

IL SISTEMA EU PILOT: FUNZIONI, DISCIPLINA E PROSPETTIVE

Fonctions, discipline et perspectives du système EU Pilot

Functions, Discipline and Perspectives of the EU Pilot System

LINDA PAGLIERANI*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’origine del meccanismo: da sistema per la gestione delle denunce a meccanismo di cooperazione tra Commissione europea e Stati membri. – 3. La sua evoluzione. – 4. L’attuale disciplina. – 5. Le sue finalità. – 5.1. (*Segue*): la raccolta di informazioni. – 5.2. (*Segue*): la risoluzione delle infrazioni. – 6. I soggetti coinvolti nel procedimento. – 7. Gli aspetti procedurali di funzionamento del meccanismo. – 8. Il (non) ruolo dei privati. – 9. L’accesso ai documenti dei casi EU Pilot. – 10. Alcune proposte di modifica del meccanismo di dialogo strutturato tra Commissione europea e Stati membri.

1. Premessa

Qualora la Commissione ritenga opportuno perseguire un’infrazione al diritto dell’Unione europea, «dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni»¹, emette un parere motivato. Questo è l’unico atto della fase amministrativa della procedura di infrazione a essere espressamente menzionato dai trattati, che non disciplinano il procedimento ad esso propedeutico, né forniscono indicazioni sull’eventualità di strumenti alternativi.

La Commissione, in virtù del dovere di vigilanza di cui all’art. 17, par. 1, TUE, ha elaborato sia i provvedimenti preordinati all’invio del parere motivato sia ulteriori meccanismi più informali finalizzati anch’essi a conseguire la conformità al diritto “comunitario”.

Il presente contributo esamina il principale procedimento informale di “correzione” degli inadempimenti statali, ossia il sistema EU Pilot, volto

* Dottoranda in diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ Così l’art. 258 TFUE.

a «riparare tempestivamente, ogniqualvolta possibile, alle violazioni del diritto dell'Unione europea, senza ricorrere al procedimento d'infrazione»².

Nei paragrafi da 2 a 4 si illustreranno l'origine, l'evoluzione e l'attuale disciplina del Pilot; nei paragrafi da 5 a 7 si descriveranno le finalità del meccanismo, i soggetti incaricati della gestione e gli aspetti procedurali; nel paragrafo 8 si analizzerà il (non) ruolo dei privati denunciatori e il regime dell'accesso ai documenti; nell'ultimo paragrafo si svolgeranno considerazioni conclusive e si suggeriranno alcune proposte di modifica.

2. L'origine del meccanismo: da strumento per la gestione delle denunce a sistema di cooperazione tra Commissione europea e Stati membri

Il procedimento EU Pilot viene istituito nel 2008 a seguito della Comunicazione della Commissione “*Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto dell'Unione*”³ come progetto pilota⁴, da cui prende il nome “EU Pilot Project”, poi semplicemente “EU Pilot”⁵.

La disciplina e il ruolo del meccanismo sono mutati nel tempo.

² Corte giust., 11 Maggio 2017, causa C-562/14 P, *Spirlea c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:356, punto 38.

³ V. la comunicazione della Commissione del 5 settembre 2007, “*Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario*”, (COM/2007/0502).

⁴ Il progetto ha coinvolto inizialmente quindici Stati membri: Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Svezia, Spagna e Regno Unito.

⁵ Il 13 dicembre 2019, in occasione di una riunione dell'EU Law Network (il gruppo di esperti nazionali che si incontra annualmente con i funzionari della Commissione per fare il punto sugli strumenti di attuazione del diritto UE), la Commissione ha chiesto a tutti gli Stati membri di inviare proposte per un nuovo nome del Pilot. La minuta della riunione è visionabile al sito: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=18576&fromExpertGroups=2770>. La proposta dell'Italia è stata “EU AIR”, acronimo di *European Union Alternative Infringement Resolution*. Il proposito di dare un nuovo nome al meccanismo, fino ad oggi comunque invariato, segnala, forse, la volontà di staccarlo dal riferimento al progetto e di assegnargli un nuovo e più autorevole ruolo. La richiesta della Commissione è, forse, il seguito dato dalla Commissione al quesito del Mediatore europeo: «Perché la Commissione mantiene il nome ‘EU Pilot’ ora che il sistema è utilizzato in quasi tutti i casi – fatte salve limitate eccezioni – prima che la Commissione avvii una procedura formale di infrazione?» V. “*Lettera alla Commissione europea che avvia l'indagine strategica OI/5/2016/AB del Mediatore europeo in merito al trattamento delle denunce di infrazione nell'ambito del progetto pilota UE*”, del 13 maggio 2016, reperibile al sito: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/doc/correspondence/it/67300>.

In origine, il meccanismo era concepito come strumento di gestione delle denunce presentate dai privati su un possibile caso di non conformità del diritto nazionale al diritto “comunitario”⁶: quando la Commissione riceveva una denuncia, valutava se fosse ammissibile o inammissibile per la trattazione attraverso il sistema EU Pilot⁷. Ove ammissibile, la notificava allo Stato interessato tramite una piattaforma informatica.

Dalla ricezione del reclamo, lo Stato aveva dieci settimane per rispondere al denunciante, mentre la Commissione – a differenza di quanto accade oggi – non era coinvolta né nella predisposizione delle domande allo Stato, né nella redazione delle risposte per il cittadino, in quanto, una volta registrata la denuncia, tutte le successive interazioni con le autorità nazionali erano condotte dal denunciante.

Il ruolo dell’istituzione era limitato alla valutazione della soluzione finale proposta dallo Stato. Se questa risultava compatibile con il diritto dell’Unione, il denunciante veniva informato della chiusura del caso (e della facoltà di replicare allo Stato, presentando ulteriori elementi idonei a far ritenere che l’inadempimento sussistesse, entro quattro settimane). Quando, invece, si accertava l’esistenza dell’infrazione, la Commissione poteva avviare una procedura di infrazione.

Il meccanismo, così strutturato, è stato oggetto di critiche, in quanto era considerato un espediente della Commissione per esternalizzare i propri compiti. Da un lato, sembrava delegare la funzione di vigilanza, assegnata dall’art. 17 par. 1 del TUE, alle parti private, «abbandonandole»⁸ nelle controversie contro le autorità nazionali; dall’altro lato, affidava direttamente agli Stati le denunce dei privati⁹.

Queste osservazioni sono state tenute in considerazione dalla Commissione nella relazione del 2012 sulla prima valutazione del meccanismo¹⁰, nella quale si è precisato che il dialogo tra Stato e privato sarebbe

⁶ Per una descrizione più approfondita del funzionamento del Pilot in quel periodo, v. J. PELKMANS e A. CORREIA DE BRITO, *Enforcement in the EU Single Market*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2012, p. 67.

⁷ Erano ritenuti ammissibili i reclami che richiedessero ulteriori informazioni di fatto o di diritto sulla potenziale infrazione nonché quelli riguardanti infrazioni risolvibili senza ricorrere alla procedura formale dell’art. 258 del TFUE.

⁸ M. SMITH, *Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU*, Routledge, London, 2009 p. 157.

⁹ V. L. KRÄMER, *The Environmental Complaint in EU Law*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2009, p. 31.

¹⁰ Relazione della Commissione del 3 marzo 2010 “Prima relazione di valutazione del progetto Eu Pilot” COM(2010)70.

stato gestito dall'istituzione, la quale avrebbe fornito, insieme alla risposta delle autorità nazionali, una propria valutazione sul caso.

La medesima relazione è stata l'occasione per inserire, nell'ambito dei casi trattati con il Pilot, anche le potenziali violazioni del diritto comunitario avviate d'ufficio dalla Commissione. Così, da strumento per la trasmissione delle denunce, il Pilot è diventato sede di un primo dialogo informale tra Stato e Commissione per ottenere la conformità de diritto nazionale a quello "comunitario"¹¹.

La base di partenza per la predisposizione del procedimento è stata individuata nella prassi dell'invio delle lettere amministrative ("lettere ARES")¹², ossia le richieste informali di informazioni su potenziali infrazioni inviate dai servizi della Commissione al Ministero dello Stato membro competente per materia, per il tramite dei rispettivi *attachées* a Bruxelles¹³. Nei primi anni di attività della Commissione, tali lettere costituivano il principale metodo di *enforcement*, mentre le procedure formali di infrazione erano concepite come *ultima ratio*, da avviare solo quando tutti i possibili compromessi a livello diplomatico e politico erano falliti¹⁴. Più di recente, le lettere ARES sono diventate lo strumento informale per chiedere informazioni o spiegazioni allo Stato membro su un potenziale inadempimento. La difficoltà di tali lettere (e la ragione del tentativo di superarle)

¹¹ Nella relazione della Commissione del 3 marzo 2010 "*Prima relazione di valutazione del progetto Eu Pilot*" COM(2010)70, si legge: «tutti i fascicoli dovrebbero essere inseriti nell'EU Pilot in modo da poter chiarire la situazione di fatto o di diritto. Tuttavia, quando per motivi di urgenza o per altri interessi preminenti è necessario avviare immediatamente il procedimento d'infrazione, possono essere autorizzate deroghe. In molti casi ciò permetterà di rispondere a un quesito o risolvere un problema più rapidamente che mediante il procedimento d'infrazione».

¹² Conosciute nella prassi anche come lettere ARES, prendono il nome, per metonimia, dal sistema di gestione dei documenti elettronici della Commissione ARES (acronimo di *Advanced Records System*). V. Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 3 marzo 2010, "*Facts on the functioning of the system up to the beginning of February 2010*" allegata alla prima valutazione del progetto EU Pilot, p. 2: «L'idea alla base del progetto è che questo sistema debba essere utilizzato per ogni questione e problema riguardante l'applicazione del diritto dell'Unione, in cui sono richieste informazioni o spiegazioni allo Stato membro [...]. È considerato inoltre coerente assicurare che sia fornita quantomeno una minima opportunità di giungere a una soluzione rapida e positiva, da individuare prima dell'avvio di un procedimento per inadempimento, che sostituisca le attuali prassi amministrative, la cosiddetta "lettera previa all'applicazione dell'articolo 258 TFUE"».

¹³ V. Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali del Parlamento europeo, "*Tools for ensuring implementation and application of EU law and evaluation of their effectiveness*", 2013, par. 5.3.1.

¹⁴ L. PRETE, *Infringement proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017, p. 406.

risiede nel fatto che, spesso, l'amministrazione nazionale destinataria della lettera, non occupandosi direttamente di procedure di infrazione, non qualifica l'atto come provvedimento prodromico all'avvio di una procedura *ex art. 258 TFUE* e posticipa (o addirittura omette) l'invio delle risposte¹⁵.

Proprio per affiancare questa prassi e per strutturarla, nel 2008 la Commissione ha istituito il sistema Pilot¹⁶, dotato di una piattaforma informatica gestita a livello nazionale da un unico soggetto, il c.d. punto di contatto (su cui, *infra*, § 7), che viene a conoscenza e tiene traccia – insieme alle autorità nazionali coinvolte – degli atti inviati dall'istituzione.

Il Pilot, dunque, non è uno strumento totalmente innovativo nell'ordinamento dell'Unione¹⁷, ma deriva da un precedente meccanismo, emendato per risolvere le problematiche riscontrate nella sua applicazione¹⁸. La natura del Pilot si spiega alla luce delle caratteristiche e della funzione delle

¹⁵ L'inerzia protratta dello Stato può dare luogo a un'infrazione per violazione del dovere di leale cooperazione di cui all'art. 4 par. 1, TUE.

¹⁶ In questo senso, v. Trib., 24 gennaio 2024, causa T-602/22, *Veritas c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:26, punto 3 ove si legge: «[la procedura EU Pilot] che ha sostituito, a partire dal 2008, la fase informale della fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, mira a risolvere eventuali infrazioni al diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio di un procedimento per inadempimento, pur potendo sfociare nell'avvio di un siffatto procedimento» (enfasi aggiunta). M. SMITH, *The Visible, the Invisible and the Impenetrable: Innovations or Rebranding in Centralised Enforcement of EU Law?*, in S. DRAKE, M. SMITH (a cura di), *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*, in *Edward Elgar Publishing*, 2016, p. 66, rileva che «The relatively new additions to the administrative layer (CHAP and EU Pilot) are mere formalizations in database form of what always happened in the 'administrative letter' phase of the enforcement process, albeit less efficiently and with little management oversight».

