

Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: "risultati migliori attraverso una migliore applicazione", ma con minor controllo?

ROBERTO ADAM

1. Con una [Comunicazione](#) quasi "carbonara", inserita inizialmente solo in inglese e senza alcun identificatore ufficiale (COM, JOIN, SWD o altro) nel suo sito Internet a fine dicembre scorso (esattamente il 13 dicembre) e pubblicata poi quasi in sordina nella [GUUE C 18](#) del 19 gennaio di quest'anno pure nelle altre lingue (seppur con traduzioni non sempre affidabili), la Commissione ha dato il via a una nuova strategia in materia di controllo sul rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

In pratica, come vedremo, la Comunicazione, intitolata "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (*EU Law: Better Results through Better Application*), ha annunciato l'intenzione della Commissione di utilizzare d'ora in poi lo strumento cardine di quel controllo, la procedura d'infrazione, secondo un approccio diverso da quello che finora avevamo conosciuto. In buona sostanza, l'auspicata *better application* dovrebbe deriva-

re da un ricorso selettivo a tale strumento, lasciando invece per il resto ai rimedi nazionali il compito di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione.

2. Per la verità, in molte sue parti la Comunicazione sembra non fare altro che ribadire linee di esercizio della funzione di vigilanza della Commissione sul rispetto di tale diritto già più volte indicate in precedenti documenti: utilità per una corretta applicazione del dialogo con gli Stati membri, importanza dell'azione preventiva, essenzialità al riguardo di un buon funzionamento dei meccanismi nazionali di applicazione del diritto dell'Unione e quindi dell'azione di stimolo che rispetto ad essi può giocare la stessa Commissione.

Nel caso, poi, di una specifica categoria di inadempimenti, la Comunicazione finisce addirittura per annunciare una futura maggior severità nell'uso di uno dei possibili sbocchi della procedura d'infrazione.

Dando seguito a un'evoluzione annunciata subito dopo la sua introduzione da parte del Trattato di Lisbona, la Comunicazione fa infatti stato della decisione della Commissione di trattare d'ora in poi i casi di mancata trasposizione di direttive, per quanto attiene alla loro sanzionabilità con pene pecuniarie, allo stesso modo di tutte le altre procedure d'infrazione.

È noto, infatti, che Lisbona ha introdotto la possibilità, con il nuovo art. 260, par. 3, TFUE, di applicare fin dalla prima sentenza di condanna della Corte di giustizia sanzioni pecuniarie agli Stati che non recepiscano nei tempi previsti le direttive legislative dell'Unione. Ed è probabilmente altrettanto noto che, così come aveva [a suo tempo](#) fatto rispetto alla previsione generale di una tale sanzionabilità degli

inadempimenti al diritto dell'Unione dopo la seconda sentenza, la Commissione aveva [deciso nel 2010](#) un passaggio morbido al sistema della prima condanna per i mancati recepimenti, dando conto della sua intenzione, per un primo periodo, di proporre come sanzione alla Corte, ai sensi dell'articolo prima citato, solo la penalità di mora, e soprattutto di ritirare il ricorso in qualsiasi momento prima della sentenza, in caso di recepimento in extremis.

Ebbene in questa nuova Comunicazione la Commissione annuncia la prossima fine di questo periodo “transitorio” e la sua decisione di passare d'ora in poi a “utilizzare pienamente le possibilità previste dall'art. 260, par. 3, TFUE per rafforzare il suo approccio sanzionatorio a questi inadempimenti” (*to fully utilise the possibilities laid down in Article 260(3) TFEU to strengthen its approach to sanctions for such cases*). In pratica, a partire dalla pubblicazione in GUUE della Comunicazione e in relazione a procedure aperte dopo quella data, essa chiederà sistematicamente alla Corte di comminare, in caso di condanna, ambedue le sanzioni (somma forfettaria e penalità di mora) e, nel contempo, non rinuncerà più agli atti in caso di adempimento (seppur tardivo) in corso di causa. Con la conseguenza che, al pari di ciò che avviene ormai per tutte le altre procedure d'infrazione con la seconda sentenza di condanna, anche in questo caso lo Stato condannato finirà comunque per dover pagare una sanzione al bilancio dell'Unione.

