

L'ennesima condanna dell'Italia da parte della CGUE in materia di trattamento delle acque reflue: violazione della Direttiva 91/271/CEE o inefficienza dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.?

di Ilaria Patta

Title: Italy once again condemned by the CJEU about the wastewater treatment: a breach of the Directive 91/271/CEE or an ineffectiveness of the substitutive powers linked to article 120 of the Italian Constitution?

Keywords: Substitutive powers; Ineffectiveness; Breach of a directive.

1. – La Direttiva 91/271/CEE persegue lo scopo di tutelare l'ambiente dell'Unione Europea dagli effetti devastanti delle acque reflue urbane, nonché di quelle prodotte dalle industrie agro-alimentari. Onde perseguire tali intenti, essa compendia, in ambito comunitario, una dettagliata normazione che impone agli stessi Stati Membri la raccolta, il trattamento e lo scarico di queste.

A prescindere dalle specificità settoriali, il tema in esame risulta soprattutto interessante per un duplice aspetto che attiene, da un lato, alla tutela dell'ambiente, dall'altro alla preoccupante e sistematica violazione della suddetta Direttiva: la costante giurisprudenza e una raffinata dottrina non lasciano dubbi sul fatto che le trasgressioni dei consociati facciano parte di un sistema violativo strutturale (L. Marchegiani, *Le procedure di infrazione in materia di trattamento delle acque reflue urbane quale esempio di violazioni "strutturali" del diritto dell'Unione Europea*, in *Segnalazioni. Pub. enf. dir. UE*, 2025, 2, 6).

Difatti, si assiste, ripetutamente, oltre che ai censurati inadempimenti, al mancato rispetto delle sentenze in materia, a propria volta sanzionato attraverso l'esperimento della procedura di cui all'art. 260 par. 2 TFUE.

Se per l'Europa non costituisce un buon risultato, men che meno è gratificante che la Repubblica italiana sia stata sottoposta a ben quattro procedimenti per la disapplicazione della Direttiva ed il cui ultimo, ma solo in ordine di tempo e relativamente alla conclusione, ha visto impartirle, lo scorso marzo, una severa sanzione da parte della Corte di Giustizia (Corte giust., c-515/23, *Commissione c. Italia*, sent. 27-03-2025).

Il fatto è di seguito brevemente sintetizzato.

La CGUE, con la sentenza relativa alla C-85/13 (Corte giust., c-85/13, *Commissione c. Italia*, sent. 10-04-2014) ha sancito l'inadempienza dell'Italia agli obblighi imposti negli artt. 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 91/271/CEE, riguardanti – in breve – la predisposizione di reti fognarie (art. 3), la sottoposizione delle acque reflue ad un trattamento secondario prima che confluiscano nello scarico (art. 4) e, in quest'ultimo caso, ove destinate ad aree sensibili, il loro assoggettamento ad un

trattamento più intenso (art. 5), nonché, infine, severe garanzie circa la progettazione, gestione e manutenzione degli impianti (art. 10).

Successivamente alla pronuncia, la Commissione Europea, al fine di verificare l'esecuzione della stessa, attraverso una missiva del 12 maggio 2014, ha richiesto alla nazione soccombente informazioni sull'esecuzione degli obblighi impostigli, poi seguita da diversi solleciti (datati 15 gennaio e 15 ottobre 2015 e, altresì, 31 gennaio 2017) compulsivi dell'aggiornamento sullo stato di avanzamento, ai quali l'Italia ha dato i rispettivi riscontri, così da permettere alla richiedente l'elaborazione di una valutazione.

Ritenendo che gli adempimenti fossero soddisfatti solo parzialmente, in data 18 maggio 2018, è stata inviata allo Stato stesso una lettera di costituzione in mora *ex art. 260 par. 2 TFUE*, cui il destinatario ha replicato con comunicazioni e aggiornamenti semestrali relativi alle attività esecutive della sentenza *de qua* (punto 12 sentenza).