¹⁷ V. D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2012, p. 235 ss., spec. p. 252. «Some may also argue that the EU Pilot does nothing but prolong the existing procedures. In certain cases, in particular where a Member State is stubborn enough to maintain its position until the (sometimes) bitter end, this may be true. Yet, one should keep in mind that the EU Pilot is not a completely new thing. Even before it came to existence, the European Commission had a practice of sending the Member States the so-called "pre-226 letters" the purpose of which was to clarify the situation and, if appropriate, request more information from the Member State before an infringement procedure is launched. The EU Pilot simply replaces this practice (and only organizes it in a more systematic fashion)».

¹⁸ La pratica di inviare lettere amministrative direttamente alle autorità competenti non è cessata con l'introduzione del Pilot. Tuttavia, nelle Linee guida del 2020, la Commissione ha affermato di voler ridurre al minimo il ricorso a tale strumento. Più che una loro riduzione, sarebbe auspicabile la definizione (seppur tendenziale) dei casi di utilizzo delle lettere amministrative. Ad oggi, infatti, non vi è alcuna demarcazione tra gli ambiti applicativi dei due strumenti.

lettere amministrative: si tratta di un dialogo informale tra Commissione e Stati, che ha luogo nell'ambito della leale cooperazione, per l'accertamento e la correzione delle infrazioni. Dalle lettere si discosta per la forma: a differenza di queste, è veicolato da un sistema digitale, è gestito da un solo ufficio responsabile e prevede termini specifici per le risposte nazionali. Così, da strumento di gestione delle denunce, il Pilot è diventato un procedimento informale ma strutturato, utilizzato sistematicamente per tutte le infrazioni di cui la Commissione fosse venuta a conoscenza, sia per accertarne l'esistenza, sia come primo foro per una loro possibile risoluzione al di fuori della procedura di cui all'art. 258 del TFUE¹⁹.

Un anno dopo l'introduzione dello strumento, la Commissione ne ha modificato tre ulteriori aspetti²⁰: lo ha reso un passaggio obbligatorio da espletare prima dell'invio di ogni lettera di messa in mora²¹; ha previsto un termine di dieci settimane (rimasto tutt'oggi invariato) per le risposte da parte dello Stato e, di altre dieci settimane, per la valutazione di tali risposte da parte della Commissione; ha esteso il progetto a dieci nuovi Stati partecipanti²², per poi includere progressivamente tutti gli Stati membri²³.

¹⁹ Un primo risultato di tale politica di utilizzo del Pilot è stato riportato nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2014), 9 luglio 2015, COM(2015) 329 final, in cui si è registrato «un calo complessivo delle procedure d'infrazione negli ultimi cinque anni da circa 2900 a 1347, dovuto all'efficacia del dialogo strutturato nell'ambito dell'EU Pilot». Il confronto dei dati sull'apertura del Pilot e sul numero di infrazioni risolte testimonia ulteriormente un iniziale successo dello strumento.

²⁰ V. la seconda relazione di valutazione del progetto EU Pilot, 21 dicembre 2011, COM(2011)930 def.; sul punto, v. D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, cit., p. 252.

²¹ L'invio immediato della lettera di messa in mora senza previa apertura di un caso Pilot costituiva l'eccezione e poteva essere autorizzato solo per motivi di urgenza o per altri interessi prevalenti. Nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2012), 22 ottobre 2012, COM/2013/0726 final, p. 8, la Commissione ha evidenziato di aver inviato direttamente, senza previo ricorso al Pilot, solo due lettere di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, senza ricorrere all'EU Pilot. Entrambi i casi riguardavano misure ungheresi.

²² I 25 Stati membri allora partecipanti al progetto erano: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Finlandia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Malta stava predisponendo i meccanismi interni necessari, mentre il Lussemburgo era ancora in fase di negoziati.

²³ V. relazione della Commissione al Parlamento europeo del 22 ottobre 2013 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2012), (COM/2013/0726), p. 7.

Il meccanismo così strutturato, nel 2011 «ha consentito di risolvere in maniera tempestiva circa due terzi delle potenziali infrazioni»²⁴. Risultati positivi si sono riscontrati anche negli anni successivi: nel 2014, il ricorso preliminare e obbligatorio del Pilot – che consentiva «di trovare una rapida soluzione in caso di potenziali infrazioni, a beneficio di cittadini e imprese» – ha comportato «un calo complessivo delle procedure d’infrazione negli ultimi cinque anni da circa 2900 a 1347, dovuto all’efficacia del dialogo strutturato nell’ambito dell’EU Pilot»²⁵.

3. La sua evoluzione

Pur a fronte dell’apparente successo del meccanismo, la Commissione, con una comunicazione del 21 dicembre 2016²⁶ ritenuta «quasi carbonara»²⁷, ha espresso la sua intenzione di modificare la politica di utilizzo del Pilot, avviando «le procedure d’infrazione senza ricorrere al meccanismo di risoluzione dei problemi, a meno che tale meccanismo [fosse stato ritenuto] utile in un caso specifico»²⁸, con lo scopo di non allungare ulteriormente la procedura di infrazione.

Ciò, forse, anche in risposta all’indagine avviata dal Mediatore europeo con la lettera del 13 maggio 2016, (OI/5/2016/AB), *Il trattamento da parte della Commissione delle denunce di infrazione nell’ambito dell’EU Pilot*, con la quale si contestava l’eccessiva durata del procedimento e la poca chiarezza nell’individuazione dello scopo del Pilot²⁹.

²⁴ V. la relazione annuale sul controllo dell’applicazione del diritto dell’Unione europea (2011), 30 novembre 2012, COM(2012)714 def., p. 14.

²⁵ Così, la relazione annuale sul controllo dell’applicazione del diritto dell’Unione europea (2013), 1° ottobre 2014, COM(2014) 612 final, p. 17.

²⁶ Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2016, “*Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”, (2017/C 18/02) in *GUUE C 18*, 19.1.2017, p. 10 ss.

²⁷ 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 *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2017, p. 1.

²⁸ V. Comunicazione “*Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”, cit., p. 12.

²⁹ V. la “*Lettera alla Commissione europea che avvia l’indagine strategica OI/5/2016/AB del Mediatore europeo in merito al trattamento delle denunce di infrazione nell’ambito del progetto pilota UE*”, cit., ove il Mediatore precisa: «La mia prima preoccupazione riguarda il dovere della Commissione di prendere una decisione *tempestiva* nell’ambito dell’EU Pilot, in linea con il punto 8 della comunicazione della Commissione “*Aggiornamento della gestione delle relazioni con il denunciante in relazione all’applicazione del diritto dell’Unione*”: ‘la Commissione esaminerà le denunce al fine di pervenire a una decisione di intimazione formale o di archiviare il caso entro un anno dalla data di registrazione della denuncia.’ Eventuali ritardi eccessivi e inutili e una scarsa

La Commissione sembrava sostanzialmente eliminare uno strumento che, per riconoscimento esplicito delle istituzioni e degli Stati membri³⁰, si era rivelato prezioso per una più efficace applicazione delle regole europee³¹.

Questa lettura della comunicazione è parsa sin da subito contraddittoria: se la finalità della comunicazione era quella di migliorare l'applicazione del diritto comunitario attraverso il dialogo e la collaborazione degli Stati, in quanto «principali responsabili del recepimento, dell'applicazione e dell'attuazione corretti della legislazione dell'UE»³², non sarebbe stato sensato, allora, non utilizzare il miglior strumento disponibile a tale scopo.

Forse, più correttamente, l'intenzione della Commissione si può rintracciare nell'intento di meglio distinguere le funzioni del Pilot da quelle della procedura di infrazione, attribuendo al primo un ruolo autonomo dalla seconda, legato alla correzione di inadempimenti di natura tecnica, privi di connotazione politica³³.

comunicazione con i denunciati possono creare frustrazione, rabbia e perdita di fiducia, scoraggiando inoltre future denunce. Infine, riducono l'efficacia dell'EU Pilot, il cui obiettivo è quello di risolvere rapidamente i problemi. [...] Sarei pertanto interessata a ricevere informazioni su eventuali ulteriori misure adottate dalla Commissione al riguardo. Sarebbe inoltre utile esaminare le informazioni standard fornite ai denunciati, dato che molte persone che si rivolgono al Mediatore sembrano nutrire aspettative nei confronti della procedura EU Pilot che sono difficili da conciliare con ciò che tale procedura è destinata a fornire».

³⁰ L'analisi panoramica n. 07/2018 della Corte dei Conti europea, Sezione Audit, «*Applicazione del diritto dell'UE: le responsabilità della Commissione europea in materia di vigilanza ai sensi dell'articolo 17, par. 1, del trattato sull'Unione europea*», p. 42, riporta che alcuni Stati membri «hanno rilevato che, dal 2017, la Commissione ha interrotto sistematicamente l'utilizzo di EU Pilot per indagare su determinati tipi di casi, prima di avviare una procedura di infrazione, nel quadro della nuova politica volta a far rispettare il diritto dell'UE. Gli Stati membri hanno avvertito che tale interruzione potrebbe allungare i tempi necessari per risolvere suddetti casi. Alcuni Stati membri hanno osservato inoltre che l'utilizzo della piattaforma EU Pilot li ha aiutati a monitorare e gestire i casi in modo coordinato».

³¹ Dopo la pubblicazione della comunicazione si è riscontrato un deciso calo del ricorso al Pilot: da 790 casi nel 2016 a 178 nel 2017 e 110 nel 2018. V. relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2018), 4 luglio 2019, COM(2019)319 final.

³² 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?*, cit., p. 15.

³³ Casi nei quali non era ritenuto necessario il coinvolgimento «politico» del collegio dei commissari, ma si considerava sufficiente il dialogo tecnico, gestito dai funzionari della Commissione.

Il ridimensionamento del ruolo del sistema EU Pilot ad opera della Comunicazione del 2017 ha fatto riemergere, quali procedimenti pre-infrazione al fianco dei casi EU Pilot, la prassi delle lettere amministrative e dei contatti informali con le amministrazioni nazionali.³⁴

Alla modifica introdotta nel 2017 è seguito, l'anno successivo, uno studio della Corte dei Conti europea, che ha evidenziato la necessità di sviluppare «degli strumenti volti a garantire un flusso coordinato di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri riguardo ai casi di infrazione presunte ed effettive»³⁵. Anche gli Stati membri hanno reagito alla riduzione dell'uso del Pilot e, già nell'ambito della riunione del 14 febbraio 2017 del Gruppo di esperti giuridici sull'applicazione e la trasposizione del diritto dell'Unione europea (EU Law Network), hanno presentato un *non paper* con il quale hanno chiesto alla Commissione di reintrodurre un maggior utilizzo del Pilot. Nelle successive riunioni del 10 ottobre 2018 e del 7 giugno 2019, la maggioranza delle delegazioni degli Stati membri ha rinnovato la richiesta. Infine, il 13 dicembre 2019, in occasione della riunione del gruppo di esperti giuridici, la Commissione ha diffuso un *paper for discussion* che recepiva le critiche mosse dagli Stati e confermava l'intenzione di reintrodurre maggior uso del sistema EU Pilot, rendendo al contempo più efficiente³⁶.

4. L'attuale disciplina

Dando seguito alle richieste avanzate dagli Stati membri, con una nuova comunicazione di marzo 2020, la Commissione ha ribadito l'utilità del Pilot, «a condizione che esso sia utilizzato con tempistiche chiare, per ottenere informazioni in sede di dialogo con gli Stati membri nella fase di

³⁴ V. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 217 ss., spec. p. 244.

³⁵ V. l'analisi panoramica n. 07/2018 della Corte dei Conti europea, cit., p. 46.