3. A parte però l'annuncio di maggior severità su questo specifico punto, peraltro sostanzialmente inevitabile e probabilmente inserito qui, invece che in una specifica Comunicazione ([come finora avvenuto](#) in tema di sanzioni ex art. 260), per compensare

l'“alleggerimento” generale cui sembra destinata a portare la Comunicazione di dicembre, il cuore di quest'ultima va appunto nel senso opposto, nel senso cioè di un approccio deflattivo allo strumento della procedura d'infrazione nel quadro della vigilanza della Commissione sul rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

Sotto il cappello, infatti, di “un approccio più strategico all'attuazione in termini di gestione delle infrazioni” (*a more strategic and efficient approach to enforcement in terms of the handling of infringements*), la Comunicazione annuncia che l'apertura di procedure d'infrazione sarà riservata a quegli inadempimenti che ostacolano l'attuazione degli obiettivi di politiche importanti dell'Unione o che rischiano di compromettere una della quattro libertà fondamentali del mercato interno. Negli altri casi, con una sorta di estensione all'*enforcement* del principio di sussidiarietà, la Commissione lascerà agli Stati membri e ai meccanismi operanti al loro interno il compito di porre rimedio.

In particolare, questa devoluzione si avrà rispetto a casi individuali di cattiva applicazione del diritto dell'Unione, che non pongono questioni più ampie di principio, dove cioè non c'è una prova sufficiente di una pratica trasgressiva generale o di un problema di conformità della legislazione nazionale con quel diritto, o, ancora, di una incapacità sistemica dello Stato di conformarsi ad esso.

Intendiamoci. Un alleggerimento almeno quantitativo del ricorso da parte della Commissione allo strumento della procedura d'infrazione si era già prodotto a partire dall'ultimo anno della Commissione Barroso. Se nel 2010 la Commissione aveva aperto ben 1168 nuove procedure per un totale complessivo alla fine di quell'anno di 3229 casi

pendenti, nel 2015 quei numeri sono stati di 740 aperture con un saldo al 31 dicembre di 1883.

Ma a parte che questa diminuzione appare imputabile solo in parte a un rallentamento dell'azione di vigilanza della Commissione, una gran parte di essa essendo dovuta, da un lato (si veda al riguardo la [Relazione annuale per il 2014](#) della Commissione sul “Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea”, p. 17), al sensibile aumento di pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia concernenti in realtà questioni di conformità della legislazione nazionale alle norme dell'Unione (circa una metà di esse hanno questo oggetto), e, dall'altro lato ([ibidem](#), p. 28), al buon funzionamento preventivo del sistema EU Pilot, di cui parleremo più avanti, rimane il fatto che l'annuncio di questo nuovo approccio strategico e soprattutto il suo affidamento a una Comunicazione formale lasciano intendere che il minor ricorso alle procedure d'infrazione diventerà un fenomeno non occasionale, ma sistemico. Esso sarà cioè il frutto, prima di tutto, di una diversa interpretazione da parte della Commissione della funzione di vigilanza sul rispetto del diritto dell'Unione che il Trattato le affida, e, usando le parole della Comunicazione, della sua scelta di ricorrere “al proprio potere discrezionale [in materia di apertura di procedure d'infrazione] in modo strategico per mirare e rendere prioritari i propri sforzi di attuazione sulle principali violazioni della legislazione dell'UE” (*to use its discretionary power in a strategic way to focus and prioritise its enforcement efforts on the most important breaches of EU law*). E del resto è significativo che, con un calo che è difficile ritenere del tutto casuale, nel primo semestre di quest'anno, quindi a Comunicazione ormai “in vigore”, le nuove procedure aperte dalla Commissione sono state complessivamente 379, a fronte delle 548 del corrispondente periodo del 2016, con un

picco negativo di sole 11 nuove lettere di messa in mora ex art. 258 TFUE in occasione del [pacchetto infrazioni di giugno](#).