La Commissione, acquisite le informazioni necessarie, compiute le rispettive analisi, ha valutato insufficienti le modalità di esecuzione poste in essere dalla Repubblica italiana ed ha deciso di proporre ricorso.

Quest'ultimo, conclusosi con la sentenza del 27 marzo 2025 (Corte giust., c-515/23, *Commissione c. Italia*, sent. 27-03-2025), che ha disposto la condanna di parte resistente al pagamento, a favore della Commissione europea, di una somma forfettaria di 10 milioni e di una penalità di oltre 13 milioni per ciascun semestre di ritardo, oltre che delle spese legali sostenute.

Il contenuto del provvedimento è spiccatamente tecnico: la narrazione descrive una serie di inadempimenti indicati in maniera dettagliata e riferibili a precisi territori, tutti ascrivibili alla soccombente, indi le repliche di quest'ultima, accuratamente applicative degli sforzi profusi tenacemente per ossequiare i propri obblighi nonostante le significative problematiche.

Tuttavia, da una lettura sommaria della tesi difensiva, le argomentazioni sono piuttosto deboli e frammentarie e si riferiscono, per lo più, alla ricerca di vizi formali, nonché ad attività di ripristino *in fieri* e alla presentazione di un cronoprogramma destinato a concludersi tra un paio d'anni, altresì con l'assicurazione di soluzioni in seno ad una riforma legislativa interna (l. 11/2024) attraverso la nomina di un commissario unico per l'esecuzione che dia impulso e acceleri la progettazione.

A prescindere dalle risultanze o meno degli obblighi, la disamina della sentenza risulta interessante soprattutto per le questioni sottese alla problematica principale.

È evidente che il trattamento delle acque reflue costituisca, di per sé, un'oggettiva complicazione, non solo per l'Italia, ma anche per diversi Stati Membri dell'UE.

Ad un sistema così debole, si aggiungono le diverse pronunce di infrazione *ex art. 260 par. 2 TFUE* che mirano a sanzionare una prassi inadempiente ormai consolidata. La "sanzione della sanzione", sgradita e invisita dai consociati, peraltro ampiamente diffusa, in quanto attinente al tema ambientale di interesse generale, merita una riflessione.

In un meccanismo che pare inarrestabile, ci si interroga se la reale problematica sia interna ai singoli Stati oppure derivi da un'interlocuzione eurunitaria che, per lo meno sulla questione, presenta evidenti difficoltà.

2. – Uno degli snodi centrali della sentenza relativa alla causa c-515/23 afferisce certamente alla procedura di cui all'art. 260 par. 2 TFUE e, ciò, non solo perché mette in evidenza una costante inadempienza, ma anche perché la recente pronuncia costituisce un esempio di completa esecuzione dell'*iter* procedurale.

È bene ricordare che quest'ultimo è articolato in un giudizio obbligatoriamente preceduto da una fase iniziale, cosiddetta di "precontenzioso", che permette allo Stato Membro di essere informato in maniera dettagliata delle sue potenziali inefficienze (si badi bene, ancora da dimostrare), in vista della possibilità di difendersi mediante la presentazione di memorie.

La *ratio* delle facoltà difensive in questione è quella di evitare il giudizio vero e proprio, laddove le argomentazioni all'uopo proposte vengano ritenute soddisfattive e convincenti da parte della Commissione, ma l'avvocatura italiana non ne ha colto l'opportunità.

Dal testo della sentenza si evince la precisazione della CGUE secondo la quale, nel parere motivato *ex art. 258 TFUE* presentato dall'Italia, i dati erano differenti e incompleti rispetto a quelli forniti nella fase del precontenzioso, laddove la poca chiarezza e precisione non possono sopperire retroattivamente alla mancanza di prove (punto 19 della sentenza del 27 marzo 2025). Il dato divergente mette in luce un risultato significativo: lo Stato Membro ha di certo migliorato le sue carenze, ma in maniera tardiva (si considerava come data di scadenza il 18 ottobre 2023).