³⁶ M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 244.

pre-infrazione».³⁷ A questo proposito è immediatamente seguita l'adozione, a luglio 2020, con delle nuove Linee guida per gli Stati membri³⁸ (di seguito anche solo “Linee guida del 2020”) che individuano i casi in cui il ricorso al sistema è ritenuto efficace e prevedono un limite di nove mesi per la durata del procedimento³⁹ (v. *infra*, §5 e 7).

La valutazione di tale politica di utilizzo del Pilot, a due anni dalla sua introduzione, è stata positiva. Con la comunicazione “*Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati?*” di fine 2022, la Commissione ha riconosciuto che il meccanismo costituisce un valore aggiunto (non come strumento generale propedeutico all’invio della lettera di messa in mora, ma) come meccanismo alternativo, da utilizzare «nei casi in cui può permettere di ottenere la conformità in tempi più brevi rispetto a una procedura formale di infrazione»⁴⁰.

I più recenti⁴¹ dati statistici e commenti della Commissione confermano l’efficacia e l’utilità del meccanismo⁴². Nel 2022, la Commissione ha aperto 279 casi EU Pilot⁴³, dei quali 51 derivati da denunce e 228 avviati

³⁷ V. Comunicazione “Piano d’azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico”, cit., p. 16. La nuova politica rivela, in una certa misura, che l’intento della comunicazione del 2017 di accelerare la correzione delle infrazioni (saltando la fase EU Pilot) non era stato raggiunto. Sul punto, v. L. PRETE, B. SMULDERS, *The coming age of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 9 ss.

³⁸ Comunicazione “*EU Pilot: Linee guida per gli Stati membri?*”, documento del segretario generale della Commissione, unità F.3 – implementation and enforcement of EU Law, luglio 2020, non pubblicato.

³⁹ Il nuovo parametro temporale, sostitutivo del precedente termine di 12 mesi, è stato introdotto per evitare che i casi EU Pilot durino troppo a lungo, circostanza che ha causato, negli ultimi anni, perplessità da parte della Commissione circa l’efficacia dello strumento.

⁴⁰ V. la comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2022, “*Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati?*”, COM(2022) 518 final, p. 20.

⁴¹ Attualmente, le informazioni più aggiornate sul Pilot sono contenute nella relazione annuale sul controllo dell’applicazione del diritto dell’Unione europea, (2022), 14 luglio 2023, COM(2023)453 final.

⁴² Per un’analisi empirica sull’efficacia del meccanismo, v. S. CHERUVU, J.C. FJELSTUL, *Improving the efficiency of pretrial bargaining in disputes over noncompliance with international law: encouraging evidence from the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2022, vol. 29-8, p. 1249 ss.

⁴³ Questi i numeri dei casi Pilot aperti nei 10 anni precedenti: nel 2021 sono stati aperti 246 casi; nel 2020, 212; nel 2019, 189; nel 2018, 110; nel 2017, 179; nel 2016, 790; nel 2015, 881; nel 2014, 1208; nel 2013, 1502; nel 2012, 1403. Per i dati del 2022, v. il Rapporto statistico della Commissione sui dati dell’applicazione del diritto UE nel 2022,

d'ufficio. Ha chiuso 215 casi EU Pilot, 160 dei quali dopo aver ricevuto risposte soddisfacenti dagli Stati membri interessati (il tasso di risoluzione positiva è del 74%, inferiore a quello del 2021, 81%). In 46 casi, invece, il Pilot è stato chiuso negativamente (21% dei casi), con la proposta di proseguire ulteriormente la questione mediante una procedura di infrazione (9 di questi casi si basavano su denunce).

La durata media del procedimento Pilot nel 2022 è stata di 112 settimane, ciò, forse, a significare che, dopo il termine ultimo di nove mesi, la Commissione dispone una «proroga del caso per un periodo di tempo limitato»⁴⁴. Nel 2022, la durata media per la chiusura positiva del Pilot ha coinciso con la durata media per la chiusura positiva di una procedura di infrazione⁴⁵.

5. Le sue finalità

Come noto, il ruolo di “guardiana dei trattati” della Commissione comporta sia il rilevamento sia la correzione di infrazioni al diritto dell'Unione.

Attraverso il Pilot la Commissione svolge entrambe le attività: (i) richiede allo Stato interessato le informazioni necessarie ad accertare e qualificare un suo inadempimento; (ii) instaura con quest'ultimo un dialogo strutturato per la “correzione negoziata” delle violazioni al diritto dell'Unione, con un procedimento alternativo alla procedura di infrazione⁴⁶.

visionabile al sito: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en.

⁴⁴ Le Linee guida del 2020, cit., p. 6, con l'obiettivo dichiarato di accelerare il procedimento Pilot, così dispongono: «The Commission needs to identify pragmatic solutions to speed up the EU Pilot process. Therefore, as a general rule, if a file is still pending nine months after its submission to the Member State concerned, the Commission will reassess the EU Pilot dialogue and consider the appropriate course of action (e.g. sending a letter of formal notice or a political letter, closing the case without any further action, or prolonging the EU Pilot dialogue for a limited period of time). The Member State will be informed accordingly».

⁴⁵ Nel 2020, anno di adozione delle Linee guida, la durata media del Pilot era di 152 settimane, contro 98 della procedura di infrazione. V. Rapporto statistico della Commissione sui dati dell'applicazione del diritto UE nel 2022, cit.

⁴⁶ V. conclusioni dell'avvocato generale Eleanor Sharpston rese il 17 novembre 2016 nella causa C-562/14 P, *Regno di Svezia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:885, par. 48, ove si afferma che «Sebbene sia chiaro che la procedura EU Pilot, in effetti, ‘sostituisce la farraginosa procedura tramite lettera previa all'applicazione dell'articolo 258 [TFUE]’,

Il Pilot è utilizzato, innanzitutto, come “strumento istruttorio” del procedimento di infrazione, in quanto consente alla Commissione di accertare, attraverso il dialogo informale con lo Stato interessato, le situazioni di fatto o di diritto relative all’inadempimento indagato.

Ma è anche uno strumento per correggere, in via informale e in una fase precedente all’avvio della procedura di infrazione, alcune violazioni commesse dagli Stati. In quest’ultima strutturazione, può essere considerato un meccanismo alternativo alla procedura di infrazione⁴⁷, utile a sanare situazioni di contrasto con il diritto dell’Unione europea in un momento nel quale le amministrazioni nazionali sono particolarmente incentivate ad evitare l’apertura di una nuova procedura di infrazione (la quale, in pressoché tutti gli Stati membri, è evento sempre dotato di una certa risonanza nell’ambito del dialogo politico e della comunicazione mediatica⁴⁸) e il lavoro per rendere conforme il sistema interno appare maggiormente remunerativo⁴⁹.

Alla luce di tale prima sommaria descrizione delle finalità, si può già osservare come il Pilot, sebbene condivide con la procedura di infrazione lo scopo di garantire il rispetto del diritto dell’Unione (offrendo allo Stato la possibilità di presentare le proprie osservazioni e di correggere la violazione prima dell’avvio della fase contenziosa), ha un ambito di applicazione più ampio, in quanto è utilizzato anche per inquadrare e valutare,

trasmessa per il tramite delle Rappresentanze permanenti degli Stati membri, con un sistema più semplice e strutturato, tale procedura può essere anche utilizzata per accertare la posizione di fatto o di diritto degli Stati membri per quanto riguarda l’applicazione del diritto dell’Unione al di fuori del contesto del procedimento per inadempimento».

⁴⁷ Corte giust., *Spirlea c. Commissione*, cit., punto 22.

⁴⁸ Per l’ordinamento italiano, v. l’art. 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea, in *GURI*, n. 3, 4.1.2013, secondo cui «1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei comunica alle Camere, contestualmente alla ricezione della relativa notifica da parte della Commissione europea, le decisioni assunte dalla stessa Commissione concernenti l’avvio di una procedura d’infrazione di cui agli articoli 258 e 260 [TFUE]. Della comunicazione viene informato il Ministro con competenza prevalente, nonché ogni altro soggetto pubblico il cui comportamento sia messo in causa dal ricorso o dalla procedura d’infrazione di cui al primo periodo. 2. Entro venti giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, il Ministro con competenza prevalente è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l’inadempimento o la violazione contestati con la procedura d’infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa».

⁴⁹ M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 245.

attraverso la cooperazione dello Stato interessato, le violazioni al diritto comunitario di cui la Commissione è venuta a conoscenza⁵⁰.

A ciò si potrà contestare che anche la fase amministrativa della procedura di infrazione è diretta all'accertamento di un'infrazione. Tuttavia, la funzione "istruttoria" della procedura formale è distinta dall'accertamento operato con il Pilot: la prima consente di precisare e chiarire l'oggetto della controversia e delle parti in causa ed è volta a garantire che l'eventuale procedimento contenzioso versi su una questione controversa chiaramente definita⁵¹; l'indagine avviata con il Pilot, invece, è preliminare, in quanto permette di raccogliere gli elementi di fatto e di diritto necessari a valutare l'esistenza o meno di un'infrazione sospetta⁵². Certo, poi, lo scambio di informazioni con lo Stato membro attraverso il Pilot faciliterà la successiva individuazione dell'oggetto della controversia durante la fase amministrativa della procedura di infrazione, ma le due funzioni sono da tenere distinte.

5.1. (*Segue*): la raccolta di informazioni

Non è raro che la Commissione individui o sia informata di una prassi o di una norma nazionali sospettati di essere in contrasto con le previsioni comunitarie, ma non disponga delle informazioni necessarie ad accertarne l'esistenza. Ciò accade quando le denunce non contengono i chiarimenti fattuali o giuridici necessari a finalizzare la valutazione dell'infrazione o, più in generale, qualora i servizi della Commissione, per completare l'indagine e valutare i provvedimenti da adottare, necessitino di ulteriori dati.

Spesso, gli elementi di fatto e di diritto necessari all'accertamento dell'infrazione sono a disposizione degli Stati (o, comunque, questi possono più facilmente reperirle).

Così, in virtù del principio di leale cooperazione, la Commissione richiede l'aiuto dello Stato interessato, inviandogli un elenco di quesiti e di documenti da fornire attraverso il sistema EU Pilot.

⁵⁰ In alcuni casi la Commissione ricorre all'uso del Pilot per richiedere allo Stato il grado e gli effetti dell'applicazione di una direttiva o di un regolamento di cui sta indagando l'efficacia a livello comunitario, senza che vi sia ancora alcun sospetto di infrazione.

⁵¹ In tal senso, v. Corte giust., 19 maggio 1998, causa C-3/96, *Commissione c. Paesi bassi*, ECLI:EU:C:1998:238, punto 70; in dottrina, C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 14.

⁵² Corte giust., *Spirlea c. Commissione*, cit., punto 39: «La funzione della procedura EU Pilot consiste nel preparare o nell'evitare un procedimento per inadempimento contro uno Stato membro».

Le Linee guida del 2020 elencano⁵³ le tipologie di informazioni che possono essere domandate allo Stato tramite il sistema Pilot: (i) informazioni su aspetti tecnici complessi riguardanti la legislazione, le pratiche amministrative o la giurisprudenza degli Stati membri, sospettati di essere in conflitto con il diritto comunitario; (ii) precisazioni sulla situazione giuridica di uno Stato membro quando sono interessate più autorità centrali o territoriali ed è necessario un coordinamento interno; (iii) l'indicazione delle autorità responsabili, nei casi in cui i servizi della Commissione non siano in grado di individuarle; (iv) chiarimenti sulle situazioni in cui l'infrazione deriva dalla legislazione o dalle pratiche amministrative regionali o locali, e in cui è probabile che lo Stato non sia consapevole della violazione o che i punti di vista delle autorità nazionali sulla questione siano contrastanti⁵⁴.