4. Come giudicare questa svolta?

Una prima considerazione di carattere generale. La Comunicazione di dicembre sembrerebbe, fin dalla sua intitolazione, collocarsi nel filone di una serie di altre Comunicazioni prodotte in questi anni dalla Commissione e dirette, tutte, a delineare strumenti e strade per accrescere l'efficacia del diritto dell'Unione attraverso, da un lato, il miglioramento della qualità delle norme prodotte e, dall'altro, una loro conseguente più agevole applicazione da parte degli Stati membri. Al centro di queste iniziative vi era (e vi è) soprattutto il primo punto, e cioè l'idea, riassunta dalla formula "magica" della c.d. *Better Regulation*, che meno regole e meglio confezionate siano la condizione indispensabile per un rispetto maggiore e condiviso del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

È difficile però pensare che lo stesso paradigma possa funzionare per l'applicazione del diritto. È certamente vero che, riprendendo proprio il titolo della Comunicazione, una miglior applicazione del diritto dell'Unione è foriera di suoi migliori risultati; più difficile è credere che la prima (una migliore applicazione) e soprattutto i secondi (i migliori risultati) possano derivare da un minor controllo sui comportamenti degli Stati da parte della Commissione, o quanto meno da una loro minore contestazione. Anzi. Proprio il fatto di ridurre le norme circolanti nel sistema dovrebbe spingere maggiormente verso una loro più puntuale applicazione e quindi verso un più esigente ricorso a quegli strumenti che meglio sono in grado di assicurarla, e che la stessa Commissione aveva finora individuato, prima di tutto,

nella procedura d'infrazione (v. per tutti [Relazione annuale per il 2009](#) della Commissione sul *Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea*, par. 2.2, p. 3: “Il procedimento per infrazione contribuisce in maniera essenziale a garantire la corretta applicazione del diritto comunitario”).

A ciò si aggiunga poi che ugualmente poco calzante sarebbe il pensare che questo nuovo approccio strategico all'applicazione del diritto dell'Unione non faccia altro che estendere per certi versi a quest'ultima quel principio di sussidiarietà, che è per altri versi all'origine dell'attuale fenomeno di riduzione e riorientamento dell'azione legislativa dell'Unione: come l'Unione produce meno norme lasciando campo libero alla competenza degli Stati per la regolazione di una serie di settori di competenza concorrente – sembrerebbe essere il ragionamento –, così oggi si decide che una parte della vigilanza sul rispetto delle norme possa essere tranquillamente affidata agli Stati, lasciando che la Commissione assicuri solo quella sugli inadempimenti più rilevanti e strutturali.

In realtà, se pure è assolutamente vero che l'esecuzione del diritto dell'Unione è compito in primo luogo degli Stati (art. 291, par. 1, TFUE, nonché artt. 4, par. 3, e 19 TUE), ciò non toglie che la vigilanza sul suo rispetto da parte degli Stati non è materia di competenza concorrente tra l'Unione e gli stessi Stati, ma è una funzione istituzionalmente conferita dai Trattati alla Commissione “nell'interesse generale dell'Unione” (art. 17, par. 1, TUE). E del resto gli Stati, pur se devono assicurare la presenza nel loro ordinamento di strumenti efficaci per assicurare la piena applicazione delle norme europee e per porre rimedio a loro eventuali violazioni, di quella vigilanza rimangono pur sempre, con i loro comportamenti, i “bersagli” ultimi.

5. Detto ciò, è innanzitutto lecito interrogarsi se sia effettivamente in linea con i Trattati che la funzione di vigilanza sul rispetto del diritto dell'Unione che l'art. 17, par. 1, TUE affida alla Commissione, possa essere esercitata nel modo circoscritto e selettivo delineato dalla Comunicazione del dicembre scorso.