Questo aspetto porta alla mente il confronto con un'altra pronuncia della stessa Curia, non riguardante il trattamento delle acque reflue, ma pur sempre in materia ambientale, ed in cui lo Stato coinvolto, la Bulgaria, diversamente dall'Italia, ha ottenuto la declaratoria di irricevibilità del ricorso proprio a cagione di un'imprecisione della Commissione nella fase del precontenzioso (Corte giust., c-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, sent.16-03-2023).

Questa sentenza risulta particolarmente significativa, oltre per la diversità con la quale si è evoluta rispetto al giudizio in commento, in quanto vengono chiariti diversi elementi essenziali della procedura di cui all'art. 260 TFUE che permettono di evidenziare l'importanza della fase antecedente al giudizio come fondamentale strumento di garanzia.

Secondo i giudici del Lussemburgo, la Commissione, nella lettera di diffida, deve fornire "spiegazioni circostanziate" ovvero "un'analisi dei fatti", nonché astenersi dal tracciare potenziali ipotesi di future violazioni.

Poiché postula una garanzia per gli Stati Membri, la fase di precontenzioso deve essere svolta con regolarità (come chiarito in un'altra sentenza della Corte giust., c-145/01, *Commissione c. Italia*, sent. 05-03-2003) e, pertanto, non è sufficiente che la Commissione sollevi il dubbio sulla mancata esecuzione degli obblighi o che, come nel caso di specie della causa C-85/13, la condotta inadempiente si protragga nel tempo, bensì occorre che ciò risulti dalla lettera inviata dalla richiedente medesima.

In modalità diametralmente opposta, nella sentenza in esame (C-515/23), è l'Italia che viene penalizzata da dati imprecisi e non aggiornati che essa stessa ha fornito, vanificando l'assetto a sé favorevole, ma anche sottovalutando l'importanza e utilità del precontenzioso.

Nondimeno, nella pronuncia contro la Bulgaria (C-174/2021) emerge un ulteriore monito che torna certo utile per analizzare la condanna italiana del 2025, in quanto la Corte ha chiarito come le procedure di infrazione siano derivative di condotte "sistemiche e continue" sulle quali occorre intervenire.

Al riguardo, la dottrina ha osservato come di solito le procedure in discettazione affrontino contenziosi in materia ambientale (M. Patrin, *Chiarimenti sulla fase precontenziosa nelle procedure ai sensi dell'art. 260, par. 2 TFUE*, in *Segnalazioni. Pub. enf. dir. UE*, 2024, 1). V'è dunque un legame tra infrazioni e tutela dell'ambiente spiegabile alla luce della necessità di ottenere risultati tangibili in una materia onnipresente e imprescindibile per ogni nazione.

Se è facile, in tale prospettiva, vedere le assonanze con la causa 515/23, non sfugge una significativa distanza rispetto ad un altro aspetto trattato dalla CGUE nei confronti della Bulgaria: la certezza del diritto.

La giudicante nella causa C-174/21 ha dichiarato irricevibile il ricorso contro la Bulgaria in ragione del fatto che non è sufficiente il carattere sistemico e continuativo dell'inadempimento di uno Stato per disporre una condanna, essendo – invece e piuttosto – necessario che la Commissione determini in modo chiaro gli elementi della fattispecie nella lettera di diffida (punto 18 causa C-174/21).

La prevalenza della certezza del diritto e la priorità delle garanzie contraddittoriali squalificano maggiormente l'esito del procedimento involgente l'Italia la quale, nell'alternativa tra pessima condotta e scarsa difesa, ha comunque riportato un risultato non certo lusinghiero.

Dipoi, nei confronti dell'Ungheria, ma stavolta in materia di trattamento delle acque reflue, la Corte di Giustizia si è espressa con un'altra interessante sentenza (Corte giust., c-587/22, *Commissione c. Ungheria*, sent. 07-12-2023).

Il caso è piuttosto simile a quello italiano: inadempimento dei trattati e ricorso della Commissione *ex art. 258* TFUE per violazione della direttiva 91/271/CEE.