Nella speranza di rendere il discorso meno astratto, si porta come esempio la richiesta di informazioni tramite il Pilot inviata dalla Commissione alle autorità italiane per valutare la conformità di alcune norme nazionali applicabili alle concessioni autostradali⁵⁵. Le richieste riguardavano, nello specifico, la compatibilità della disciplina sulla modifica e sull'estinzione anticipata del contratto di concessione per inadempimento del concessionario⁵⁶ con i principi di libertà di stabilimento e di libertà circolazione dei capitali (rispettivamente art. 49 TFUE e art. 63 TFUE), con la certezza del diritto, con la tutela del legittimo affidamento, nonché con la

⁵³ Nelle Linee guida del 2020, cit., p. 2, la Commissione afferma che «the list is not exhaustive. These are examples of cases which, based on past experience, could be suitable for treatment in EU Pilot. The decision on the use of EU Pilot is taken on a case-by-case basis, in light of the specific circumstances». Sarebbe, infatti, stato molto difficile fornire *ex ante* una formula unitaria che racchiuda tutti i tipi di richieste Pilot, risultando più utile l'illustrazione di numerosi esempi. Ecco quindi che, dal magma di una prassi non sempre ordinata, la Commissione propone una ricca casistica.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 3, ove la Commissione precisa che il Pilot non verrà utilizzato quando la posizione dello Stato sulla questione è chiaramente stabilita, nota alla Commissione e abbia forte derivazione politica (un dialogo informale condotto dai funzionari della Commissione tramite il Pilot non servirebbe a nulla).

⁵⁵ Redazione ANSA, *Ue scrive a Italia, chiarisca su norme concessioni Aspi*, articolo del 29 gennaio 2021, consultabile al link: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altre-news/2021/01/29/ue-scrive-a-italia-chiarisca-su-norme-concessioni-aspi_7ac5bb35-470d-410a-9fa7-d778e409e42d.html.

⁵⁶ Si tratta delle modifiche al regime tariffario per i contratti di concessione esistenti, della disciplina sull'estinzione anticipata del contratto di concessione per violazione da parte del concessionario dei propri obblighi, del regime di indennizzo e dell'assegnazione provvisoria ad Anas S.p.A. delle concessioni risolte (artt. 13 e 35 del decreto-legge del 30 dicembre 2019, n. 169, convertito, con modificazioni, dalla legge del 28 febbraio 2020 n. 8, in *GURI* n. 51 del 28.2.2020).

disciplina europea in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva 2014/23/UE). I servizi della Commissione hanno chiesto di esplicitare le ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza (art. 52 e art. 65 TFUE) o motivi imperativi di interesse generale⁵⁷ alla base dell'adozione di tali norme, in assenza dei quali queste ultime sarebbero state incompatibili con il diritto UE, in quanto impeditive delle libertà del mercato interno. Le domande poste sono le seguenti: «Quali sono i motivi dell'adozione di tali misure? In che modo si accerterebbe la violazione degli obblighi del concessionario che farebbe scattare l'applicazione dell'articolo 35 del decreto?» Inoltre, dal momento che le norme in questione sembravano violare i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di indicare le misure con le quali avrebbe evitato tale conseguenza («In che modo il decreto garantisce il rispetto di tali principi?»). L'esempio è interessante anche perché mostra come, talvolta, celate sotto le vesti di una richiesta di informazioni, vi sia l'intenzione della Commissione di segnalare allo Stato l'esistenza di una potenziale infrazione, consentendogli una risoluzione “fuori dai riflettori” della procedura formale.

5.2. (Segue): la risoluzione delle infrazioni

La Commissione, come anticipato, ricorre al Pilot per ottenere la risoluzione di infrazioni che potrebbero essere potenzialmente risolte anche attraverso una procedura *ex art.* 258 TFUE, ma che si ritiene più efficiente ed efficace trattare in sede di dialogo con lo Stato⁵⁸, con uno procedimento informale e meno dispendioso.

Con riferimento a questa funzione del Pilot⁵⁹, le Linee guida del 2020 precisano che vi si ricorrerà (*i*) a condizioni e con tempistiche chiare, per i

⁵⁷ V. Corte giust., 28 aprile 2009, causa C-518/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:270, punto 84; 24 marzo 2011, causa C-400/08, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2011:172, punto 123; 23 dicembre 2015, causa C-333/14, *Scotch Whisky Association e a.*, ECLI:EU:C:2015:845, punto 55; nonché 4 luglio 2019, causa C-377/17, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2019:562, punto 64.

⁵⁸ La Commissione, nella comunicazione del 2022 “*Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati?*”, cit., p. 20, afferma che «Nel corso del tempo la procedura EU Pilot ha dimostrato il suo valore, utilizzando un approccio volto a sfruttare l’apertura e la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la Commissione per conseguire più rapidamente la conformità alle norme. Nel 2021 oltre l’80 % delle procedure EU Pilot è stato risolto in modo soddisfacente. Quando ciò non avviene, si ricorre a una procedura di infrazione».

⁵⁹ La distinzione ha scopi meramente descrittivi; non mancano, infatti, casi nei quali la Commissione invia quesiti allo Stato interessato richiedendo contestualmente – ove la risposta non sia in grado di superare i dubbi sull’esistenza di un’infrazione – di correggerla nei termini previsti per la risposta.

casi nei quali risulta possibile raggiungere una rapida soluzione entro un breve periodo di tempo⁶⁰, (ii) qualora un approccio informale sembra avere maggiori probabilità di raggiungere la conformità in termini più brevi rispetto a una procedura formale nonché (iii) quando le questioni in gioco «non sono sensibili e sono di natura tecnica piuttosto che politica»⁶¹. In questi casi, la Commissione individua, insieme allo Stato membro interessato, «la soluzione più appropriata per affrontare la situazione»⁶².

Una base di partenza per delimitare l'ambito di utilizzo del Pilot è la già citata Comunicazione del 2017, la quale, oltre a precisare l'utilizzo del Pilot, indica le infrazioni che la Commissione intende perseguire esclusivamente con la procedura formale. Queste, com'è ovvio, coincidono con i casi nei quali il Pilot non sarà utilizzato. Si tratta dei casi di (i) mancata comunicazione delle misure di recepimento della normativa dell'Unione; (ii) non corretta trasposizione delle direttive, (iii) mancato rispetto di una sentenza della Corte di giustizia; (iv) di violazioni che hanno causato danni gravi agli interessi finanziari dell'Unione o (v) che hanno violato le competenze esclusive dell'Unione. Ancora, la procedura formale sarà usata come prima *ratio* per le «violazioni che rispecchiano debolezze sistemiche che compromettono il funzionamento del quadro istituzionale» dell'Unione, specie a quelle infrazioni che ostacolano la capacità dei sistemi giudiziari nazionali di contribuire all'attuazione efficace della normativa dell'Unione. Verranno perseguiti «in modo rigoroso tutti i casi di norme nazionali o prassi generali che ostacolano la procedura di pronuncia in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia o i casi in cui le norme nazionali impediscono ai tribunali nazionali di riconoscere il primato del diritto dell'Unione»; e, altresì, «i casi in cui la normativa nazionale non prevede efficaci procedure di ricorso per una violazione del diritto dell'UE o impedisce altrimenti ai sistemi giudiziari nazionali di garantire l'applicazione efficace del diritto dell'UE a norma dei requisiti dello Stato di diritto e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali». Infine, la Commissione presterà un'attenzione particolare ai casi di recidiva inosservanza, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo di applicare correttamente la legislazione dell'UE⁶³.

⁶⁰ Il Pilot non sarà usato né per questioni di alta priorità politica (in questi casi il dialogo avverrà in altre sedi, se non direttamente nell'ambito della procedura di infrazione), né per i casi di ritardo nella trasposizione delle direttive.

⁶¹ Linee guida del 2020, cit., p. 2.

⁶² *Ibidem*, p. 2.

⁶³ V. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 242.

Identificate le violazioni che non saranno corrette con il Pilot, non si può tuttavia affermare che questo sarà utilizzato per tutte le altre, essendovi un ampio margine di discrezionalità della Commissione nella scelta degli strumenti per l'*enforcement* del diritto UE⁶⁴. L'unica infrazione che la Commissione espressamente afferma di trattare con il Pilot è il mancato rispetto da parte di uno Stato membro degli obblighi di segnalazione⁶⁵.

La prassi mostra, comunque, un utilizzo del meccanismo più ampio di quello che con la lettura delle comunicazioni della Commissione ci si potrebbe attendere. Nel 2022, il Pilot è stato utilizzato, ad esempio, per correggere l'erronea attuazione della normativa sulla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito⁶⁶; per ottenere la corretta applicazione delle norme sul sostegno finanziario agli agricoltori⁶⁷. È stato utilizzato,

⁶⁴ Non essendo questa la sede per compiere i dovuti approfondimenti, si rinvia a C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Giappicchelli, Torino, 2024, in corso di pubblicazione.

⁶⁵ «To this end, the current guidelines recommend using EU Pilot to: [...] (vi) address a Member State's failure to fulfil reporting obligations, or address the quality of the reports received, where immediate action from the Commission at an informal level is likely to trigger rapid compliance». Linee guida del 2020, cit., p. 2.

⁶⁶ In materia di sicurezza nucleare, la Commissione afferma di aver «chiuso 23 procedimenti EU Pilot relativi al recepimento della direttiva sulla sicurezza nucleare dopo che gli Stati membri, ove necessario, hanno modificato o adottato nuove norme nazionali. La Commissione ha concluso che il recepimento in tali Stati membri è stato corretto, contribuendo ad aumentare la sicurezza nucleare». V. relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2022), cit., p. 8.

⁶⁷ In tale settore, la Commissione «ha individuato casi di recepimento non corretto; per affrontarli velocemente, la Commissione ha avviato procedure di pre-infrazione (EU Pilot) nei confronti di 16 Stati membri». *Ibidem*, p. 10.

poi, per uniformare le legislazioni nazionali al piano d'azione per l'economia circolare⁶⁸; per allineare le misure nazionali in materia livello di protezione dei lavoratori⁶⁹; in materia di sistemi di pagamento al dettaglio (PSD2) e SEPA⁷⁰; in materia di antiriciclaggio⁷¹.

Sebbene siano infrazioni di natura tecnica, dalla sommaria esemplificazione è evidente che si tratta di ambiti in cui la conformità è fondamentale per il processo di integrazione europea. In questi casi, l'avvio della più articolata e formale procedura di infrazione non appare necessario, in quanto lo Stato, nell'ambito del dialogo con la Commissione finalizzato alla conformità, modifica la disciplina nazionale "al primo sollecito", senza il ricorso alla pressione più direttamente politica (e finanziaria) tipica della procedura formale.

⁶⁸ «Per quanto riguarda l'uso delle borse di plastica, l'Irlanda ha allineato la propria legislazione alla direttiva sulle borse di plastica, in conseguenza di una procedura di pre-infrazione avviata dalla Commissione (EU Pilot). Per quanto riguarda il trattamento dei rifiuti, la Commissione ha invitato il Portogallo a migliorare la sua prassi e ad applicare correttamente la direttiva sulle discariche e la direttiva quadro sui rifiuti». *Ibidem*, p. 6.

⁶⁹ «Per allineare rapidamente le misure nazionali al quarto elenco di valori limite indicativi di esposizione professionale, la Commissione ha portato avanti la procedura di pre-infrazione (EU Pilot) nei confronti di 13 Stati membri. Grazie a questo dialogo, due Stati membri hanno raggiunto la conformità alla direttiva nel 2022. Tutti gli altri Stati membri, tranne uno, si sono impegnati ad allineare i propri ordinamenti nazionali alle norme dell'UE. La Commissione ha inoltre utilizzato la procedura EU Pilot con 15 Stati membri in merito alla conformità del loro recepimento della direttiva aggiornata sugli agenti cancerogeni o mutageni (direttiva 2017/2398). Due Stati membri hanno già adeguato le loro norme alla fine del 2022 per garantire la conformità». *Ibidem*, p. 20.

⁷⁰ «La Commissione ha avviato un procedimento di pre-infrazione (EU Pilot) nei confronti di 20 Stati membri sulle modalità di recepimento della PSD2. Ha inoltre proseguito l'attività esecutiva con gli Stati membri per contrastare la discriminazione in base all'IBAN: tale discriminazione si verifica quando i conti in altri Stati membri non possono essere utilizzati per disporre bonifici o addebiti diretti per servizi di pagamento nazionali, in violazione del regolamento SEPA». *Ibidem*, p. 23.