Secondo quanto sottolineato nella stessa Comunicazione, la Commissione fonda giuridicamente questa possibilità sulla natura discrezionale che avrebbe il suo potere di aprire una procedura d'infrazione. Ciò è indubbiamente vero, dato che, come più volte affermato dalla Corte di giustizia, il Trattato affida in via esclusiva alla Commissione il compito di vigilare sul rispetto del diritto dell'Unione ed è essa, quindi, “la sola competente a decidere se è opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento” ([10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, Commissione c. Germania, punto 30](#)). C'è però da chiedersi se tale discrezionalità possa essere effettivamente intesa nel senso prospettato ora dalla Commissione.

Diciamo subito che la giurisprudenza non fornisce in realtà argomenti a sostegno di questa interpretazione della Commissione. Nei casi in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso o meno da parte della Commissione a una procedura d'infrazione sulla base di ricorsi in carenza di privati che contestavano il mancato avvio di una procedura verso un determinato Stato come omissione di un adempimento imposto alla Commissione dal Trattato, la Corte ha potuto infatti limitarsi a negare, senza entrare nel merito, la ricevibilità del ricorso per mancanza di legittimazione attiva del ricorrente privato, pur eventualmente ribadendo in astratto, nei modi sopra ricordati, la discrezionalità del potere al riguardo detenuto dalla Commissione (si

veda per tutte [Ordinanza 28 febbraio 2013, causa C-235/12 P, H-Holding c. Commissione, punti 11-14](#)). E anche in quei più rari casi, in cui il punto è stato affrontato all'interno di un procedimento tra la Commissione e uno Stato membro, la Corte ha comunque dovuto farlo in relazione all'utilizzo specifico che la Commissione aveva fatto del suo potere nel caso concreto, affermando, ad esempio, che il carattere discrezionale dello stesso doveva far escludere che la Commissione fosse obbligata a chiudere una procedura prima di avviarne una nuova alla stessa collegata ([18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, punto 25 ss.](#)), o che essa non fosse pienamente libera di scegliere i tempi dell'apertura di una data procedura ([1° giugno 1994, causa C-317/92, Commissione c. Germania, punto 4](#)).

Si può semmai rilevare che, indipendentemente dal contesto specifico di ciascuna di queste sue pronunce, la Corte sembra aver sempre collegato in via esclusiva il carattere discrezionale di questo potere della Commissione ai profili propri di uno specifico inadempimento, visto che, come recita costantemente la giurisprudenza, è solo “qualora ritenga che uno Stato membro non .. abbia rispettato” il diritto dell'Unione, che alla Commissione “spetta valutare l'opportunità di agire contro tale Stato, determinare le disposizioni che esso ha violato e scegliere il momento in cui inizierà il procedimento per inadempimento nei suoi confronti” ([19 maggio 2009, causa C-531/06, Commissione c. Italia, punto 23](#)). E anche nell'unico caso in cui essa si è trovata a doversi pronunciare sull'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti di alcuni Stati soltanto e non di altri (si tratta della sentenza già citata del 19 maggio 2009, causa C-531/06), la Corte ha sì ugualmente evocato la discrezionalità di questo potere della Commissione, ma con un ragionamento che sembra suggerire una non totale absolutezza di tale discrezionalità. Nel quadro di un ricorso contro l'Italia per una procedura d'infrazione riguardante la ti-

tolarità delle farmacie, di fronte all'osservazione italiana che la sua legislazione in materia era simile a quella di molti altri Stati membri e quindi la Commissione avrebbe dovuto definire in modo univoco la propria posizione rispetto a tutti gli ordinamenti giuridici, evitando di fare distinzioni tra Stati membri o tra ordinamenti giuridici, la Corte ha infatti obiettato che “tenuto conto [del suo] margine di discrezionalità [in materia], la Commissione è libera di avviare un procedimento per inadempimento contro alcuni soltanto degli Stati membri che si trovino in una situazione analoga dal punto di vista del rispetto del diritto comunitario. Essa può quindi, in particolare, decidere di avviare procedimenti per inadempimento nei confronti di altri Stati membri in un momento successivo, una volta acquisita conoscenza della soluzione cui hanno condotto le prime procedure” (punto 24).

