

Procedure di infrazione: persistono difficoltà nell'attuazione del diritto europeo

di Chiara Amati

27 agosto 2026

L'Unione Europea dispone di uno strumento, la procedura di infrazione, per garantire il rispetto delle regole comunitarie da parte degli Stati Membri. A metà agosto 2026 risultavano aperte 1.899 procedure (una settantina per Stato Membro). Il numero è elevato e non è diminuito nel tempo: se da un lato si aprono meno nuove procedure (anche per la riduzione nel numero delle direttive europee), dall'altro i casi rimangono aperti più a lungo. Le infrazioni non nascono da un mancato consenso sulle direttive, approvate quasi sempre a larga maggioranza o all'unanimità, ma da scarso impegno nella fase di recepimento e attuazione. L'Italia, ottava per numero di procedure pendenti (80), è anche lo Stato che ha versato più sanzioni per casi ancora aperti, in alcuni casi da oltre un decennio. Nel complesso, il sistema emerge come poco incisivo, anche dopo una sanzione, forse anche perché le sanzioni per gli inadempienti sono modeste.

* * *

L'Unione europea dispone di un articolato sistema per garantire il rispetto del proprio diritto. La Commissione Europea può infatti iniziare una "procedura di infrazione" (PdI) rispetto agli Stati Membri in caso di:

1. Mancato recepimento o mancata comunicazione delle misure nazionali di recepimento delle direttive entro il termine previsto;¹
2. Recepimento non corretto o incompleto delle direttive;

¹ Questo perché una direttiva europea non è automaticamente vincolante per gli Stati membri. Gli Stati hanno il dovere di trasporre la direttiva nella legislazione nazionale. Al contrario altri atti legislativi europei come trattati o regolamenti sono automaticamente vincolanti alla data della loro entrata in vigore.

3. Mancata o non corretta applicazione di una direttiva, pur essendo stata recepita correttamente;
4. Incompatibilità della normativa nazionale con trattati, regolamenti o altre decisioni europee.

Prima di iniziare una Pdl, la Commissione può avviare un dialogo pre-infrazione. La fase di dialogo permette spesso di ottenere la conformità in tempi più brevi rispetto alla Pdl. Nel 2025, il 76% dei casi oggetto di dialogo sono stati risolti in questa fase.

Se la fase di dialogo non risolve la questione, la Commissione inizia la Pdl. Questa segue diverse fasi (art. 258 TFUE):²

- i. La Commissione manda una lettera di messa in mora allo Stato Membro per informarlo della violazione e lo Stato ha due mesi per presentare le proprie osservazioni (ad esempio, che le modifiche legislative sono in corso).
- ii. Se lo Stato non risponde o non fornisce risposte soddisfacenti, la Commissione emette un parere motivato nel quale esplicita l'inadempimento e la norma che è stata violata.
- iii. Se lo Stato non risolve la violazione, la Commissione può ricorrere alla Corte di Giustizia.
- iv. Se la Corte accerta l'inadempimento, lo Stato deve prendere i provvedimenti che la sentenza comporta.
- v. Nel caso in cui lo Stato non rispetti la sentenza della Corte, la Commissione può richiedere alla Corte di imporre una sanzione. Dopo il trattato di Lisbona, la Commissione può richiedere che venga imposta una sanzione anche al primo ricorso nel caso in cui lo Stato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva (art. 260, paragrafo 3 TFUE).³