⁷¹ «Per garantire l'applicazione delle norme dell'UE sulla registrazione della titolarità effettiva, la Commissione ha avviato una procedura di pre-infrazione (EU Pilot) con tutti gli Stati membri. Ha inoltre avviato procedure di infrazione nei confronti di Spagna, Italia, e Lettonia per mancato recepimento, non conformità e cattiva applicazione delle norme sui registri della titolarità effettiva. Al contempo, la Commissione è riuscita a chiudere 11 procedure d'infrazione, in quanto gli Stati membri coinvolti avevano completato il recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio, comprese le norme sui registri della titolarità effettiva». *Ibidem*, p. 24.

6. I soggetti coinvolti nel procedimento

L'analisi dei soggetti responsabili dell'adozione degli atti del Pilot contribuisce a comprenderne appieno la natura.

Vi è, infatti, una notevole differenza tra i soggetti responsabili della procedura *ex art.* 258 TFUE e quelli incaricati della gestione del Pilot.

Per la prima, ciascun atto è proposto dalle DG della Commissione d'intesa con il Servizio giuridico ("SG"), che inserisce la proposta all'ordine del giorno delle riunioni della Commissione. Nelle "riunioni pacchetto infrazioni", che si tengono circa ogni mese ad eccezione del periodo estivo⁷², il Collegio dei commissari delibera⁷³ le decisioni, la cui adozione è comunicata sul sito internet ufficiale della Commissione⁷⁴.

Ciò non accade per i provvedimenti adottati nell'ambito del sistema Pilot. Infatti, a gestire la corrispondenza con gli Stati membri su ogni caso Pilot è assegnato un singolo funzionario, il *case handler*, inquadrato nell'Unità della direzione generale competente per il settore giuridico in cui rientra la norma o il contegno nazionale indagati⁷⁵. Tale funzionario ha

⁷² V. l'analisi n. 07/2018 della Corte dei Conti, *Applicazione del diritto dell'UE: le responsabilità della Commissione europea in materia di vigilanza ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea*, 3 settembre 2018, p. 44.

⁷³ L'art. 12 del regolamento di procedura della Commissione (in *GUUE* L 308, 8.12.2000, p. 26 ss.) recita: «L'accordo dei membri della Commissione su una proposta presentata da uno o alcuni di essi può essere constatato mediante procedimento scritto, quando la proposta abbia ottenuto il consenso delle direzioni generali direttamente interessate e il parere favorevole del servizio giuridico. A tale scopo, il testo della proposta è comunicato per iscritto a tutti i membri della Commissione, nelle lingue da questa determinate a norma dell'articolo 25, unitamente al termine assegnato per la comunicazione di eventuali riserve o emendamenti attinenti alla proposta stessa. Nel corso del procedimento scritto, ogni membro della Commissione può chiedere che la proposta sia oggetto di discussione. In tal caso, presenta al presidente una domanda motivata in tal senso. Se, allo scadere del termine assegnato per un procedimento scritto, nessuna riserva viene formulata o confermata da un membro della Commissione, la proposta si intende approvata dalla Commissione. Delle proposte adottate si dà atto in una nota giornaliera di cui viene fatta menzione nel processo verbale della riunione successiva».

⁷⁴ La comunicazione della Commissione "*Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione*", del 2 aprile 2012, (COM/2012/0154), all'art. 11 prevede che «le decisioni della Commissione in materia d'infrazione [siano] pubblicate entro una settimana dalla loro adozione sul sito Internet del segretariato generale della Commissione: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_it.htm. Le decisioni riguardanti l'adozione di un parere motivato rivolto allo Stato membro o la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia sono inoltre rese note mediante comunicato stampa, salvo decisione contraria della Commissione».

⁷⁵ L'analisi n. 07/2018 della Corte dei Conti, cit., p. 29, riporta che «In metà delle

la responsabilità di rispondere (ove vi sia) al denunciante, di scrivere allo Stato membro e di informare il Capo dell'Unità di appartenenza del lavoro svolto. Il Capo Unità, a sua volta, si confronta con tutti i *case handler* a lui rispondenti e fornisce le indicazioni generali su come procedere con il caso, anche secondo il livello di gravità e secondo le priorità fissate per l'Unità o per la Direzione generale (DG). Per questo motivo si può riscontrare un certo grado di uniformità nell'utilizzo del Pilot all'interno della singola unità, cosa non sempre vera all'interno delle diverse DG della Commissione⁷⁶.

La diversa fonte delle decisioni sul procedimento si riflette anche sulla tipologia di inadempimenti trattati, che hanno natura tecnica e che, pertanto, per essere risolti non richiedono l'esercizio della pressione politica della Commissione.

Per quanto riguarda la gestione del Pilot a livello nazionale, la competenza è attribuita, come anticipato, ai "punti di contatto", ossia agli uffici degli Stati membri che si interfacciano con la Commissione europea per la risoluzione delle infrazioni, in rappresentanza delle amministrazioni statali responsabili del contegno.

La forma dell'organizzazione nazionale nella gestione del Pilot rientra nella discrezionalità di ciascuno Stato membro. Nella maggior parte dei casi, i punti di contatto sono alle dipendenze dei Ministeri per gli Affari Esteri di ciascuno Stato (ciò avviene, in particolare, in diciotto Paesi membri⁷⁷). Vi sono, tuttavia, anche altre tipologie di organizzazione: il punto di contatto per lo Stato italiano è il Servizio per le infrazioni (già Struttura di Missione per le procedure d'infrazione), istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio, presso il Dipartimento per gli Affari europei⁷⁸. Similmente, in Irlanda il punto di contatto è sotto le direzioni della Presidenza

DG, la gestione dei casi di potenziali non conformità è affidata ad amministratori principalmente responsabili della legislazione nello specifico settore di intervento».

⁷⁶ Per uno scorcio sulle divergenze nelle politiche di *enforcement* delle singole DG, si vedano le relazioni della Commissione sull'applicazione del diritto UE divise per materia, disponibili al sito: https://commission.europa.eu/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en?prefLang=it.

⁷⁷ Documento dei servizi della Commissione, "*Facts on the functioning of the system up to the beginning of February 2010 Accompanying document to the Report from the Commission EU Pilot Evaluation Report*", cit., p. 2, gli Stati in questione sono Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

⁷⁸ Il Servizio, sulla base di quanto disposto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, coordina le attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione, assistendo le Amministrazioni nazionali nella predisposizione dei documenti e delle posizioni da presentare alla Commissione in risposta alle richieste di informazioni, alle lettere di messa in

del Consiglio dei Ministri. In Germania, invece, è gestito dal Ministero federale dell'economia e della tecnologia; in Lettonia e in Lituania dal Ministero della giustizia; in Slovacchia, dal Dipartimento per il ravvicinamento delle legislazioni.

7. Gli aspetti procedurali di funzionamento del meccanismo

Il procedimento Pilot si avvia⁷⁹ nel momento in cui la Commissione notifica allo Stato, tramite la piattaforma Themis/EU Pilot⁸⁰, un fascicolo digitale contenente una lettera con la descrizione delle norme nazionali e comunitarie coinvolte, i quesiti allo Stato, nonché l'indicazione delle informazioni e/o dei documenti da inviare. È indicato, poi, l'origine del *dossier* (denuncia, con i dettagli del denunciante se non sono riservati; petizione; iniziativa propria della Commissione) e, se necessario, sono allegati ulteriori documenti pertinenti (ad esempio, le lettere del denunciante, le petizioni del Parlamento europeo o atti nazionali di cui la Commissione già dispone e che ritiene incompatibili con il diritto comunitario)⁸¹.

mora e ai pareri motivati, tramite la convocazione sistematica di riunioni con le amministrazioni interessate. Nel momento in cui viene aperto dalla Commissione un caso EU Pilot (e, ugualmente, nel caso di avvio di una procedura d'infrazione), la struttura coadiuva l'amministrazione competente per materia nella ricerca e nell'individuazione delle soluzioni per risolvere il caso.

⁷⁹ Per ricostruire il funzionamento del Pilot è necessario muovere dalle comunicazioni della Commissione (in particolare, v. comunicazione del 2008 “*Un’Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario*”, cit.; relazione del 2010 “*Prima valutazione del progetto EU Pilot*”, cit.; relazione del 2011, “*Seconda valutazione del progetto EU Pilot*” (COM/2011/0930); comunicazione del 2017 “*Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”, cit.; Linee guida del 2020, cit.; comunicazione del 2022 “*Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*”, cit.) nonché dalla prassi applicativa del meccanismo (desunta dalle comunicazioni annuali della Commissione sull’applicazione del diritto dell’Unione, in particolare quelle dal 2007 al 2022, ossia l’ultima disponibile).

⁸⁰ Fino al 2021, anno della modifica e della fusione delle piattaforme per le infrazioni, i casi di Pilot erano veicolati attraverso una piattaforma *ad hoc*, chiamata anch’essa EU Pilot; la piattaforma Themis era utilizzata esclusivamente per le procedure di infrazione. V. Minuta della riunione dell’EU Law Network del 18 giugno 2021, consultabile al sito: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=27474&fromExpertGroups=false>.

⁸¹ Le informazioni, se richiesto dallo Stato, sono tradotte nella lingua nazionale. V. Linee guida del 2020, cit., p. 5.

Ricevuta la notifica di apertura di un nuovo caso Pilot⁸², il punto di contatto nazionale può accettare il caso o, qualora ritenga impossibile rispondere ai quesiti a causa della genericità della contestazione (*i.e.* l'assenza di indicazione delle norme censurate), può rigettarlo motivatamente. Al rifiuto possono seguire la chiusura del caso da parte della Commissione ovvero l'invio di una nuova richiesta più precisa o, ancora, l'apertura di una procedura di infrazione.

Se lo Stato, come normalmente avviene⁸³, accetta il fascicolo, è tenuto a caricare sulla piattaforma il documento con le proprie risposte e osservazioni entro un termine fissato, di solito di dieci settimane⁸⁴, che inizia a decorrere non dall'accettazione del caso ma dalla notifica del fascicolo.

La Commissione può stabilire motivatamente termini di risposta più brevi. Ciò accade, ad esempio, quando le richieste sono sintetiche, chiare e mirate, la risposta dello Stato può essere dovuta entro quattro settimane⁸⁵. Lo Stato può, in ogni caso, domandare una proroga, avanzando la richiesta in una sezione della piattaforma dedicata (*Request timeframe extension*).

Nella prassi, l'estensione viene accordata solo in presenza di situazioni particolarmente complesse, ossia qualora la necessità di proroga sia dettata dall'esigenza di concludere l'istruttoria interna o siano stati posti numerosi

⁸² Il punto di contatto dello Stato membro è avvisato da un messaggio di posta elettronica automatico della presentazione di un nuovo fascicolo, in cui sono indicati chiaramente l'oggetto del caso e il servizio responsabile della Commissione. L'applicazione informatica genera simili messaggi automatici di posta elettronica al punto di contatto e al responsabile del fascicolo per tutte le successive fasi principali del processo. V. *ibidem*.

⁸³ In Italia è stato rifiutato un solo caso Pilot per mancata chiarezza della disciplina contrastante. Una volta ricevuto il rifiuto e le motivazioni, la Commissione può decidere di chiudere il Pilot, inviare una nuova lettera con specifica della normativa. Gli Stati membri si sono rifiutati di trattare solo il 2% di tutti i casi ricevuti nell'ambito di EU Pilot: la motivazione principale è stata l'insufficienza delle informazioni fornite dal denunciante. V. relazione della Commissione "*Seconda valutazione del progetto EU Pilot*", cit., p. 5.

⁸⁴ Il provvedimento si conclude, solitamente, con il seguente testo: «I servizi della Commissione ringraziano le autorità italiane per la collaborazione e le invitano a presentare la loro risposta entro 10 settimane».