È peraltro significativo che in questo stesso modo, finora, anche la Commissione abbia ritenuto di far uso della sua discrezionalità. Più di una volta, infatti, essa ha ad esempio aperto (o archiviato) procedure d'infrazione per ragioni di opportunità, che prendevano in considerazione e bilanciavano la relativa gravità dell'inadempimento commesso dallo Stato con il vantaggio per l'interesse generale che ne derivava; così come, più frequentemente, non ha aperto (o ha “congelato”) procedure d'infrazione, per la contemporanea pendenza dinanzi alla Corte di una pregiudiziale che metteva in discussione la conformità con il diritto dell'Unione della stessa norma nazionale che sarebbe stata o era oggetto di quella data procedura. E quasi in sintonia con la sentenza della Corte appena citata, in talune passate occasioni in cui la stessa Commissione aveva già annunciato l'intenzione di usare in modo sistemico la sua discrezionalità in materia, essa lo aveva prospettato solo in termini di priorità del suo intervento rispetto a determinate violazioni di norme dell'Unione e non di esclusione sistemica dello stesso nei confronti di altri inadempimenti (si veda

già in una [Comunicazione del 5 settembre 2007](#) su *Un'Europa dei risultati. Applicazione del diritto comunitario*, par. 3: “la corretta applicazione del diritto può inoltre essere rafforzata definendo criteri di priorità per la gestione dei casi. Nessuna denuncia e nessuna infrazione verrà tralasciata. Differenziare il grado di priorità significa consentire di trattare alcuni casi con maggiore urgenza e impegno di altri”).

A fronte di ciò, verrebbe da pensare che, se il potere della Commissione in materia di procedure d'infrazione è certamente discrezionale, tale discrezionalità possa essere applicata unicamente in relazione al caso concreto, come conseguenza delle specifiche caratteristiche dello stesso. Insomma, la Commissione può certamente decidere di non aprire una procedura d'infrazione contro uno Stato, ma non, come pretende l'attuale Comunicazione, decidere a priori, e quindi indipendentemente da una valutazione specifica dell'inadempimento denunciato, “i casi” da perseguire.

Si ricordi, del resto, che, almeno con riguardo ad altri aspetti della vigilanza sul rispetto del diritto dell'Unione, la stessa Corte di giustizia ha chiaramente ed espressamente collegato la legittimità di un suo esercizio discrezionale a una decisione presa caso per caso alla luce degli elementi rilevanti della fattispecie considerata. La Corte lo ha fatto con riferimento alla discrezionalità di altri organi ugualmente investiti dal Trattato di un potere di vigilanza analogo a quello della Commissione, come il Mediatore europeo (da ultimo [4 aprile 2017, causa C-337/15 P, Mediatore europeo c. Staelen, punto 11 ss.](#)). Ma lo ha soprattutto fatto rispetto alla vigilanza della Commissione su altri settori del diritto dell'Unione, quali la concorrenza tra imprese e gli aiuti di Stato, affermando il dovere della Commissione, in caso di ricezione di una denuncia relativa, ad esempio, a un aiuto di Stato, di

esaminare previamente la stessa prima di decidere eventualmente, alla luce di quell'esame, di non procedere (per tutte, [Tribunale, 10 maggio 2006, causa T-395/04, Air One SpA, punto 61](#))

La vigilanza “sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati”, affidata alla Commissione dall'art. 17 TUE, è del resto sì un potere, ma nel contempo un dovere istituzionale ([Corte di giustizia 8 dicembre 2005, causa C-33/04, Commissione c. Lussemburgo, par. 65](#): “La Commissione ha ... il compito di vigilare d'ufficio, nell'interesse generale della Comunità sull'applicazione, da parte degli Stati membri, del diritto comunitario e di far dichiarare l'esistenza di eventuali inadempimenti degli obblighi che ne derivano, allo scopo di farli cessare”). Se la discrezionalità del suo esercizio fosse assoluta, significherebbe che la Commissione potrebbe, in linea di paradosso, non esercitarlo mai, compromettendo, per sua decisione autonoma, la piena efficacia di una funzione assegnatale in via esclusiva dal Trattato.