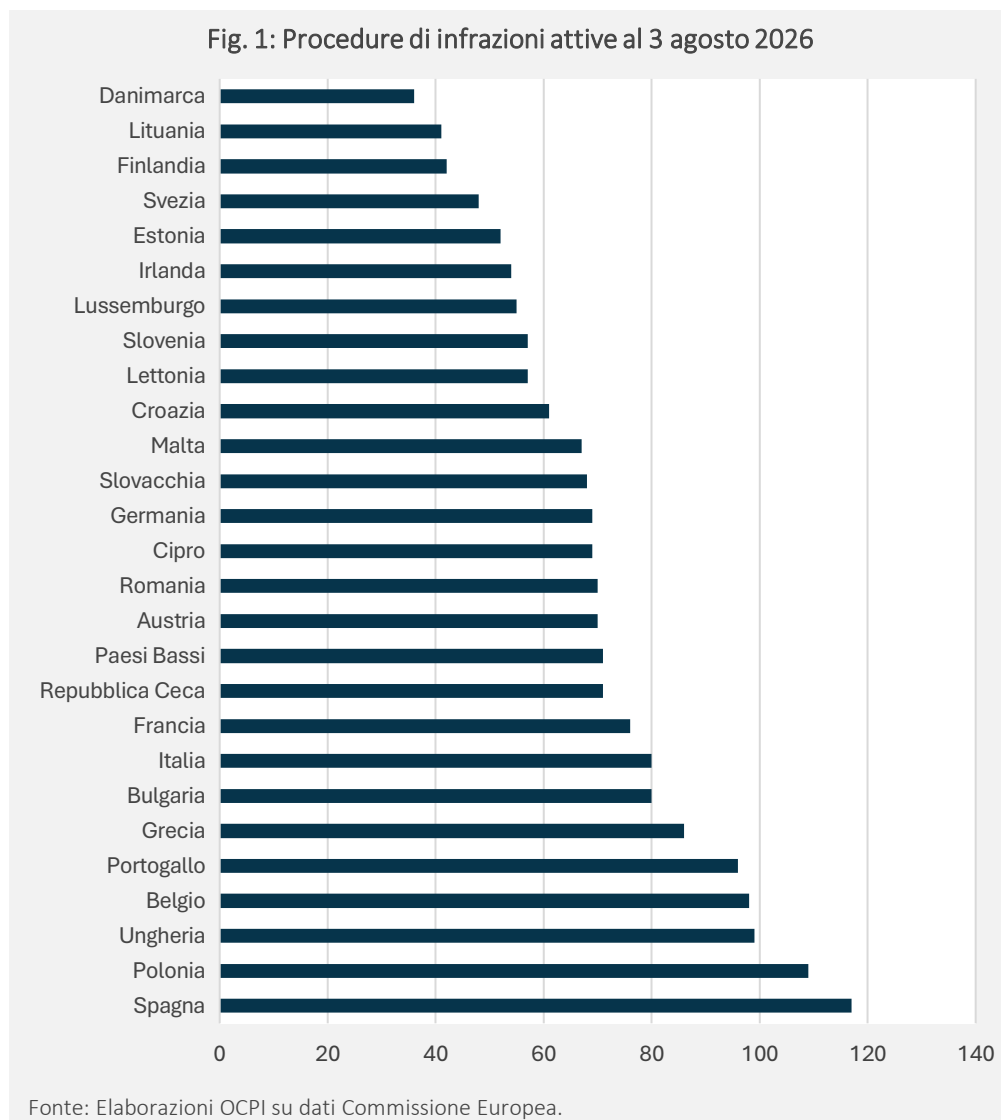
Le procedure di infrazione sono però numerose

Ad agosto 2026 risultano aperte 1.899 Pdl, in media 70 per Stato Membro. Tutti gli Stati hanno procedure pendenti, anche se con differenze significative: la Spagna è al primo posto (117 Pdl) e, in generale, gli Stati Membri del Sud e dell'Est Europa ne hanno di più (l'Italia è all'ottavo posto con 80 procedure).

² Vedi [Cos'è una procedura d'infrazione](#), Dipartimento per gli Affari Europei e [Infringement procedure](#), Commissione Europea.

³ Vedi Corte dei conti Europea, [Dare esecuzione al diritto dell'UE](#), 2024.