Se pare opportuno chiarire che a causa della scarsa giurisprudenza relativa alla procedura *ex art. 260* TFUE si è spesso fatto analogamente uso di quella ai sensi dell'*art. 258* TFUE, la differenza, oltre all'*iter* in senso stretto, concerne le spese del giudizio e, anche in questo caso, a favore dell'Ungheria, stante la dichiarata irricevibilità di una censura, nello specifico la quarta (si veda punto 60 della causa C-587/22).

Secondo la CGUE, infatti, nel testo del ricorso, devono essere indicati in modo sommario i contenuti dedotti, nonché gli elementi essenziali di fatto e di diritto. In difetto anche di uno solo di tali elementi, la contestazione è reietta.

L'effetto non è irrilevante in quanto va a ricadere sul *quantum* economico della sanzione considerato che, ai sensi dell'*art. 138* par. 3 del regolamento della procedura, le spese ricadono sulla parte totalmente soccombente, come è accaduto con l'Italia, ma non con l'Ungheria.

Il risultato ottenuto da quest'ultima non è isolato, essendo ragguagliabile ad altro caso riguardante la Slovenia, sempre in materia di acque reflue e pregno di spunti interessanti (Corte giust., c-328/22, *Commissione c. Slovenia*, sent. 30-11-2023).

Dal confronto tra le due cause (587/22 e C-328/22) emerge che in quella contro l'Ungheria la compensazione delle spese è stata parziale, mentre nell'altra coinvolgente la Slovenia è stato addirittura totale.

La giurisprudenza in esame con è certo consolatoria per l'Italia, relegata ormai a "fanalino di coda" in materia o, forse, strategicamente poco incisiva nella difesa.

Ma v'è di più: la Corte, richiamando nelle predette cause un'altra significativa pronuncia (Corte giust., c-398/14, *Commissione c. Portogallo*, sent. 28-01-2016) ha chiarito come il giudizio si fonda sul precontenzioso nella misura in cui, nella propria valutazione, la giudicante non dovrà tener conto dei risultati raggiunti al momento della sentenza, bensì di quelli esistenti alla scadenza dei termini fissati nel parere motivato.

Il che puntualizza e chiarisce diversi aspetti relativi alle procedure di infrazione le quali, attraverso un raffronto comparatistico, mostrano luci e ombre del paradigma di procedura di queste tipologie di vertenze.

Se da un lato costituisce lo strumento per evitare condotte inadempienti e recidive di uno Stato Membro UE rispetto ai Trattati, dall'altro lascia perplessi come un vaglio che miri all'esecuzione di una sentenza non tenga poi conto dei

progressi raggiunti, anche se tardivamente ottenuti rispetto alla scadenza fissata, tuttavia prima del pronunciamento dei giudici.

Considerando che la difesa italiana è stata costruita anche sui risultati raggiunti, sebbene intempestivi, oltre che su dati imprecisi della Commissione, senza negare le inadempienze che sono comunque oggettive, sorgono dei dubbi sulla bontà della procedura, in quanto la sentenza valutativa di uno *status*, frutto di un percorso migliorativo, non solo non costituisce un incentivo a progredire, ma pare concettualmente irragionevole.

3. – La sentenza in esame non suscita invero interesse solo per la condanna inflitta all'Italia, ma solleva alcuni spunti di riflessione per comprendere come si sia arrivati ad una condanna reiterata riguardante la medesima tematica.

Ci si interroga se una sanzione ripetitiva sia il risultato di un'inefficienza interna, ovvero se essa sia scaturita da indifferenza e/o lassismo verso le disposizioni eurounitarie o, ancora, se sia l'oggettiva impossibilità di adempiere agli obblighi imposti a mettere in scena un copione che appare già scritto.

La Commissione Europea ha più volte presentato ricorso verso la Repubblica Italiana, sempre per la scorretta applicazione della Direttiva 91/271/CEE, ordunque analizzando le diverse procedure relative alla scarsità dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue, è possibile notare diversi aspetti su cui soffermarsi.