Né si potrebbe far valere, in senso contrario, il fatto che proprio la materia degli aiuti (e più in generale della concorrenza), ci fornisce un esempio di un potere di vigilanza che seppur affidato in via esclusiva alla Commissione, è stato oggetto di una parziale devoluzione, per categorie, agli Stati membri, ai quali è stato affidato il controllo ex ante sugli aiuti non superiori a una certa soglia ([regolamento \(UE\) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo agli aiuti «de minimis»](#)) o su una serie di categorie di aiuti dichiarati compatibili con il mercato interno ([regolamento \(UE\) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, c.d. regolamento generale di esenzione](#)). Oltre a preservare il controllo ex post della Commissione, questa devoluzione è stata infatti il frutto non di una decisione autonoma della stessa Commissione sulla base di un esercizio discre-

zionale del suo potere di vigilanza, bensì di un'autorizzazione del Consiglio presa in attuazione di norme del Trattato ([regolamento \(CE\) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998](#) sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali).

6. Ma indipendentemente dalla correttezza istituzionale o meno di un uso sistemico della discrezionalità che caratterizza il suo potere di avviare le procedure d'infrazione, la scelta strategica annunciata dalla Commissione con la Comunicazione di dicembre suscita perplessità anche sotto un altro profilo.

Come si è detto, tale scelta si definisce nel quadro di una devoluzione agli Stati membri di una parte della vigilanza sul rispetto del diritto dell'Unione da parte degli stessi Stati. Gli inadempimenti che, secondo il nuovo approccio delineato dalla Comunicazione, non saranno più oggetto, in linea di principio, di procedure d'infrazione dovrebbero trovare comunque rimedio a livello nazionale, attraverso i diversi meccanismi di cui gli ordinamenti interni degli Stati dispongono per prevenire o sanare violazioni delle norme europee.

La ricetta è all'apparenza corretta e suggestiva, ma rischia di rivelarsi, nella realtà dei fatti, in parte utopistica. Taluni di quei meccanismi, infatti, si pensi per tutti all'obbligo di disapplicazione da parte dell'amministrazione di norme nazionali contrastanti con obblighi europei, sono spesso in grado di funzionare efficacemente solo in collegamento stretto con un'azione di vigilanza e di stimolo della Commissione, e non quindi sulla base unicamente di un'iniziativa autonoma degli organi nazionali. Ciò perché la reazione di questi alle violazioni delle norme europee di altri apparati dello Stato si produ-

ce, in molti casi, solo come conseguenza di un'attenzione richiamata, su quelle violazioni, dalla Commissione.

Ebbene, a fronte di ciò, nella sua Comunicazione di dicembre la Commissione ha anche annunciato la sua decisione di porre sostanzialmente fine al sistema del c.d. EU Pilot.

Cos'è lo EU Pilot è noto. Si tratta di un sistema di gestione preventiva dei casi di potenziale inadempimento alle regole europee, creato nel 2008 (si veda la [Comunicazione già cit.](#) del settembre 2007 su *Un'Europa dei risultati. Applicazione del diritto comunitario*, par. 2), attraverso il quale la Commissione, al profilarsi su denuncia di un privato o d'ufficio di un caso di questo genere, attiva un dialogo telematico rigidamente cadenzato con le autorità dello Stato membro interessato, al fine di chiarire le eventuali criticità "europee" presenti in una normativa o in una prassi nazionale e di individuare le soluzioni più idonee a evitare l'apertura di una procedura formale d'infrazione (in proposito si veda anche, recentemente, [Corte di giustizia, 11 maggio 2017, causa C-562/14 P, Spirlea, punto 37 ss.](#)). Eppure, a nemmeno dieci anni dalla sua creazione, la Commissione ha deciso che d'ora in poi essa "avvierà ... le procedure d'infrazione senza ricorrere al meccanismo di risoluzione dei problemi [lo EU Pilot, appunto], a meno che tale meccanismo sia utile in un caso specifico".

