, 2023, 2; P. DE PASQUALE, *Le dimensioni del costituzionalismo ambientale. Brevi osservazioni*, *ivi*, 2023.

²¹ V. L. SCHIANO DI PEPE, *Codici “a specchio”, principio di precauzione e obblighi del produttore del rifiuto*, in questa *Rivista*, 2020, 4.

²² CGUE, 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito/Commissione*.

ciò sia imposto da irreplicabili specificità ambientali o climatiche proprie di una regione o di un singolo Stato membro²³. Ed è chiaro che un simile margine di manovra impone inevitabilmente un penetrante vaglio di compatibilità, volto a verificare che la specificità locale non celi vantaggi economici dissimulati o mere inadempienze. Ne consegue che tale flessibilità, lungi dal semplificare, finisce spesso per tradursi in un ulteriore fattore di incertezza applicativa e di rischio sanzionatorio.

È però spostando l'analisi dal piano dei principi a quello dell'attuazione pratica che la specificità dell'illecito ambientale emerge nella sua dimensione più critica. Sul versante interno, infatti, persistono numerose difficoltà nel recepimento e nell'attuazione delle norme europee in materia ambientale, ascrivibili a una duplice matrice: da una parte, la complessità tecnica delle discipline settoriali; dall'altra, l'ingente onerosità economica che esse comportano. Invero, gli atti derivati richiedono spesso, ai fini della loro attuazione, elevate competenze tecniche e raramente possono essere adempiuti mediante un semplice intervento legislativo, presupponendo piuttosto una pluralità coordinata di misure. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla messa a norma delle reti fognarie o alla bonifica delle discariche²⁴.

Tant'è che il protrarsi dell'inosservanza di tali obblighi genera le cd. violazioni 'strutturali', riconducibili alla categoria che la Corte di Giustizia definisce come "generalì e persistenti"²⁵. Se, infatti, la generalità indica un numero elevato di casi simili che riflettono una prassi amministrativa difforme, la persistenza segnala la natura prolungata dell'infrazione²⁶. Peraltro, il massiccio impiego di risorse finanziarie per la realizzazione di infrastrutture complesse incide in misura significativa sui bilanci pubblici nazionali e locali, spesso già saturati da vincoli di spesa rigidi, con il rischio di rallentare ulteriormente l'attuazione delle direttive ambientali e di accentuare il divario tra gli obblighi imposti e le risorse effettivamente disponibili.

²³ V. in tal senso A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, *sub* art. 191, p. 1635; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, Milano, 2014.

²⁴ In questi termini v. LUIGI MARCHEGIANI, *Le procedure di infrazione in materia di trattamento delle acque reflue urbane quale esempio di violazioni "strutturali" del diritto dell'Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, 2, spec. pp. 2 e 7.

²⁵ V. CGUE, 26 aprile 2005, causa C-494/01, *Commissione/Irlanda*, punto 139.

²⁶ Cfr. C. AMALFITANO, C. BURELLI, *op. cit.*, p. 44.

Alle criticità operative si aggiunge, infine, una ulteriore complessità di natura istituzionale, poiché le procedure di infrazione in materia ambientale coinvolgono quasi fisiologicamente competenze riconducibili ai livelli amministrativi regionali e locali²⁷. Difatti, la genesi dell'illecito ambientale è frequentemente imputabile ad atti o omissioni di enti territoriali, con la conseguenza che il necessario lavoro di coordinamento tra i diversi centri di responsabilità si traduce spesso in un meccanismo faraginoso²⁸. Ne derivano rallentamenti patologici sia nella gestione delle procedure sia nella predisposizione delle risposte agli atti della Commissione europea.

Al di là delle difficoltà sul piano operativo, va pure ricordato che l'inosservanza degli obblighi di prevenzione non si esaurisce in una carenza amministrativa interna, ma integra altresì gli estremi di un vero e proprio illecito internazionale, con conseguenze che travalicano la dimensione domestica della responsabilità. Come chiarito dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo dello scorso luglio²⁹, la protezione dell'ambiente e del sistema climatico non costituisce più un ambito rimesso alla mera discrezionalità politica degli Stati, ma impone standard di condotta ormai qualificabili come inderogabili. Di talché, la natura *erga omnes* di tali obblighi, impone un dovere di diligenza che grava sugli Stati nell'adozione di tutte le misure necessarie a prevenire danni ambientali.