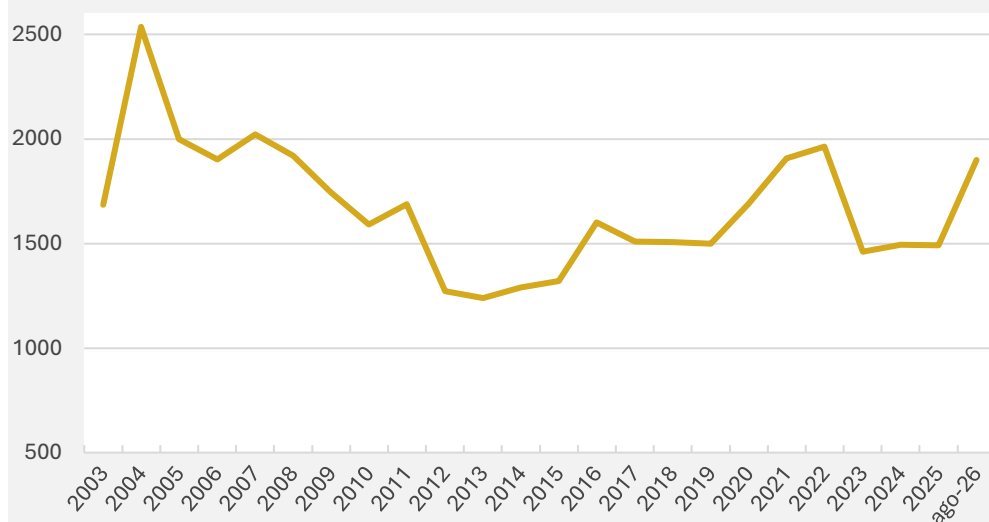
Gli Stati Membri del Nord Europa ne hanno generalmente meno: la Danimarca è al minimo con 36 procedure (Fig. 1).⁴



L'evoluzione storica delle procedure pendenti evidenzia una dinamica complessivamente stabile. Il numero di casi aperti è diminuito rispetto ai livelli raggiunti nei primi anni Duemila, ma non si sono fatti ulteriori progressi, con un rimbalzo nel 2026 (Fig.2).

⁴ Vedi [Casi di infrazione nell'UE](#), Commissione Europea.