Questa scelta della Commissione suona già solo per questo sorprendente, visto che essa sembra destinata ad accentuare la tendenziale inerzia degli organi nazionali, poc'anzi ricordata, verso le violazioni delle norme europee. Il venir meno di quel riflettore che l'EU Pilot accendeva sulle possibili criticità europee di normative o comportamenti degli Stati membri renderà, infatti, inevitabilmente più difficile

L'attivazione degli "anticorpi" interni a ciascun ordinamento rispetto a quelle stesse criticità. Quanto meno, le autorità nazionali competenti a vigilare su di esse si troveranno a dover muovere i loro eventuali rilievi alle amministrazioni nazionali responsabili senza il conforto di analoghi rilievi sollevati dagli uffici competenti della Commissione.

Ma la decisione di non avvalersi più, se non in casi eccezionali, del sistema EU Pilot appare anche non poco contraddittoria.

Da un lato, si elimina in buona sostanza uno strumento che, per riconoscimento esplicito di tutte le istituzioni e degli Stati membri, si è rivelato alla prova dei fatti particolarmente prezioso per una più efficace applicazione delle regole europee. Tutti i dati e tutti i rapporti annuali sull'applicazione del diritto dell'Unione confermano che, come si è anche in precedenza ricordato, è proprio grazie anche allo EU Pilot che il numero delle procedure d'infrazione è andato progressivamente diminuendo. La stessa Commissione lo ribadiva non più tardi di due anni fa, osservando nella già citata Relazione annuale per il 2014 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, che "il calo complessivo delle procedure d'infrazione negli ultimi cinque anni (da circa 2900 a 1347) è dovuto all'efficacia del dialogo strutturato nell'ambito dell'EU Pilot".

Dall'altro lato, e proprio sotto quest'ultimo profilo, la soppressione dell'EU Pilot sembra confliggere palesemente con la stessa finalità della Comunicazione di dicembre, che punta sul dialogo con gli Stati membri, in quanto "principali responsabili del recepimento, dell'applicazione e dell'attuazione corretti della legislazione dell'UE", come strumento essenziale per permettere loro di meglio fronteggiare le proprie responsabilità in materia. Va infatti ricordato come la Commissione sottolineasse, sempre nella Relazione annuale

per il 2014 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, che “attraverso il dialogo nell'ambito di EU Pilot, spesso è possibile risolvere più rapidamente i problemi e assicurare la conformità agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, a vantaggio di cittadini e imprese”.

A questo riguardo sia consentita una considerazione finale. È difficile non pensare – l'abbiamo in qualche modo rilevato all'inizio di queste pagine – che la strategia annunciata con la Comunicazione di dicembre sia motivata anch'essa dal tentativo di andare, anche in questo settore di azione dell'Unione, verso una minor Europa, nell'idea che questo possa aiutare a capovolgere l'attitudine progressivamente negativa delle opinioni pubbliche verso una presunta o percepita eccessiva intrusività dell'Unione. Del resto, la Comunicazione esplicitamente indica il suo obiettivo nello stabilire “le modalità con cui la Commissione intensificherà i propri sforzi per applicare, attuare e far rispettare la legislazione dell'UE, in linea con l'[impegno della Commissione Junker](#) a ‘garantire un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti’” (*bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things*).

Attenzione però all'eterogeneità dei fini.

Il rischio è, infatti, che il ritirarsi della Commissione da una parte delle procedure d'infrazione, e soprattutto, come abbiamo visto, da quelle che riguardano inadempimenti a impatto apparentemente solo individuale possa avere l'effetto di allontanare ancora di più i cittadini dal progetto europeo. Dall'altra parte di un'infrazione c'è in molti casi un privato vittima (o che tale si sente) di una lesione dei diritti che l'Unione gli riconosce e che cerca per questo ascolto presso le istitu-

zioni. Se queste smettono di occuparsi dei problemi dei cittadini, o se tale diviene la percezione in essi prevalente, diventa certamente più difficile riportarli a pensare che l'Unione sia il luogo del loro destino comune, anche perché si rischia che al posto delle istituzioni rimangano solo, ai loro occhi, dei (presunti) euroburocrati.