La prima causa vedeva l'Italia condannata nel 2018 (Corte giust., c-251/17, *Commissione c. Italia*, sent. 31-05-2018) per il mancato rispetto degli articoli 3, 4, 10 della direttiva citata, relativamente agli agglomerati con più di 1500 abitanti, ove è previsto lo scarico in acque normali e, anche in questo caso, si è proceduto ai sensi dell'art. 260 par. 2 TFUE per il mancato rispetto di una sentenza della Corte (Corte giust., c-565/10, *Commissione c. Italia*, sent. 19-07-2012).

La condanna testé menzionata (C-251/17) è stata ripresa dalla pronuncia del 2025 in commento, in virtù della doppia sanzione pecuniaria inflitta (sia la somma forfettaria, sia la penale), ampiamente criticata dall'avvocatura di Stato, ma giustificata, secondo i giudici del Lussemburgo, proprio al lume della condotta ripetitiva e sistemica.

Un'altra causa (2009/2034) ha visto condannare l'Italia ai sensi dell'art. 258 TFUE per la violazione degli articoli 3, 4, 5, 10 della Direttiva in ordine gli agglomerati che si immettono in zone normali e sensibili (Corte giust., c-668/19, *Commissione c. Italia*, sent. 6 ottobre 2021).

Sempre attraverso il ricorso *ex art.* 258 TFUE, sussiste, inoltre, una procedura in corso (2017/2181) che attiene agli agglomerati con più di 2000 abitanti (Corte giust., c-594/24, *Commissione c. Italia*, ricorso 13-09-2024).

Se nel computo si considera anche la sentenza del 27 marzo 2025, è evidente che quattro procedure così simili tra loro palesano una manifesta fragilità del sistema nazionale relativamente al trattamento delle acque reflue. Sebbene non manchino i dubbi su una giurisprudenza azzardata e severa, sovente incline anche ad un calcolo approssimativo delle inefficienze per eccesso: ad esempio nel punto 76 della sentenza del 27 marzo 2025 vengono indicati 800 agglomerati; questo dato non coincide con i 622 del controricorso in ragione degli estremi forniti nelle procedure 2004/2034 e 2014/2059, mentre nella procedura 2017/2181 i dati sono ancora oggetto di discussione (si veda: L. Marchegiani, *Le procedure di infrazione*, in *cit.*, 2). Tuttavia, al netto dei dubbi sull'ingente numero di agglomerati, è evidente che sussista una criticità di fondo nella gestione della problematica.

Un primato così poco edificante ha determinato, oltre alle spese di soccombenza di cui si è argomentato, anche ricadute sanzionatorie ingenti.

La CGUE, incalzata dalla Commissione circa la statuizione cumulativa della somma forfettaria e della penalità, nonostante le contestazioni dell'avvocatura

italiana, ha rigettato la richiesta di una riduzione del *quantum* e, nel contempo, ha colto l'occasione per chiarire alcuni aspetti della natura della procedura di infrazione *ex art. 260 par. 2* TFUE.

Quest'ultima nasce per compulsare lo Stato Membro inadempiente ad una precedente sentenza ed è finalizzato a realizzare la concreta attuazione del diritto dell'Unione Europea (Corte giust., c-123/22, *Commissione c. Ungheria*, sent.13-06-2024). Sia la somma forfettaria, sia la penalità perseguono lo scopo di indurre gli Stati Membri UE a realizzare e, anzi, implementare il raggiungimento di tale obiettivo e la cumulabilità di esse, peraltro disciplinata normativamente, non fa sorgere nessun contrasto tra le stesse in quanto, la prima, fa seguito ad una valutazione delle conseguenze dovute all'inadempimento mentre, la seconda, ha valore deterrenziale onde far cessare la condotta trasgressoria (Corte giust., c-367/14, *Commissione c. Italia*, sent. 17-09-2015).