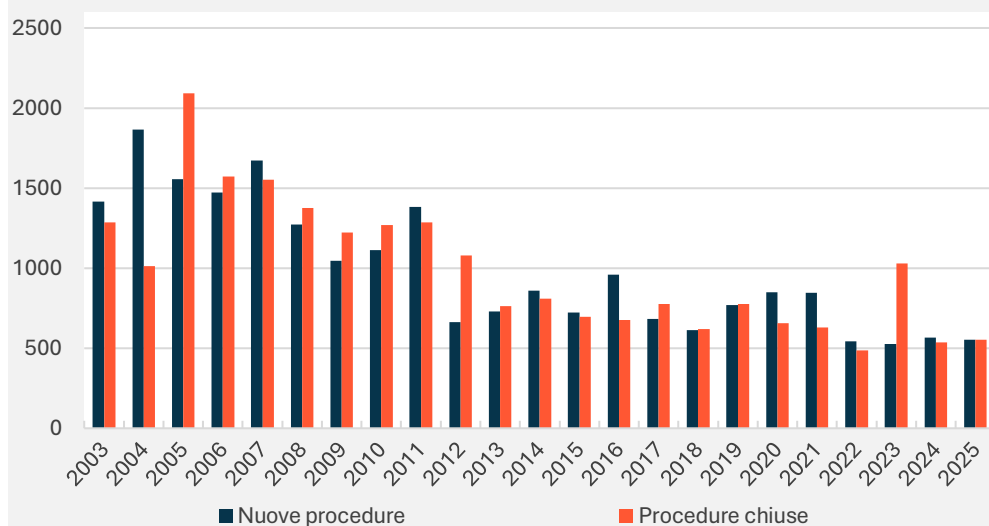
Fig. 2: Procedure pendenti



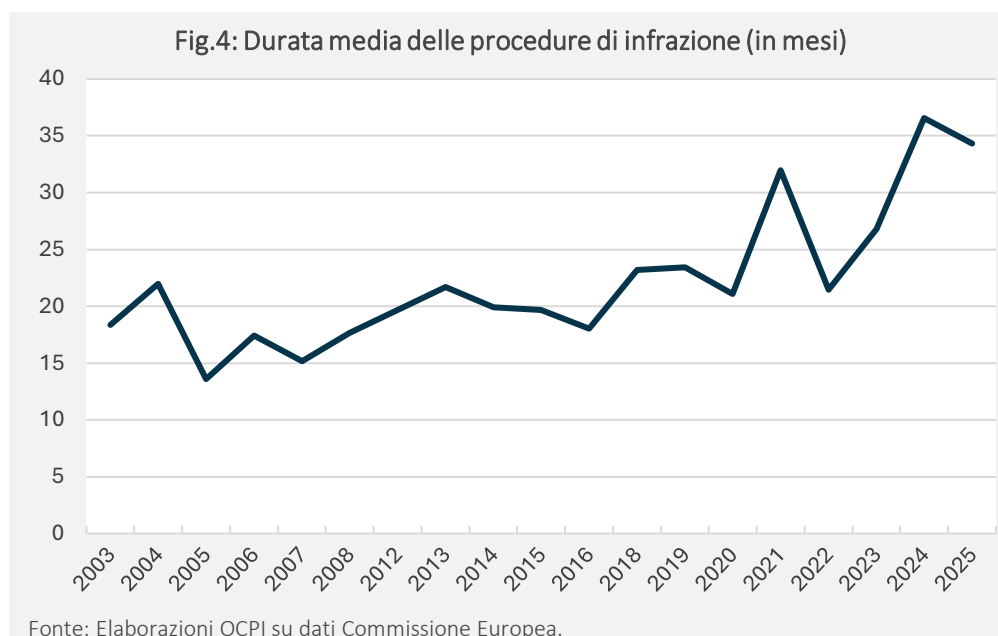
Fonte: Elaborazioni OCPI su dati della Commissione Europea.

La sostanziale stabilità nel numero di Pdl risulta tendenza: da un lato il numero di Pdl aperte ogni anno si è ridotto, dall'altro la durata media si è allungata. Nel tempo, il numero di Pdl aperte ogni anno si è grosso modo dimezzato (Fig.3), ma la loro durata media è raddoppiata, passando da 1 anno e mezzo nel 2003 a 3 anni nel 2025 (Fig.4).