3. *La centralità dell'ambiente nella giurisprudenza dell'Unione e l'insufficienza del modello sanzionatorio*

A fronte di un quadro attuativo tanto frammentato, segnato da ritardi e criticità sistemiche, spetta alla giurisprudenza della Corte di Giustizia il

²⁷ *Ivi*, p. 7.

²⁸ R. ADAM, N. MINASI, G. PERINI, E. CANO, E. PROSPERI, *La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015.

²⁹ V. Corte internazionale di giustizia, parere riguardante gli obblighi degli Stati in relazione ai cambiamenti climatici, del 23 luglio 2025. Sia consentito il rinvio a B. MINUCCI, *Lo jus cogens nell'Unione europea: un vincolo assoluto?*, in *Eurojus*, 2025, 4, spec. p. 52.

merito di aver edificato, in via pretoria, l'impalcatura della tutela ambientale dell'Ue, affermandone la centralità ben oltre il dettato normativo.

Invero, l'analisi dell'operato del giudice di Lussemburgo rivela una parabola evolutiva che ha anticipato e, sovente, guidato le riforme dei Trattati. La Corte, infatti, ha qualificato la protezione dell'ambiente come una priorità dell'azione comunitaria ben prima che quest'ultima fosse formalmente annoverata tra le competenze delle istituzioni³⁰. Più precisamente, se in una fase genetica la sostenibilità ambientale era concepita come bene-strumento, funzionale cioè alla rimozione degli ostacoli tecnici e al buon funzionamento del mercato unico, nell'attuale assetto essa si configura quale bene-fine, vale a dire come interesse pubblico primario da perseguire *in sé*, indipendentemente dalle sue ricadute economiche. La giurisprudenza ha consolidato tale *status*, giungendo a riconoscere che la tutela dell'ambiente rientra nella categoria degli obiettivi di interesse generale dell'Unione ed è idonea, in quanto tale, a giustificare restrizioni significative all'esercizio di taluni diritti, ivi compresi il diritto di proprietà e la libertà d'impresa³¹. In tale ottica, l'ambiente è stato elevato al rango di 'bene comune', la cui tutela impone non solo obblighi di conservazione, ma anche di gestione razionale delle risorse e di miglioramento delle condizioni naturali.

Tale approccio ha trovato una recente consacrazione nel riconoscimento dell'inscindibile nesso tra la tutela dell'ecosistema e il diritto fondamentale alla salute. Superando le tradizionali cautele, la Corte ha definitivamente chiarito che un livello elevato di protezione della salute umana non è perseguibile in assenza di un contestuale ed elevato standard di tutela ambientale. Emblematico, in tal senso, è il principio di diritto enunciato nel noto caso *Ilva*³², dove i giudici, attraverso una lettura integrata della Direttiva relativa alle emissioni industriali³³ con gli articoli 35

³⁰ Già nella storica sentenza del 7 febbraio 1985, C-240/83, *Procureur de la République/ADBHU*, punto 13.

³¹ V. CGUE, 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Križan*, punto 114. Sul tema v. P. DE PASQUALE, *Il difficile bilanciamento tra il diritto di proprietà privata e la tutela dell'ambiente nell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2025, 2.

³² CGUE, 25 giugno 2024, causa C-626/22, *Ilva e a.* V.E. MASCHIETTO, *La Corte di giustizia su Ilva: impatti immediati e potenziali*, in *RGA online*, 2024, 56. In via generale, per tutti, si v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 358 e ss.

³³ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre

e 37 della Carta dei diritti fondamentali, hanno sancito l'obbligo di una valutazione *ex ante* degli impatti sanitari nelle procedure autorizzatorie.

L'importanza prioritaria attribuita a tale "valore" si deduce, altresì, dalla giurisprudenza che ha ammesso, in via eccezionale, che il giudice nazionale possa sospendere temporaneamente la disapplicazione di una norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione, qualora ciò sia strettamente necessario per evitare effetti gravemente pregiudizievoli per l'ambiente o per prevenire un vuoto normativo idoneo a comprometterne la protezione, sovvertendo così, in nome dell'emergenza ecologica, i dogmi classici del primato del diritto dell'Unione³⁴.