⁸⁵ Il termine di dieci settimane per la risposta in EU Pilot è ridotto a quattro settimane anche qualora il caso Pilot sia stato già oggetto di indagine attraverso la piattaforma SOLVIT. V. Linee guida del 2020, p. 4, in nota.

quesiti o, ancora, ove sia necessario coordinare i pareri forniti da più autorità competenti⁸⁶. Una proroga dei termini è consentita anche in circostanze imprevedibili e straordinarie, che comportino l'impossibilità per gli Stati di fornire una risposta adeguata⁸⁷.

Ricevuta la risposta dello Stato, la Commissione, a sua volta, ha dieci settimane per valutarla. Ogni volta che allo Stato viene concesso un termine più breve per la risposta, l'istituzione dispone dello stesso tempo per le proprie valutazioni, con la differenza che il termine fissato a favore dell'istituzione non comprende il tempo necessario per tradurre la risposta dello Stato membro.

Anche la Commissione può accettare o rifiutare la risposta ricevuta. In aggiunta rispetto a quanto avviene per lo Stato, può inviare una seconda richiesta di informazioni, se ritiene necessarie ulteriori spiegazioni⁸⁸. Inoltre, può sospendere temporaneamente il Pilot in considerazione di procedimenti paralleli nel campo della concorrenza o di giudizi pendenti davanti a un tribunale nazionale o alla Corte di giustizia che riguardino questioni connesse⁸⁹.

Il Pilot dovrebbe concludersi con una decisione della Commissione, da adottarsi entro nove mesi dalla notifica del fascicolo. Qualora si ritenga soddisfatta dalle informazioni ricevute e/o l'infrazione sia stata corretta, la Commissione chiude positivamente il caso (tale provvedimento viene indicato sulla pagina elettronica come "*Member State's response accepted - case closed*"). Se, invece, ritiene necessario monitorare gli sviluppi del caso per adottare una decisione finale, pone lo Stato "sotto osservazione" ("*Request*

⁸⁶ È frequente il caso in cui l'autorità nazionale competente rilevi che l'istruttoria da eseguire sia particolarmente complessa e/o che i profili interessati dai quesiti posti riguardino la competenza di diversi enti. Così, se non è possibile redigere un documento finale nei tempi previsti, lo Stato può richiedere ai servizi della Commissione una proroga sufficiente a completare l'istruttoria.

⁸⁷ Il 19 marzo 2020, su richiesta degli Stati membri, la Commissione ha accettato, alla luce della pandemia da COVID-19, di prorogare alcuni termini delle procedure in corso fino al 15 giugno 2020 e di valutare caso per caso le richieste relative ad altri termini. Sul punto, v. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, 2020, p. 217 ss.; L. PRETE, *Infringement procedures in the time of COVID-19*, in *VerfassungsBlog*, 2020. Inoltre, la Corte di giustizia ha prorogato alcune scadenze e ritardato alcune fasi procedurali nei procedimenti in corso, sempre a causa della pandemia. V. M. GAUDISSERT, *La Cour de Justice de l'Union européenne face à la crise sanitaire*, in *Revue des affaires européennes*, 2020, p. 97 ss.

⁸⁸ Linee guida del 2020, cit., p. 6.

⁸⁹ Tale opzione non è invece prevista qualora sia stata avviata una procedura di infrazione oggetto connesso, in quanto i due procedimenti possono proseguire parallelamente.

for follow-up measures”), ad esempio richiedendo l’invio di report semestrali sui progressi dell’infrazione⁹⁰.

Comunque, in entrambi i casi si riserverà la possibilità di riaprire il caso chiuso o di avviare una procedura di infrazione a fronte di nuove valutazioni o di nuovi elementi⁹¹.

Ove le risposte fornite dallo Stato confermino l’esistenza di un inadempimento e questo non si sia risolto entro nove mesi, la Commissione può chiudere negativamente il Pilot e avviare una procedura di infrazione – nei casi in cui non vi sia un meccanismo alternativo specifico per la materia, come la procedura di verifica della conformità per l’agricoltura⁹² o i piani d’azione di controllo per la pesca⁹³ – disponendo di un ampio potere discrezionale rispetto al prosieguo della procedura⁹⁴.

⁹⁰ Attraverso il portale, riceverà le informazioni e i report da parte dello Stato.

⁹¹ La Commissione, in tali casi, risponde così: «Sulla base delle informazioni disponibili in questa fase, i servizi della Commissione accettano la risposta delle autorità con misure di follow-up. La Commissione ritiene necessario monitorare il caso fino al giorno indicato, data entro la quale le autorità nazionali si impegnano a garantire l’operatività del documento di attuazione».

⁹² La procedura di verifica della conformità è disciplinata dal regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l’attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale, in *GUUE* L 25, 28.1.2011, p. 8. Ha l’obiettivo di accertare che, nell’ambito dei programmi di sviluppo rurale, la spesa sia stata effettuata nel rispetto delle norme comunitarie e i controlli siano stati svolti correttamente. Queste verifiche possono avere carattere generale (per esempio, il sistema di gestione e controllo di un programma o di alcuni gruppi di misure come, ad esempio, le misure “a investimento” o quelle “a superficie”) o focalizzarsi su alcuni aspetti specifici, emersi nell’ambito di altre indagini (per esempio, sull’ammissibilità di alcune spese o conformità di alcune procedure con le norme comunitarie). In caso di mancato rispetto della normativa “comunitaria”, la Commissione può proporre l’applicazione di rettifiche finanziarie, con tassi forfettari che variano dal 2% al 25% delle spese effettuate nell’esercizio finanziario per misura oggetto del controllo.

⁹³ La procedura di controllo sulla pesca è disciplinata dal regolamento n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, in *GUUE* L 343, 22.12.2009, p. 1 ss., ed è volta a monitorare il rispetto della normativa comunitaria con riferimento ai quantitativi di pesce pescato consentiti e alla provenienza e al tracciamento della filiera del pescato.

⁹⁴ Nel 2022, i settori con il maggior numero di casi EU Pilot per i quali è stato proposto di proseguire con procedure formali di infrazione sono l’energia (12 casi), il mercato interno (9 casi), l’ambiente (7 casi) e la migrazione e gli affari interni (7 casi).

Se, da un lato, la previsione della durata di nove mesi può rendere più complessa la correzione dell'infrazione, dall'altro, permette una rapida individuazione dei casi nei quali è più opportuno avviare la procedura *ex art.* 258 TFUE e quelli nei quali, invece, il Pilot può risultare efficace. Inoltre, può costituire un incentivo alla speditezza delle amministrazioni nazionali connesso alla consapevolezza che, in caso di mancata risposta o risoluzione del Pilot entro nove mesi, la Commissione potrà senza indugio inviare una lettera di messa in mora.

Le Linee guida del 2020 hanno introdotto alcune misure volte a migliorare la celerità e l'efficienza degli scambi tra Commissione e Stati: in primo luogo, il testo sarà inviato nella lingua richiesta dallo Stato⁹⁵, eliminando così il periodo di tempo necessario per la traduzione; in secondo luogo, le informazioni sulle questioni risolte tramite EU Pilot (in forma aggregata) saranno condivise tra gli Stati membri, al fine di individuare le *best practices*⁹⁶; infine, per favorire la comprensione reciproca il sistema Pilot sarà affiancato altri strumenti di conformità ancora più informali (ad esempio, contatti bilaterali o riunioni pacchetto⁹⁷), dei quali saranno riportati gli esiti nel fascicolo del Pilot.

⁹⁵ V. Linee guida del 2020, p. 4, ove si prevede che il sistema EU Pilot IT operi in inglese. Tuttavia, i seguenti Stati membri hanno richiesto che i file siano presentati in (una delle) loro lingue ufficiali: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Spagna. Gli altri Stati membri possono anche comunicare con la Commissione nella lingua (in inglese o in una delle loro lingue ufficiali) che risulta più utile caso per caso. Un link al sistema di traduzione e *Translation* è disponibile sul portale EU Pilot IT.

⁹⁶ La Commissione si è impegnata a individuare esempi di risultati positivi dell'EU Pilot, che saranno messi in evidenza agli altri Stati membri, quando si tratteranno questioni simili attraverso il meccanismo EU Pilot. Questa previsione, ancora inattuata, potrebbe semplificare la gestione del sistema da parte degli uffici statali, che, confrontandosi con precedenti di altri paesi membri in cui si è risolta l'infrazione, potrebbero uniformarsi e confidare nel buon esito del caso, anche in virtù del principio di parità di trattamento fra gli Stati. V. Comunicazione “*Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*”, cit., p. 16, in particolare l'azione 21: utilizzare meglio il Sistema EU Pilot

⁹⁷ Le “riunioni pacchetto” sono organizzate dalle direzioni generali della Commissione per fare il punto sulle procedure di infrazione e i casi di pre-infrazione (quindi anche i Pilot) pendenti in una specifica materia. Il carattere informale e riservato del dialogo tra la Commissione e gli Stati impone che alle riunioni “pacchetto” partecipino esclusivamente, oltre che ai funzionari della Commissione competenti per ciascun caso, le autorità dello Stato interessato responsabili e il punto di contatto nazionale. Non sono, invece, ammessi a partecipare Stati membri diversi da quello interessato. In preparazione alla

8. Il (non) ruolo dei privati

L'apertura di un caso Pilot può conseguire, oltre che dall'iniziativa della Commissione, anche da una denuncia di privati⁹⁸. In questo caso, l'*iter* seguito dalla Commissione, seppur ricalcando quello del procedimento avviato d'ufficio, subisce (lievi) modificazioni in ragione della presenza di un terzo soggetto "interessato"⁹⁹.

La disciplina è contenuta nella Comunicazione della Commissione del 2012 "*Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione*". Alla presentazione della denuncia può conseguire la necessità di informazioni approfondite da parte della Commissione per l'accertamento dell'infrazione. Ciò accade nei casi in cui l'esposto si riferisca a violazioni fattuali, ma sia privo di indicazioni riguardo all'autorità responsabile¹⁰⁰. È frequente, tuttavia, che le denunce siano presentate da organizzazioni non governative e da associazioni di settore, che

riunione, la Commissione invia le domande che intende porre allo Stato, solitamente precise e dettagliate, spesso con riferimento alla futura attuazione di piani per la correzione dell'infrazione e con il dettaglio degli esiti prevedibili della loro attuazione. Gli uffici nazionali competenti predispongono e inviano i documenti e le informazioni richieste alla Commissione, che vi replicherà in sede di riunione. Qualora l'istituzione si convinca che l'infrazione sussiste, potrà direttamente informare lo Stato della sua intenzione di aprire una procedura di infrazione o di continuare con il dialogo informale strutturato attraverso il sistema EU Pilot. È la tipologia più informale di dialogo tra Stato e Commissione, in quanto non presuppone scambi formali (oltre all'invio delle domande che formeranno l'oggetto della riunione) e consente di discutere su possibili interventi migliorativi. La pratica è stata introdotta dalla Direzione del mercato interno alla fine degli anni '80, ma è stata applicata poi in altre aree, soprattutto per il settore ambientale. A fronte del successo percepito di tale pratica, a cui conseguiva la chiusura di un grande numero di casi di infrazione, le riunioni pacchetto a partire dal 1992 sono diventate un meccanismo di *compliance* definitivo.

⁹⁸ La Comunicazione "*Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione*", cit., p. 4 dispone che «chiunque [possa] chiamare in causa uno Stato membro presentando denuncia presso la Commissione, senza dover sostenere alcuna spesa, contro misure (legislative, regolamentari o amministrative), omissioni o prassi in uno Stato membro di cui trattasi e ritenute contrarie al diritto dell'Unione».

⁹⁹ Come si vedrà nel paragrafo successivo, pur essendo interessato alla dichiarazione di inadempimento di uno Stato membro, il denunciante non assume la qualità di parte all'interno del procedimento. Sul punto, v. D.U. GALETTA, *Informal Information Processing in Dispute Resolution Networks: Informality versus the Protection of Individual's Rights?*, in *European Public Law*, 2014, p. 71 ss.