Fig. 3: Nuove procedure, procedure concluse

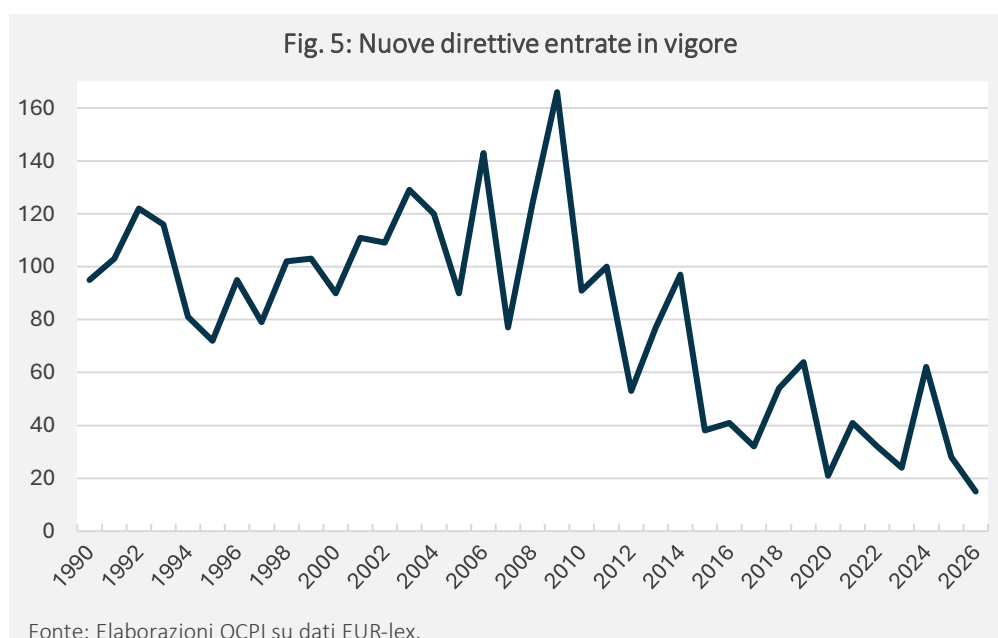


Fonte: Elaborazioni OCPI su dati della Commissione Europea.



Focalizzandosi sulle infrazioni legate alle sole direttive, un fattore che può spiegare il minor numero di nuove procedure aperte ogni anno è il minor numero di direttive da recepire (Fig.5), come sostenuto dalla stessa Commissione, nei suoi report annuali sul monitoraggio delle Pdl.⁵

Come vengono approvate le direttive



⁵ Vedi [2023 Annual Report on monitoring the application of EU law](#), Commissione Europea. Il grafico considera tutte le direttive adottate dall'UE: direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio, direttive del Consiglio, direttive delegate della Commissione, direttive esecutive della Commissione, direttive della Commissione (vedi nota 6). Poiché il termine di recepimento è in genere di due anni dall'entrata in vigore, le direttive da recepire in un dato anno non coincidono con quelle adottate nello stesso anno; non essendo disponibile il numero di direttive in scadenza per anno, come approssimazione si usa il numero di direttive adottate.

Il numero ancora elevato di Pdl evidenzia le difficoltà degli Stati Membri nel garantire un'attuazione tempestiva e completa del diritto UE. Questa mancanza di implementazione sarebbe spiegabile se le direttive fossero imposte dalle istituzioni europee in assenza di un processo di approvazione democratica. Non è però questo il caso. Tutte le direttive sono infatti approvate dai due co-legislatori dell'Unione, il Parlamento europeo, organo eletto dai cittadini, e il Consiglio dell'Unione Europea, in cui siede un rappresentante del governo di ogni Stato Membro. In Parlamento, serve la maggioranza semplice dei voti espressi; in Consiglio, il sostegno del 55% degli Stati, che rappresentino almeno il 65% della popolazione europea.⁶ Molte direttive approvate a larga maggioranza hanno però incontrato difficoltà in fase di recepimento. Il caso più recente è la direttiva “case verdi”: approvata da 25 Paesi su 27, ha comunque generato Pdl rispetto a tutti e 27 gli Stati Membri. Questo non è un caso isolato. Nell'ultimo esercizio condotto dalla Commissione sul recepimento delle direttive (quello di metà luglio) sono state aperte, oltre a quelle relative alle “case verdi”, diverse Pdl che hanno coinvolto la maggioranza degli Stati Membri (Tav.1), per un totale di 72 nuove Pdl relative a 12 direttive e 5 regolamenti.⁷ Le procedure relative a una stessa direttiva possono non essere aperte tutte insieme: infatti alcune delle direttive comprese nell'esercizio di luglio risalgono ad anni fa. Questo mostra come le difficoltà di recepimento e corretta attuazione possano protrarsi a distanza di anni dall'adozione della direttiva.