Nondimeno, se, da un lato, la Corte di Giustizia, segnatamente attraverso il rinvio pregiudiziale di interpretazione, ha svolto una funzione propulsiva nell'innalzamento del livello di tutela ambientale, contribuendo a un progressivo *upgrade* degli standard di protezione, dall'altro lato, quando è stata chiamata a intervenire nella diversa veste di giudice dell'inadempimento, la sua puntualità e severità sanzionatoria non si sono tradotte in risultati altrettanto efficaci sul piano dell'adempimento sostanziale. In presenza di violazioni strutturali, infatti, la procedura di infrazione tende a rivelarsi uno strumento scarsamente incisivo. L'esperienza dimostra che il protrarsi dell'inerzia degli Stati membri riduce spesso il ricorso *ex art. 258* TFUE, nelle controversie ambientali, a una pronuncia meramente dichiarativa che, pur dotata di elevata autorità giuridica, risulta insufficiente a garantire l'effettiva esecuzione degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione.

Innanzi a uno scenario di inottemperanza cronica, la Corte di Giustizia è stata costretta a intensificare l'uso della coercizione finanziaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE³⁵.

2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

³⁴ CGUE, 28 luglio 2016, causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*. Inoltre, CGUE, 23 aprile 2020, causa C-401/18, *Herst*, punti 56 e 57; in senso confermativo, 25 giugno 2020, causa C-24/19, *A e a*. (Turbine eoliche di Aalter e Nevele), punto 84.

³⁵ Sull'impiego delle sanzioni pecuniarie cfr. M.E. HARRIS, *La prassi delle sanzioni pecuniarie ex art. 260, par. 2, TFUE tra certezza del diritto ed effettività dell'acquis*, in *Eurojus*, 2025, 4, p. 311 e ss. Inoltre, in merito al valore delle pronunce di inadempimento *ex art.* 258 e 260 TFUE, si rinvia a A. CIRCOLO, *La decisione del giudice di Strasburgo nel caso Cannavacciuolo e a./Italia e il valore delle pronunce ex art. 258 TFUE nei giudizi dinanzi alla Corte EDU*, in *Unione europea e diritti*, 2025, 1.

Le pronunce intervenute nel solo 2025 nei confronti dell'Italia, della Slovenia e della Croazia offrono, in tal senso, una cartina di tornasole impietosa dello stato dell'arte. In tutte e tre le fattispecie, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi per la seconda volta su inadempimenti già accertati con precedenti sentenze, constatando come, a distanza di molti anni, gli Stati membri interessati non avessero ancora dato piena esecuzione agli obblighi derivanti dal diritto ambientale dell'Unione.

Il caso più emblematico, per gravità e persistenza, è certamente quello oggetto della causa Commissione c. Italia³⁶, relativo alla storica violazione della Direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane³⁷. In questa sede, la Corte ha rilevato come, a undici anni dalla prima sentenza di accertamento e ad oltre vent'anni dalla scadenza dei termini di recepimento della Direttiva, persistesse ancora una sostanziale inosservanza degli obblighi in numerosi agglomerati urbani, con particolare riferimento alla cronica carenza infrastrutturale del Mezzogiorno.

La difesa dello Stato italiano si è concentrata sulla natura strutturale dell'inadempimento, evidenziando la complessità tecnica, geologica e finanziaria degli interventi materiali necessari, che spaziano dalla progettazione al collaudo di infrastrutture complesse³⁸. Inoltre, l'Avvocatura dello Stato ha sottolineato l'ingente stanziamento di risorse economiche e la nomina di un commissario straordinario unico, quali prove di un rinnovato impulso verso la conformità³⁹. Tuttavia, tali argomenti non sono stati ritenuti sufficienti ad escludere la sanzione. La Corte ha, infatti, ribadito che la complessità dei lavori e i tempi tecnici necessari per la messa a norma non potevano condurre a una valutazione meno severa della gravità dell'infrazione, data la rilevanza degli interessi pubblici in gioco. Di conseguenza, il giudice dell'Unione ha condannato l'Italia al pagamento di una somma forfettaria e di una penalità semestrale degressiva. Ma, nonostante l'orizzonte del 2026 prospettato dalle autorità nazionali

³⁶ CGUE, 27 marzo 2025, causa C-515/23, *Commissione/Italia*. Per un inquadramento critico sulla persistenza dell'illecito cfr. S. DOMINELLI, *Alcune considerazioni a margine della doppia condanna dell'Italia per mancato adeguamento interno alla direttiva 91/271/CEE*, in questa *Rivista*, 2019, 3.