In ogni caso, spiega la giudicante, spetta alla stessa Corte decidere la sanzione pecuniaria appropriata, che, appunto, può essere commissionata anche cumulativamente e ciò avviene, soprattutto, quando la condotta violativa sia persistente (sullo stesso orientamento: Corte giust., c-304/02, *Commissione c. Francia*, sent. 12-07-2005), come a proposito dell'Italia.

È proprio il comportamento ripetitivo di quest'ultima che stimola talune ulteriori riflessioni.

Il settore ambientale è certamente quello che presenta il maggior numero di procedure di infrazione (per i dati: eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx), poiché le violazioni in materia sono, di solito, per come definite dagli studiosi del diritto, “strutturali” (C. Burelli, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) tfeu in the Context of Violations of Environmental Obligations*, in *It. Rev. Intern. Comp. L.*, 2023, 367 ss.). La dottrina ha fornito tale qualificazione in quanto per la cessazione è richiesto un “obbligo di risultato” e, per realizzarlo, non è bastevole un mero intervento legislativo il quale, è bene precisarlo, può anche sussistere, ma è solo strumentale alla cessazione della condotta, ossia l'unica modalità con cui viene meno la violazione.

Ben diverso è adempiere al diritto dell'Unione quando per farlo è sufficiente recepire una direttiva, ovvero adottarla o farlo tempestivamente, perché, in tal caso, la violazione – diversamente detta “normativa”, è superabile con un semplice intervento del legislatore.

La strutturalità della trasgressione, come nel caso della sentenza del 27 marzo 2025, richiede un intervento amministrativo volto ad adottare i poteri sostitutivi *ex art. 120 co. 2* Cost. in considerazione dei catastrofici risultati ottenuti con la ripartizione delle competenze alle varie Regioni (L. Perri, *La condanna dell'Italia per inadempimento alle prescrizioni della Direttiva 91/271/CEE, in materia di trattamento delle acque reflue urbane*, in www.ambientelegaledigesta.it, 2018, 4, 721).

La questione non è di facile soluzione: la complessità dell'interazione tra poteri centrali e delocalizzati richiede una delicatezza istituzionale ed un reciproco rispetto dei ruoli costituzionalizzati che degrada e sfocia, spesso, in un *caos* disorganico inoperativo.

Se, al riguardo, la Corte Costituzionale si è già espressa favorevolmente sul potere sostitutivo come “rimedio all'inadempienza del ente territoriale” (Corte Cost., n. 45/2025), la realizzazione, in una prospettiva pragmatica, non è così agevole.

Nella sentenza relativa alla causa C-515/23 l'Avvocatura ha ben chiarito che per adempiere agli *standard* richiesti dalla Direttiva è necessario realizzare infrastrutture (punto 69 della sentenza), collaudarne il funzionamento, nonché avviare procedure di aggiudicazione attraverso l'attivazione di procedure ad

evidenza pubblica, non scevra da rischi di contenzioso con un'inevitabile dilazione dei tempi.

Nondimeno, la Repubblica Italiana, in sua difesa, ha nominato un commissario straordinario per la gestione dei problemi relativi alle acque reflue (art. 2 D.L. 243/2016, convertito nella L. 18/2017) con l'auspicio della celere risoluzione di una problematica non più rinviabile.

Tuttavia, nell'evidente inefficacia delle strategie adottate, con il rischio che le interferenze verso la figura commissariale sollevino profili di incostituzionalità come è avvenuto in altri settori (Corte cost., n. 32/2025), la grave situazione biasimevole dell'Europa resta pressoché ingessata e, nonostante la tutela dell'ambiente sia da qualche anno comparsa espressamente in Costituzione, questa non riesce concretamente a trovare attuazione (si badi che la legge Cost. 1/2022 ha introdotto l'ultimo comma dell'art. 9 Cost.).

Nell'attesa di comprendere cosa non abbia funzionato, l'Italia continua a preservare un primato non certo onorevole e meritorio del quale dovrà rendere conto, sia sotto il profilo economico, sia sotto quello ambientale.

Ilaria Patta
Dip. Scienze Economico-sociali e matematico-statistiche
Università degli Studi di Torino
ilaria.patta@unito.it