⁶ Questo è il processo per le direttive legislative (del Parlamento e del Consiglio o del Consiglio). Esistono anche direttive non legislative: atti delegati (direttive delegate della Commissione), adottati sulla base di una delega contenuta in un atto legislativo per modificare elementi non essenziali; e atti di esecuzione (direttive esecutive della Commissione), adottati per garantire condizioni uniformi di applicazione del diritto UE, senza modificare l'atto legislativo di base. Questa distinzione risale al Trattato di Lisbona (2007); le “direttive della Commissione” precedenti a questa riforma sono ormai residuali.

⁷ Vedi [July infringements package: key decisions](#), Commissione Europea.

Tav. 1: Esempi di direttive oggetto di Pdl nel luglio 2026, Stati interessati e consenso in fase di approvazione

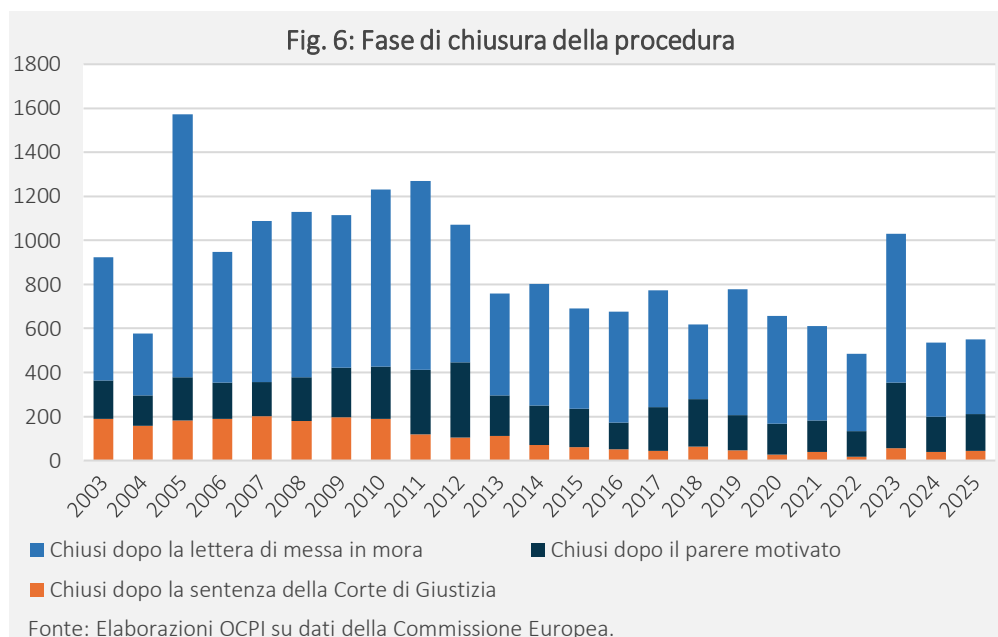
Direttiva	Voti favorevoli all'adozione della direttiva	Stati Membri interessati da almeno una Pdl	Decisioni di luglio 2026	Stati Membri interessati da Pdl aperte prima di luglio 2026
2008/98/CE – Rifiuti (come modificata dalla 2018/851) – recepimento	26/28	15	1 nuova Pdl	14
2008/98/CE – Rifiuti (come modificata dalla 2018/851) – obiettivi di riciclaggio	26/28	14	3 nuove Pdl + 11 pareri motivati	11
2020/2184 – Qualità delle acque potabili	25/27	25	1 nuovo Stato interessato + 3 già oggetto di Pdl	24
2019/904 – Plastica monouso	27/28	22	1 parere motivato	22
2024/2839 – Riduzione degli obblighi di comunicazione	27/27	15	3 nuove Pdl+ 5 pareri motivati	12
2016/680 – Protezione dei dati nelle attività di contrasto	27/28	21	6 Stati già oggetto di Pdl + 1 parere motivato	21
2023/2661 – Sistemi di trasporto intelligenti	27/27	20	10 pareri motivati	20
2023/2668 – Amianto	24/27	10	6 pareri motivati	10

Fonte: elaborazioni OCPI su dati della Commissione Europea.