³⁷ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

³⁸ *Commissione/Italia*, sopra citata, punto 69.

³⁹ *Ivi*, punti 71 e 72.

per il raggiungimento della piena conformità, il rischio di nuovi stalli burocratici rende tale traguardo ancora incerto, evidenziando come la coercizione finanziaria non garantisca, di per sé, l'immediata bonifica materiale del territorio.

Analogamente, nel caso sloveno⁴⁰ relativo alla mancata messa a norma della discarica di Bukovžlak, la Corte ha accertato un ritardo di oltre nove anni nell'attuazione della sentenza originaria. La fattispecie riveste una particolare gravità, in quanto l'inadempimento riguarda un sito contaminato da ingenti quantità di rifiuti industriali pericolosi, i cui residui chimici rappresentano una minaccia persistente per le falde acquifere e la salute della popolazione locale. Anche in questo contesto, il giudice dell'Unione ha dovuto constatare l'insufficienza delle misure adottate dallo Stato membro, che, nonostante il lungo tempo trascorso dalla prima condanna, non è stato in grado di fornire un cronoprogramma certo per la bonifica definitiva del sito. Il giudizio ha così confermato che l'inerzia prolungata dinanzi a rischi ambientali di tale portata non può essere tollerata, rendendo l'irrogazione della sanzione pecuniaria un rimedio volto, nelle intenzioni del giudice dell'Unione, a scardinare il circolo vizioso dei rinvii.

Non dissimile, seppur con tempistiche lievemente diverse, è la vicenda che ha coinvolto la Croazia, per la gestione del sito di Biljane Donje⁴¹. Pure in questa circostanza la Corte ha constatato che, a distanza di oltre cinque anni dalla pronuncia del 2019, le autorità croate non avevano ancora adottato le misure necessarie per la rimozione di circa 140.000 tonnellate di scorie di lavorazione, lasciando che i rifiuti continuassero a minacciare l'ambiente e la salute pubblica. La particolarità di questa sentenza risiede nel rigore della sanzione, giacché la Corte ha imposto una penalità giornaliera fissa e non degressiva. A differenza di quanto avvenuto per l'Italia, dove la sanzione diminuisce man mano che i siti vengono messi a norma, nel caso croato la Corte ha ritenuto che l'assenza totale di progressi concreti non giustificasse alcun meccanismo di riduzione.

Senza alcun dubbio questi casi dimostrano i limiti strutturali della procedura di infrazione. La necessità di una doppia condanna e l'inerzia che si protrae per anni evidenziano la scarsa funzione deterrente del

⁴⁰ CGUE, 8 maggio 2025, causa C-318/23, *Commissione/Slovenia*.

⁴¹ CGUE, 6 marzo 2025, causa C-315/23, *Commissione/Croazia*.

primo giudizio della Corte. Nondimeno, il problema più stringente è che la sanzione, anche quando formalizzata, si manifesta sistematicamente ex post (rectius, troppo tardi). Più precisamente, l'attuale meccanismo coercitivo interviene quando il danno ambientale è già consolidato. E tale criticità è aggravata dal fatto che, a differenza di altri settori, l'inadempimento ambientale genera danni – come l'inquinamento di falde o la mancata bonifica di siti contaminati – il più delle volte irreversibili. Danni che, tra l'altro, presentano un carattere di diffusione e una potenziale natura transfrontaliera, colpendo beni collettivi essenziali, come l'ambiente e la salute pubblica.

4. *Verso un nuovo paradigma di enforcement ambientale: l'estensione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE tra prospettive di riforma e ostacoli politici*

Dinanzi a inadempimenti tanto gravi quanto duraturi, e alle loro conseguenze irrimediabili sul piano ambientale, si rende necessario riflettere sulle possibili soluzioni alternative all'attuale meccanismo sanzionatorio⁴². La prassi giudiziaria recente, poc'anzi esaminata, ha dimostrato che il “doppio passaggio” dinanzi alla Corte di Giustizia rischia di cronicizzare il danno ecologico anziché prevenirlo.