¹⁰⁰ V. l'audizione al Senato della Repubblica dell'allora coordinatore della Struttura di Missione per la Risoluzione delle Procedure di Infrazione (oggi Servizio Procedure di Infrazione), Prof. Massimo Condinanzi, del 4 maggio 2021, consultabile al link:

hanno le conoscenze e le competenze tecniche per individuare la norma violata, l'ente responsabile e per riportare in modo preciso le circostanze di fatto e di diritto che conducono a ritenere esistente l'infrazione.

L'istituzione, ricevuta la denuncia, la inoltra allo Stato sia per chiedere informazioni sul caso sia per informarlo dell'infrazione potenziale, di cui questo può non essere a conoscenza. Valutata la risposta, ove la Commissione ritenga insussistente l'infrazione denunciata, invia all'autore della denuncia una lettera informativa¹⁰¹, la *pre-closure letter*. Quest'ultimo, entro quattro settimane, può fornire nuovi elementi sull'inadempimento statale. Se la Commissione li ritiene non idonei a provare l'esistenza dell'inadempimento, il caso sarà chiuso e ne sarà data comunicazione al denunciante. In generale, l'istituzione informa il denunciante di qualsiasi sviluppo dell'indagine sulla sua denuncia, compresi i provvedimenti adottati dalle autorità nazionali competenti, le lettere di messa in mora, i pareri motivati, i rinvii in tribunale o la chiusura del caso. In caso di numerosi reclami relativi alla stessa violazione, le lettere individuali possono essere sostituite dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Se si vuole dare un giudizio di sintesi sulla disciplina relativa al ruolo del denunciante, si possono individuare i (pochi) dati positivi e quelli negativi. Essa può essere apprezzata perché *(i)* prescrive la registrazione di tutte le denunce; *(ii)* garantisce che l'autore della denuncia sia informato dei progressi dell'indagine; *(iii)* ove il servizio della Commissione intenda proporre l'archiviazione della pratica relativa alla denuncia, impone di informare l'autore della decisione e dei motivi di questa, invitandolo a presentare eventuali osservazioni entro quattro settimane; *(iv)* limita a un anno dalla registrazione il periodo di tempo entro il quale la Commissione deve decidere se chiudere il caso o di deferirlo alla Corte¹⁰².

Critiche possono essere invece sollevate perché l'autore della denuncia ha un ruolo molto limitato: non viene a conoscenza delle risposte fornite dallo Stato, essendo informato solamente delle decisioni della Commissione (che sono comunque pubblicate sul sito della Commissione e consultabili da tutti) e non può impugnare la decisione della Commissione di non dare seguito alla denuncia e, di conseguenza, quella di chiudere il procedimento EU Pilot eventualmente avviato¹⁰³. Quest'ultima, infatti, è

https://webtv.senato.it/webtv_comm?video_evento=197601.

¹⁰¹ V. art. 4, Comunicazione “*Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione*”, cit.

¹⁰² In caso di superamento del termine, il servizio della Commissione responsabile della pratica informa per iscritto l'autore della denuncia, ove questi ne faccia richiesta (non è precisato in quale momento debba essere avanzata la richiesta).

¹⁰³ Come noto, i singoli non possono contestare il rifiuto della Commissione di

pienamente assimilabile e assimilata ad una decisione di rifiuto di avviare un procedimento di infrazione e, in quanto tale, rientra nel potere discrezionale della Commissione¹⁰⁴.

L'unico strumento di tutela riconosciuto al denunciante contro la cattiva amministrazione della Commissione nel trattamento della denuncia è la facoltà di ricorrere al Mediatore europeo a norma degli artt. 24 e 228 TFUE¹⁰⁵.

9. L'accesso ai documenti dei casi EU Pilot

Come anticipato, all'autore della denuncia non vengono comunicati gli scambi tra Commissione e Stato nell'ambito di un caso EU Pilot¹⁰⁶.

avviare una procedura di infrazione contro uno Stato membro. Il rifiuto della Commissione di agire contro uno Stato per inadempimento, sulla base dell'art. 258, TFUE, costituisce un atto insidicabile. In tal senso, v. Trib., ord. del 7 settembre 2009, causa T-186/08, *LPN c. Commissione*, cit., punto 49. Su questo punto, nella mozione sulla prima relazione annuale della Commissione che includeva il Pilot (2008) il Parlamento europeo evidenziava che: « da un lato, i cittadini sono rappresentati come aventi un ruolo essenziale nel garantire il rispetto del diritto dell'Unione europea sul terreno[4], mentre, dall'altro lato – nel quadro del progetto “EU Pilot” – essi sono ancora più esclusi da qualunque procedura successiva; ritiene che ciò non sia conforme alle dichiarazioni solenni contenute nei trattati, secondo le quali: ‘le decisioni [sono] prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini’ (articolo 1 del TUE), ‘le istituzioni [...] dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile’ (articolo 15 del TFUE), e ‘l'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni’ (articolo 9 del TUE)». Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sulla relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2008), (2010/2076(INI)).

¹⁰⁴ V., in tal senso, Trib., 16 ottobre 2006, causa T-173/06, *Aisne et Nature c. Commissione*, ECLI:EU:T:2006:320, punto 22; 15 gennaio 2007, causa T-276/06, *Sellier c. Commissione*, ECLI:EU:T:2007:6, punto 9; 14 gennaio 2004, causa T-202/02, *Makedoniko Metro e Michaniki AE c. Commissione*, ECLI:EU:T:2004:5, punto 46, e giurisprudenza *ivi* citata.

¹⁰⁵ Come è noto, la giurisprudenza della Corte è granitica nell'escludere l'esperibilità tanto di un ricorso per annullamento avverso un'iniziativa della Commissione rispetto a un inadempimento, quanto di un ricorso in carenza in assenza di una sua azione. Rispetto al ricorso *ex* art. 263 TFUE si è evidenziato che «i singoli non sarebbero abilitati a contestare il diniego della Commissione di promuovere un procedimento per inadempimento [...], in quanto l'adozione da parte della Commissione di una posizione su tale questione non è un atto produttivo di effetti giuridici definitivi», v. Trib., 13 novembre 1995, causa T-126/95, *Dumex c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:189, punto 37. Riguardo al ricorso in carenza, v. Corte giust., 30 marzo 1990, causa C-371/89, *Emrich c. Commissione*, ECLI:EU:C:1990:158, punti 5-7; Trib., 29 novembre 1994, causa T-479/93, *Giorgio Bernardi c. Commissione*, ECLI:EU:T:1994:277, punto 31.

¹⁰⁶ Sul diritto di accesso nel sistema dell'Unione, senza alcuna pretesa di esaustività,

Egli, per averne conoscenza, deve richiedere l'accesso ai documenti. La Commissione, nella Comunicazione “*Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione*”, afferma di applicare, in materia di procedimenti d'infrazione e di Pilot, le norme sull'accesso ai documenti stabilite dal regolamento n. 1049/2001¹⁰⁷. L'accesso disciplinato da tale regolamento è pubblico¹⁰⁸, ed è quindi riconosciuto anche a coloro che non hanno presentato denuncia, con la differenza che questi ultimi difficilmente vengono a conoscenza dell'esistenza di un Pilot in un caso specifico, non essendovi alcuna notizia pubblica sulla sua apertura.

L'obiettivo del regolamento è di dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione. Al contempo, come in tutti i regimi di libertà di accesso alle informazioni, anche in questo caso sono individuati interessi, pubblici e privati, la cui esigenza di tutela giustifica la limitazione della divulgazione di informazioni¹⁰⁹. È questo il caso dei documenti relativi al Pilot, l'accesso ai quali è impedito in quanto una loro divulgazione potrebbe arrecare «pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a

v. F. BIGNAMI, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in *Il procedimento amministrativo europeo*, a cura di S. CASSESE - F. BIGNAMI, Milano, 2004, p. 98 ss.; R. CARANTA, *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 859 ss.; C. MORVIDUCCI, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 665 ss.; J. SCHWARZE, *Access to documents under European Union Law*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, p. 335 ss.; A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato*, Cedam, Padova, 2009.

¹⁰⁷ Regolamento n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *GUUE* L 145, 31.5.2001, p. 43 ss.

¹⁰⁸ La titolarità del diritto di accesso non è subordinata alla prova di un interesse, in quanto l'istituto risponde al principio generale di trasparenza come strumento di controllo democratico dei cittadini sull'operato dell'amministrazione.

¹⁰⁹ Gli interessi pubblici, idonei a limitare la totale accessibilità ai documenti, sono di due ordini. Una prima serie di interessi, individuata dall'art. 4, par. 1, lett. a), si riferisce alle tradizionali funzioni sovrane dello Stato: sicurezza pubblica, difesa e le questioni militari, relazioni internazionali, sicurezza nazionale, politica monetaria, finanziaria ed economica del governo. A questi si aggiunge, alla lett. b) del medesimo art. 4, par. 1, la tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo. Un secondo gruppo di eccezioni, indicate all'art. 4, par. 2, riguarda gli interessi relativi al corretto svolgimento dei procedimenti, siano essi di carattere contenzioso o precontenzioso, o, ancora, direttamente collegati alla formazione delle decisioni pubbliche (i c.d. documenti interni). Per una disamina approfondita, v. M. SAVINO, *The Right to Open Public Administration in Europe*, in *Sigma Paper*, 2010, p. 9 ss., spec. p. 20.

meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione»¹¹⁰. Viene sostenuto, infatti, che la diffusione degli scambi confidenziali tra Stato e Commissione possa alterare il carattere di tale procedimento e modificarne lo svolgimento. Quindi, nel corso della procedura, sussiste una presunzione generale di riservatezza ai documenti scambiati tra la Commissione e lo Stato.

Ad ogni modo, l'interessato può chiedere l'accesso allegando che un documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente¹¹¹. Inoltre, la Commissione può procedere all'esame concreto dei documenti menzionati nella domanda di accesso e, qualora constatati che il procedimento cui si riferisce la domanda presenta caratteristiche che consentono la divulgazione dei documenti del fascicolo, provvede all'ostensione.

Le domande di accesso possono essere presentate alla Commissione o allo Stato membro. Nel primo caso, sono presentate al Segretariato generale della Commissione, alla direzione generale o al servizio competente che rispondono alle richieste entro quindici giorni dalla data di registrazione della domanda. Nel caso di domande complesse o relative a documenti voluminosi il termine può essere motivatamente prorogato di altri quindici giorni¹¹².

Oggetto della richiesta di accesso possono essere sia i documenti formati dall'istituzione, sia i documenti che essa "detiene" ma che sono stati elaborati da terzi¹¹³, che per il Pilot sono quasi unicamente dagli Stati¹¹⁴. In questi casi, la Commissione – a meno che non sia chiaro che il documento

¹¹⁰ Art. 4, par. 2, terzo trattino del regolamento n. 1049/2001. Sul tema, v. Corte giust., 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2005:427, punto 22; 14 aprile 2011, *Commissione c. Romania*, causa C-522/95, ECLI:EU:C:2011:717, punto 34.

¹¹¹ V., in tal senso, Corte giust., 29 giugno 2010, C-139/07, *Commissione c. Technische Glaswerke Ilmenau*, ECLI:EU:C:2010:376, punto 62; 21 settembre 2010, cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Svezia e altri c. Association de la presse internationale ASBL (API) e Commissione*, ECLI:EU:C:2007:425, punto 103.

¹¹² Art. 4, par. 5 del Codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti col pubblico allegato al regolamento interno della Commissione (C/2000/3614), in *GUUE* L 308, 8.12.2000, p. 32 ss.

¹¹³ La previsione supera la c.d. regola dell'autore, elaborata nella vigenza del Codice di condotta del 1993, in base alla quale le istituzioni potevano consentire l'accesso unicamente ai documenti da esse prodotti. In questo senso, v. M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 4.