L'infrazione non deriva quindi da un mancato consenso, ma da difficoltà nella fase di recepimento e attuazione. Al limite, si può ipotizzare che la consapevolezza da parte degli Stati Membri della lentezza con cui procedono le Pdl e le limitate penalità finanziarie anche in caso di sentenze della Corte di Giustizia Europea inducano gli Stati membri ad approvare, con una certa leggerezza, direttive che poi non intendono attuare in pieno. Nella sezione seguente si considerano proprio gli effetti pratici delle Pdl.

Effetti delle procedure nei Paesi

Quali sono le conseguenze di una Pdl per gli Stati? La maggior parte si chiude nella fase iniziale, dopo una lettera di messa in mora. Pochi casi arrivano al deferimento alla Corte di giustizia (Fig.6). Tuttavia, la “fase iniziale”, può durare diversi anni determinando un’elevata (e crescente; Fig. 4) durata delle Pdl.



Se lo Stato non si conforma alla sentenza, la Commissione può chiedere che vengano imposte sanzioni pecuniarie (art. 260 TFUE): una somma forfettaria (calcolata su gravità e durata della violazione e sul Pil dello Stato; per l'Italia il minimo è stato di 10.717.000 euro), una penalità giornaliera o entrambe.

Secondo il registro pubblico della Commissione, dal 1987 al 2026 sono state imposte sanzioni in solo 81 Pdl: 58 sono ora chiuse, 23 restano aperte e, di queste, in 9 casi la sentenza risale ad almeno 10 anni fa.⁸ Il ricorso alla sanzione è quindi uno strumento residuale e non sempre basta a garantire un rapido adeguamento.

L'Italia è lo Stato membro che ha versato più sanzioni per procedure ancora aperte, in alcuni casi per molti anni. Per la causa sulle discariche abusive del 2014, a giugno 2025 l'Italia aveva versato 320 milioni di euro e la regolarizzazione dei siti è stata completata a dicembre dello stesso anno.⁹ La procedura è ora in chiusura, in attesa della conferma tecnica. Un secondo caso

⁸ Vedi [Infrazioni](#), Commissione Europea.

⁹ Per un ulteriore approfondimento, vedi la nostra precedente nota [Le procedure di infrazione comunitarie: l'UE non è solo disciplina di bilancio](#), 17 ottobre 2023. Vedi anche Commissario unico per la bonifica delle discariche e dei siti contaminati, [XXI semestre di infrazione: il Commissario conclude la bonifica per il sito di Chioggia, 81 siti sono sanati, conclusa così la procedura UE C-196/13.](#), 2 dicembre 2025 e [XVI Relazione Semestrale \(gennaio - giugno 2025\)](#), 3 giugno 2025.

riguarda gli aiuti di Stato all'occupazione, dichiarati incompatibili con il mercato unico. Dopo la sentenza del 2011, l'Italia ha versato 86,48 milioni di euro fino al dicembre 2023, e la procedura resta ancora aperta dopo 12 anni, senza aggiornamenti pubblici sulle misure adottate.¹⁰ In totale, dal 2012 l'Italia ha versato 1,2 miliardi per sanzioni, 85,7 milioni l'anno, una cifra minuscola rispetto al totale della spesa pubblica italiana (1.155 miliardi nel 2025).¹¹

La letteratura mostra che, in casi come questi, la sanzione può non bastare a garantire una rapida conformità, soprattutto quando i costi di adeguamento sono elevati e il livello delle sanzioni è modesto.¹²

¹⁰ Vedi Relazione Corte dei conti in nota 3.

¹¹ Vedi [Interrogazione parlamentare, risposta alla domanda 002903/25](#), Parlamento Europeo.

¹² Vedi Camilla Burelli, [The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260\(2\) tfeu in the Context of Violations of Environmental Obligations](#), *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023.