In tale prospettiva, la soluzione più radicale, sebbene giuridicamente plausibile, consisterebbe in una revisione dei Trattati volta a generalizzare l'anticipazione della sanzione pecuniaria. In questa direzione potrebbe collocarsi, ad esempio, l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE a tutte le infrazioni connotate da particolare gravità e carattere strutturale, quali quelle in materia ambientale. Tale disposizione, come ben noto, permette oggi di comminare sanzioni pecuniarie già nella prima sentenza di accertamento, ma è limitata ai soli casi di mancata comunicazione delle misure di recepimento di una direttiva. La generalizzazione di questo meccanismo permetterebbe

⁴² A conferma di tale perdurante attività, si veda la recentissima sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2026, causa C-613/24, Commissione c. Portogallo. In tale pronuncia, la Corte ha condannato lo stato membro al pagamento di una somma forfettaria e di una penalità giornaliera per la protratta mancata esecuzione di una sentenza relativa alla direttiva.

invece di intervenire immediatamente sulle inadempienze che si protraggono per un arco temporale significativo, ad esempio superiore a tre o cinque anni prima della proposizione del primo ricorso, e che presuppongono l'adozione di un complesso insieme di misure attuative da parte dello Stato.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, una simile riforma incontrerebbe inevitabili difficoltà nei casi in cui risulti complesso ricondurre in modo univoco una pluralità di atti alla materia ambientale, soprattutto quando essi si fondino su basi giuridiche diverse; ovvero, qualora la dimensione ambientale si intreccia con altre politiche dell'Unione, rendendo incerta la qualificazione complessiva dell'infrazione. Il rischio è che una formulazione pattizia eccessivamente ampia finisca per alimentare un contenzioso interpretativo volto a stabilire, di volta in volta, se la violazione rientri effettivamente nell'ambito della tutela ambientale⁴³.

Nondimeno, l'ostacolo principale resta di natura politica. L'*iter* per una revisione dei Trattati è politicamente e istituzionalmente lungo e incerto. Per di più, nell'attuale contesto geopolitico e politico interno all'Unione, appare difficilmente immaginabile che i ventisette Stati membri possano sedersi attorno a un tavolo negoziale e pervenire a un'intesa condivisa che sia realmente migliorativa dell'assetto esistente. Le profonde divergenze di orientamento politico e la crescente affermazione di movimenti populistici e sovranisti in diversi Paesi europei rendono, infatti, altamente improbabile il raggiungimento di un compromesso capace di rafforzare, anziché indebolire, la dimensione integrativa e i valori fondanti dell'Unione.

Inoltre, occorre considerare il rischio che una sanzione troppo precoce – specialmente se parametrata alla capacità finanziaria dello Stato senza una reale analisi delle cause del ritardo – possa generare un paradosso economico, drenando risorse finanziarie pubbliche che lo Stato dovrebbe invece investire proprio nella risoluzione materiale della criticità ambientale, come la bonifica dei siti o l'adeguamento degli impianti.

⁴³ Sul tema delle difficoltà legate all'estensione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, con particolare riferimento alla definizione dei confini della materia ambientale, cfr. C. AMALFITANO, C. BURELLI, *op. cit.*, p. 62.

4.1. Segue: *EU Pilot e il dialogo amministrativo*

In assenza di riforme strutturali all'orizzonte, l'attenzione deve spostarsi su strumenti di cooperazione amministrativa orientati alla prevenzione. Potrebbe allora risultare opportuno valorizzare l'utilizzo di meccanismi più giovani e flessibili, idonei a rafforzare i poteri della Commissione nella fase amministrativa. In linea con tale esigenza, il sistema EU Pilot⁴⁴ si configura come lo strumento di cooperazione amministrativa di maggiore rilievo. Nato nel 2008 con la funzione di filtro preliminare per una risoluzione informale delle problematiche di non conformità al diritto dell'Unione, esso si colloca strategicamente nella fase precontenziosa, anticipando l'eventuale e formale avvio della procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Il valore aggiunto di tale procedura risiede nella cooperazione volontaria fra la Commissione e gli Stati membri, che scelgono di aderire a un confronto informale⁴⁵. Essa dovrebbe offrire una corsia preferenziale per la risoluzione delle contestazioni, dal momento che l'obiettivo dichiarato è quello di pervenire a una soluzione concordata in un arco temporale teoricamente ristretto – generalmente quantificato in dieci settimane –, superando così la lentezza intrinseca della procedura giurisdizionale.