¹¹⁴ Il regolamento n. 1049/2001, all'art. 4, parr. 4 e 5, disciplina i casi in cui la richiesta riguarda i documenti formati da uno Stato membro.

può o non deve essere divulgato – prima di consentire l'accesso deve richiedere il consenso al terzo (*i.e.* lo Stato). Inoltre, gli Stati membri possono domandare che il proprio documento non sia divulgato¹¹⁵ anche in assenza della richiesta della Commissione. L'opposizione all'accesso degli Stati è spesso fondata sul pregiudizio all'integrità dei procedimenti giurisdizionali pendenti e vertenti sullo stesso oggetto del Pilot, nonché sul pregiudizio alla parità delle armi¹¹⁶. La Commissione può respingere la domanda di non divulgazione qualora ritenga che lo imponga la trasparenza del processo decisionale comunitario o quando *prima facie* non appaiano sussistere le condizioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 per vietare l'accesso.

Simmetricamente, se la richiesta di accesso ai documenti Pilot è presentata direttamente allo Stato membro, questo deve consultare le istituzioni comunitarie sulla divulgazione dei documenti da loro provenienti, a meno che non sia chiaro che tali documenti debbano o non debbano essere divulgati. Lo Stato può anche deferire all'istituzione la domanda di accesso¹¹⁷.

A fronte delle numerose deroghe al regime di accesso applicabili ai casi Pilot, gli interessati possono conoscere documenti ad essi relativi solo se il procedimento sia stato chiuso per l'accertata inesistenza dell'infrazione sospettata. In questo caso, infatti, non vi saranno più attività di indagine da preservare, né si potranno pregiudicare la parità delle armi in giudizio per lo Stato membro (il quale, al più, potrebbe essere favorito dalla diffusione della decisione “positiva” della Commissione).

¹¹⁵ Art. 4, par. 5, regolamento n. 1049/2001. Si veda Trib., 24 gennaio 2024, causa T-602/22, *Veritas c. Commissione*, cit., punti 33 ss.

¹¹⁶ V. Trib., *Veritas c. Commissione*, cit., punto 55, ove si individua la *ratio* di tale deroga al regime dell'accesso: «se il contenuto di documenti che espongono la posizione di un'istituzione o di uno Stato membro in una controversia dovesse costituire oggetto di un dibattito pubblico, le critiche mosse a questi ultimi rischierebbero di influenzare indebitamente la posizione difesa dall'istituzione o dallo Stato membro dinanzi ai giudici in questione. Inoltre, l'accesso della controparte processuale ai documenti relativi alla posizione di un'istituzione o di uno Stato membro in un procedimento giurisdizionale in corso potrebbe falsare l'equilibrio indispensabile tra le parti processuali, equilibrio che si pone alla base del principio della parità delle armi, in quanto solo l'istituzione o lo Stato membro interessati da una domanda di accesso ai documenti, e non invece tutte le parti del procedimento, sarebbero soggetti all'obbligo di divulgazione».

¹¹⁷ Art. 6, regolamento n. 1049/2001. Sul punto, v. Cons. St., 14 maggio 2012, n. 2747, che ha escluso l'applicazione della disciplina nazionale dell'accesso ambientale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 157/92 alle richieste di accesso riguardanti documenti connessi alle procedure di infrazione.

10. Alcune proposte di modifica del meccanismo di dialogo strutturato tra Commissione europea e Stati membri

Il Pilot è un procedimento utilizzato dalla Commissione sia per raccogliere le informazioni di fatto o di diritto necessarie a effettuare le proprie valutazioni sull'esistenza di un'infrazione, sia per ottenere la correzione rapida degli inadempimenti, in questo caso come meccanismo alternativo (v. § 5.2) alla procedura formale di cui all'art. 258 TFUE. Ed è questo suo ruolo nella risoluzione delle infrazioni che, a fronte di un aumento nel numero degli Stati membri e delle norme dell'Unione da attuare a livello nazionale, può rivestire una cruciale importanza nell'applicazione del diritto UE, non demandabile unicamente alla procedura di infrazione che, seppur non mediamente più lunga di un caso Pilot (come visto nel § 5, almeno per l'anno 2022, la durata è stata simile), è più strutturata e dispendiosa¹¹⁸.

Alla luce dell'analisi svolta, si propongono tre modifiche allo strumento che, a parere di chi scrive, potrebbero migliorarne l'utilizzo e l'efficacia.

In primo luogo, il Pilot potrebbe essere utilizzato dalla Commissione per notificare a tutti Stati membri le sentenze pregiudiziali di interpretazione, al fine di favorirne la conoscenza e prevenire l'apertura di procedure di infrazione su norme analoghe a quella (di altro Stato membro) dichiarata sostanzialmente incompatibile con il diritto UE. Non è raro, infatti, che nei casi in cui si dibatta, in sede di rinvio pregiudiziale, della compatibilità con il diritto dell'UE di una legge nazionale, la Commissione decida poi di avviare una procedura di infrazione nei confronti dello Stato interessato o, addirittura, di altri Stati membri che abbiano norme simili a quella ritenuta in contrasto con il diritto UE.

In secondo luogo, per ogni caso Pilot avviato, si potrebbe pubblicare sul sito della Commissione un avviso di apertura (analogamente a quanto avviene per l'avvio delle procedure di infrazione), specificando lo Stato membro responsabile e il tipo di contegno contestato. Nella stessa sede, la Commissione potrebbe invitare i singoli a fornire gli elementi conosciuti e pertinenti al caso, entro un determinato termine, indicando il punto di contatto a cui inviarle. Tale pubblicazione avrebbe un duplice vantaggio: da un lato, permetterebbe alla Commissione di ottenere più informazioni e prove utili a valutare l'inadempimento in questione (e nel caso, ad assolvere l'onere della prova davanti alla Corte); dall'altro lato, coinvolgerebbe

¹¹⁸ V. *supra*, § 6, il procedimento per l'adozione degli atti della procedura di infrazione.

maggiormente cittadini e imprese nell'applicazione del diritto dell'Unione europea.

Certo è che la notizia dell'avvio di un Pilot potrebbe generare un aumento delle richieste di accesso di documenti ad esso relativi.

Su questa linea, si potrebbe altresì ampliare la possibilità per i privati di accedere a i documenti¹¹⁹ relativi ai Pilot, compresi gli studi svolti dai servizi competenti della Commissione e i provvedimenti adottati in seguito alla chiusura del caso, (i) quando dopo nove mesi dall'apertura, il caso sia stato chiuso senza ulteriori azioni, ovvero (ii) quando, sebbene la chiusura del Pilot sia stata seguita dall'invio di una lettera di messa in mora, sia trascorso un periodo di tempo considerevole dall'adozione di tale atto senza che sia stata avviata la fase contenziosa del procedimento per inadempimento. Spirato tale (lungo) termine si potrebbe ritenere che l'interesse pubblico alla divulgazione – richiesto dall'art. 4, par. 2, ultimo comma del regolamento n. 1049/2001 per superare le eccezioni al regime di accesso – prevalga sull'interesse alla tutela delle procedure giurisdizionali e dell'attività di indagine della Commissione.

Si potrebbe, infatti, presumere che un dialogo prolungatosi per così tanto tempo si sia dimostrato inefficace o non sia stato qualificato come prioritario dalla Commissione e sia preferibile che l'infrazione sia “sanzionata” attraverso il *private enforcement*¹²⁰ o attraverso la pressione dell'opinione pubblica. L'ostensione delle informazioni potrebbe incentivare una

¹¹⁹ Nei casi di richiesta di non ostensione dei documenti provenienti dallo Stato ai sensi dell'art. 4, par. 5, del regolamento n. 1049/2001, si potrebbero pubblicare quelli da elaborati dalla Commissione.

¹²⁰ Come noto, il principio della responsabilità patrimoniale degli Stati membri per violazione del diritto UE è stato riconosciuto espressamente dalla sentenza *Francoovich* (19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428), ed è stato precisato dalla successiva sentenza *Brasserie du Pêcheur e Factortame* (5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79). L'azione risarcitoria non dev'essere necessariamente preceduta da una sentenza di accertamento dell'infrazione, e quindi potrebbe essere avviata anche sulla base dell'apertura di un caso Pilot. Non può tacersi, tuttavia, il fatto che «l'esistenza di una sentenza del genere può essere importante: [...] [si pensi] in particolare alla determinazione del momento a partire dal quale decorre il termine di prescrizione. Inoltre, l'esistenza di una sentenza di inadempimento dovrebbe consentire di ammettere più facilmente la responsabilità dello Stato». Così l'avvocato generale Philippe Léger nelle conclusioni del 20 giugno 1995, causa C-5/94, *The Queen contro Ministry of Agriculture Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, ECLI:EU:C:1995:193, punto 177. Ad ogni modo, anche ove la pubblicità dell'avvio di un Pilot non conduca al risarcimento del danno per violazione del diritto dell'Unione, potrebbe portare, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, alla disapplicazione della norma nazionale censurata con il Pilot nonché all'esposizione di siffatta norma alla dichiarazione di incostituzionalità, ove ricorra la violazione di una direttiva o di un regolamento che si

correzione più rapida delle infrazioni in quanto, divenendo il fascicolo del caso accessibile ai privati, allo scadere del termine di nove mesi gli Stati potrebbero dover affrontare la pressione dell'opinione pubblica.

Del resto, una conferma del superamento della politica dell'accesso "ristretto"¹²¹ agli atti comunitari e nazionali (anche relativi a procedure giurisdizionali¹²²) si può rinvenire nella recente riforma dello statuto della Corte: il rinnovato art. 23, all'ultimo par., prevede la pubblicazione sul sito Internet della Corte di giustizia – entro un termine ragionevole dalla chiusura della causa e salva opposizione dell'autore – delle memorie o delle osservazioni scritte dalle parti del giudizio pregiudiziale individuate ai sensi del medesimo articolo (tra cui figurano gli Stati membri)¹²³.

Sicché, se in via generale sono pubblicate le osservazioni presentate dagli Stati membri nell'ambito del rinvio pregiudiziale (osservazioni che, nella maggior parte dei casi, concernono la conformità a una norma comunitaria, oggetto di interpretazione, del diritto nazionale), non si vede allora perché, simmetricamente, non possano essere divulgati, su richiesta degli interessati e dopo un termine ragionevole, i documenti relativi al Pilot (che trattano della (in)compatibilità di una norma nazionale al diritto comunitario).

ergono a norma interposta rispetto all'art. 117, comma 1, Cost.

¹²¹ Nel senso di una lettura ristrettiva delle eccezioni al regime dell'accesso, v. Trib., 13 marzo 2024, cause riunite T-682/21 e T-683/21, *ClientEarth e Päivi Leino-Sandberg c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2024:165, punti 57 ss.

¹²² Come già visto al § 9, l'esistenza di procedure giurisdizionali collegati ai documenti oggetto della richiesta di accesso, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, fonda l'eccezione alla loro divulgazione.

¹²³ «Le memorie o le osservazioni scritte presentate da un interessato ai sensi del presente articolo sono pubblicate sul sito internet della Corte di giustizia dell'Unione europea entro un termine ragionevole successivamente alla chiusura del caso, a meno che tale interessato non si opponga alla pubblicazione delle proprie memorie od osservazioni scritte.» Il comma è stato introdotto dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea n. 2022/0906 (COD), nella versione approvata dal Consiglio del 6 marzo 2024.

ABSTRACT

L'articolo sottopone ad esame il principale procedimento informale di correzione degli inadempimenti statali, ossia il sistema EU Pilot. Dopo aver tracciato l'evoluzione del meccanismo, ne analizza le funzioni, i profili procedurali e i soggetti coinvolti, nonché il ruolo dei cittadini e il regime di accesso ai documenti ad esso relativi. Si conclude con alcune proposte di modifica.

L'article vise à analyser le système EU Pilot, la principale procédure informelle permettant de corriger les manquements des États à la législation de l'UE. Après avoir retracé l'évolution du mécanisme, l'analyse est centrée sur ses fonctions, sur les profils procéduraux et les sujets impliqués, ainsi que sur le rôle des citoyens et le régime d'accès aux documents.

En conclusion, quelques propositions d'amendement sont formulées.

The article examines the EU Pilot system, which is the main informal procedure for correcting breaches of EU legislation by Member States. After tracing the history of the mechanism, it addresses its functions, the procedural profiles and the subjects involved, as well as the role of citizens and the rules on access to documents.

In conclusion, some proposals for amendments are presented.