Nel settore della tutela ambientale, tale strumento appare teoricamente adatto in presenza di criticità di carattere strettamente tecnico o laddove sussistano i presupposti per una risoluzione conciliativa, ma non quando l'inadempimento è già evidente o urgente. Invero, l'attuale prassi applicativa rivela un preoccupante paradosso. Sebbene il sistema registri tassi di risoluzione particolarmente elevati – con una percentuale di successo che oscilla tra il 70 % e l'80% per i casi conclusi – il

⁴⁴ 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 le denunce dei privati e le richieste di informazioni relative alla corretta applicazione del diritto "europeo" e si sostanzia in un intenso e cadenzato dialogo tra le autorità nazionali e la Commissione. In dottrina, per tutti L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, 1, p. 42 e ss.

⁴⁵ Il dialogo tra i servizi della Commissione e le amministrazioni dei Paesi membri si avvale della piattaforma digitale denominata "Themis-Dialogue".

suo impiego effettivo nel settore *de quo* ha subito una drastica contrazione⁴⁶.

A ben vedere, tale declino non è casuale, ma deriva da un limite strutturale imposto dalla stessa politica di *enforcement* della Commissione⁴⁷, la quale ha inaugurato un approccio marcatamente selettivo e mirato, volto a privilegiare il dialogo istruttorio solo laddove permanga un’“util[ità] in un caso specifico⁴⁸”. Secondo la nuova *governance*, l’apertura di casi EU Pilot è limitata a presunte violazioni del diritto dell’UE di natura prevalentemente tecnica o amministrativa. Al contrario, per le contestazioni relative a questioni considerate prioritarie sul piano politico o per le quali la posizione dello Stato membro è già chiara e nota alla Commissione, le violazioni sono gestite direttamente con l’avvio della procedura disciplinata dagli articoli 258 e 260 del TFUE.

La delimitazione di scopo, sebbene razionale in un’ottica di gestione strategica del contenzioso generale, rappresenta una criticità per il settore ambientale. Le infrazioni ambientali strutturali – quelle che richiedono complesse attività amministrative (*facere*) e ingenti risorse finanziarie (come le bonifiche o la gestione dei rifiuti) – sono quasi sempre considerate prioritarie o politicamente sensibili per la loro incidenza sulla salute pubblica. Di conseguenza, proprio i casi più urgenti e potenzialmente dannosi, che beneficerebbero maggiormente di un coordinamento amministrativo preventivo, vengono sistematicamente esclusi da tale procedura informale e inviati direttamente alla lenta procedura contenziosa.

4.2. *La funzione preventiva della fase precontenziosa*

Accanto a tale meccanismo di dialogo informale, tra gli strumenti che meriterebbero un potenziamento strategico figura l’ampio genere del-

⁴⁶ KAROLINA BOIRET, *The Rise and Fall of the EU Pilot - An Instrument for Cooperation and Dialogue*, in *Przeegląd Europejski*, June 2025.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2016, *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, (2017/C 18/02). Per un’analisi critica 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.

⁴⁸ V. comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., p. 12.

le lettere amministrative, che costituiscono il primo passaggio della fase precontenziosa della procedura di infrazione. Difatti, la Commissione europea fa ampio ricorso a tali strumenti, in particolare alle lettere di messa in mora (*letters of formal notice*) e alle *reasoned opinions*, per garantire il rispetto del diritto ambientale dell'Unione. Tale fase, prevista dall'articolo 258 TFUE, consente all'esecutivo europeo di invitare lo Stato membro a fornire chiarimenti sulle ragioni dell'inadempimento o a adottare tempestivamente misure correttive entro un termine stabilito, riservando il rinvio alla Corte di Giustizia solo ai casi di risposta insoddisfacente o di persistente inazione. Si tratta, dunque, di uno strumento che, pur inserito nella sequenza procedurale dell'infrazione, nella sua fase embrionale, conserva una funzione di dialogo e prevenzione, potenzialmente in grado, se adeguatamente valorizzato e gestito in tempi rapidi, di favorire soluzioni cooperative e di evitare il ricorso a un contenzioso lungo e complesso, specialmente in materia ambientale ove i rischi per l'ecosistema tendono ad aggravarsi nel tempo e a divenire, una volta manifestati, difficilmente reversibili.

Ancora, la prassi amministrativa ha visto l'emergere di strumenti ancora più duttili, noti come lettere "Ares"⁴⁹, che precedono la formalizzazione stessa della messa in mora. A differenza degli atti tipici adottati nell'ambito della procedura di cui all'articolo 258 TFUE, che presuppongono una violazione già consolidata, le lettere amministrative *Ares* permettono alla Commissione di interloquire con le autorità nazionali pure in relazione a meri progetti di atti normativi il cui *iter* legislativo non sia ancora concluso⁵⁰. Tale peculiarità risulta di estremo interesse nella materia *de quo*, poiché consente un sindacato preventivo su inadempimenti solo potenziali, permettendo di correggere la rotta normativa prima che il precetto nazionale entri in vigore – o, *rectius*, prima che l'inerzia legislativa si trasformi in ritardo patologico – e produca effetti lesivi per l'ambiente.

⁴⁹ Sotto il profilo tecnico, le lettere "Ares" traggono la propria denominazione dall'*Advanced Records System*, il software di gestione documentale in uso presso la Commissione europea.

⁵⁰ Sul rilievo di tali strumenti, si rinvia a C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 159-162.

4.3. L'Environmental Implementation Review

In una prospettiva di maggiore efficienza e rapidità dell'azione dell'Unione, si colloca poi l'*Environmental Implementation Review* (EIR), uno dei principali strumenti paralleli e complementari alla tradizionale procedura di infrazione. Esso è volto a monitorare ciclicamente lo stato di attuazione delle politiche e della normativa ambientale nei diversi Stati membri. L'EIR non si limita a una ricognizione asettica del dato normativo, ma mira a individuare le principali lacune applicative e le sottostanti cause strutturali – siano esse di natura finanziaria, amministrativa o di *governance* – indicando le azioni prioritarie da intraprendere per garantire un migliore allineamento agli obblighi europei. Sotto il profilo sistematico, tale processo non si pone in termini di alternatività rispetto alla fase sanzionatoria, bensì la affianca, offrendo un canale di “salvaguardia preventiva”.

Sotto il profilo procedurale, lo strumento si distingue per una marcata connotazione partecipativa, volta a indurre gli Stati a coinvolgere i diversi livelli di governo, i cittadini, le imprese e la società civile, rendendo l'adeguamento un processo condiviso. Attraverso la pubblicazione di rapporti a cadenza biennale, raccomandazioni specifiche per ciascuno Stato membro e l'attivazione di dialoghi strutturati, la Commissione innesca un meccanismo di confronto istituzionale che stimola lo Stato all'adempimento spontaneo, anche per il tramite della natura pubblica dei risultati raggiunti.

In campo ambientale, dove la complessità degli obiettivi di risultato richiede spesso riforme sistemiche e tempi lunghi di realizzazione, l'EIR permette di monitorare l'avanzamento dei lavori *in itinere*, evitando che il confronto tra Stato e Commissione si riduca a un mero scambio di atti formali nel contesto di un contenzioso già avviato. Tuttavia, non mancano zone d'ombra. Quantunque il riesame offra una lente d'ingrandimento per analizzare le cause profonde dei *deficit* attuativi, esso si arresta a una valutazione puramente preliminare e di carattere generale⁵¹. In altri termini, il rischio è che l'EIR rimanga una ricognizione di alto livello, seppur priva di quelle indicazioni di dettaglio necessarie per avallare soluzioni specifiche calibrate sulle peculiarità di ciascun Paese.

⁵¹ V. D. D'ELISO, *Il diritto ambientale dell'UE. Un tentativo virtuoso di politica resiliente tra efficacia degli adempimenti, criticità ed azioni di risposta*, in *Ratio Iuris*, 2026.

5. *Riflessioni conclusive*

Al termine della disamina fin qui condotta, i diversi profili analizzati consentono di ricomporre un quadro d'insieme segnato da una tensione strutturale tra, da un lato, la resistenza degli Stati membri a dare puntuale attuazione ad obblighi normativi ambientali sempre più esigenti e, dall'altro, la limitata capacità degli strumenti di correzione, *in primis* la procedura di infrazione, ma anche i meccanismi alternativi, di garantire un adeguamento effettivo e tempestivo.

Più precisamente, l'effettività dell'apparato di regole ambientali dell'Unione, ineguagliato per ampiezza e organicità (un *corpus* che conta oggi oltre un migliaio di atti di diritto derivato) dipende, in ultima istanza, dalla capacità del sistema di *enforcement* di incidere sulle cause strutturali dell'inadempimento. Ma, la ricerca ha messo in luce come il tradizionale modello repressivo, imperniato sulla procedura di cui all'articolo 258 TFUE, manifesti segni di una fisiologica inadeguatezza di fronte alla specificità del danno ecologico. La natura spesso irreversibile dei pregiudizi ambientali mal si concilia con i tempi di una fase contenziosa che, pur garantendo il massimo rigore procedurale, giunge frequentemente a sanzionare violazioni oramai cronicizzate; vale a dire che interviene quando il bene giuridico protetto è stato irrimediabilmente compromesso.

Proprio nel tentativo di colmare tale asincronia temporale, si sono fatti strada strumenti alternativi di *compliance* collaborativa. Quantunque tali meccanismi di dialogo preventivo possano favorire la cooperazione nel campo ambientale, contribuendo a contenere o a rimuovere tempestivamente i danni, diverse sono le ragioni per cui essi restano relativamente deboli nell'assicurare un'effettiva implementazione della normativa dell'Unione.

Innanzitutto, la *governance* ambientale negli Stati membri presenta spesso carenze strutturali che incidono negativamente sull'efficacia dei meccanismi preventivi. Tale *deficit* si palesa in una diffusa mancanza di trasparenza nei procedimenti amministrativi, nell'assenza di una partecipazione pubblica che sia realmente significativa e nella carenza di adeguati sistemi di monitoraggio e sanzione a livello locale.

In secondo luogo, vi sono forti interessi economici e industriali che, nelle fasi nazionali di attuazione, ostacolano o ritardano l'adozione delle misure richieste dall'Unione. Più precisamente, la necessità di investi-

menti rilevanti per la riconversione o la bonifica, unitamente alla pressione verso la competitività delle imprese e alle dinamiche politiche interne riducono drasticamente la capacità di risposta tempestiva delle autorità nazionali.

In terzo luogo, non si può ignorare la descritta complessità tecnica intrinseca alle misure ambientali. Tale tecnicismo rende meno efficaci proprio quegli strumenti che non prevedono un'immediata sanzione o un obbligo vincolante, perché possono essere percepiti come *optional* o a basso rischio per lo Stato membro inadempiente.

In conclusione, il sistema complessivo di *enforcement* del diritto ambientale dell'Unione sembra trovarsi in una sorta di *cul de sac*, in quanto la procedura di infrazione risulta eccessivamente lunga e complessa, tanto che, come anticipato, al momento dell'irrogazione delle sanzioni, il danno ambientale si è ormai radicato o diffuso, perdendo in larga parte la possibilità di essere prevenuto o riparato. D'altro canto, gli strumenti paralleli o alternativi mostrano limiti strutturali e scarsa capacità di incidere in modo effettivo, soprattutto quando in gioco vi sono interessi economici rilevanti o resistenze politiche interne.

Ne emerge che la tutela dell'ambiente, per non ridursi a un enunciato retorico o a una sterile dichiarazione di intenti, deve tradursi in un criterio effettivo di orientamento dell'azione pubblica e privata. In assenza del passaggio dal riconoscimento formale all'attuazione sostanziale, il 'bene comune' ambiente rischia di restare confinato a una proclamazione di principio. Una tutela effettiva presuppone invece un investimento strutturale in politiche di prevenzione, educazione e capacità amministrativa, idoneo a incidere sulle cause profonde dell'inadempimento.

ABSTRACT

EU Environmental Law – Infringement Procedure – Enforcement Mechanisms

This paper aims to examine the effectiveness of the European Union's environmental law enforcement system, in order to assess the extent to which implementation mechanisms guarantee real and effective protection of ecosystems. The investigation starts with an analysis of the infringement procedure ex Article 258 TFEU, highlighting its nature as a rigorous instrument which is, however, often burdened by litigation timelines incompatible with the urgency of environmental damage. From this perspective, the study focuses on the emergence of alternative collaborative compliance tools, such as the use of administrative letters, the EU Pilot system, and the Environmental Implementation Review (EIR), analyzing their potential in terms of prevention and administrative cooperation. Nevertheless, the work highlights the structural criticalities that weaken these mechanisms, with particular reference to the Commission's new governance and the resistance of Member States.

Therefore, an evolution towards a more integrated enforcement model is encouraged, in order to bridge the gap between the high standard of protection proclaimed by the European Union and the fragility of national administrative responses.