

IL NUOVO DECRETO LEGGE
C.D. SALVA-INFRAZIONI: QUALI E QUANTI
“BENEFICI” RISPETTO ALLO STATO ATTUALE DI
CONFORMITÀ DELL’ORDINAMENTO NAZIONALE
AL DIRITTO UE

Le nouveau décret-loi dit « salva-infrazioni » : quels et combien d'« avantages » par rapport à l'état actuel de conformité du système national avec la législation de l'UE

The new so-called 'salva-infrazioni' decree-law: which and how many 'benefits' compared to the current state of compliance of the national system with EU law

ELENA CANO*

(Esperto, Ufficio per le procedure di infrazione del Dipartimento affari europei)

I contenuti del decreto

Il 4 settembre 2024 il Consiglio dei Ministri ha approvato il [decreto legge \(d.l.\) 16 settembre 2024, n. 131](#) (in Gazzetta Ufficiale n. 217 del 16 settembre 2024) che introduce disposizioni urgenti per la soluzione di procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano.

Il provvedimento, che contiene le norme volte ad agevolare la chiusura di 16 casi di infrazione e di un caso di pre-infrazione (EU Pilot), è stato presentato alla Camera dei deputati per il previsto iter parlamentare di conversione in legge (AC 2038) e dovrà essere convertito in legge entro il 15 novembre 2024.

Tra le procedure di infrazione (P.I.) interessate dal decreto, rivestono una particolare rilevanza quelle inerenti a:

- le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive (P.I. n. 2020/4118). La norma (art. 1 del d.l.), frutto di una complessa e delicata negoziazione con i Servizi della Commissione europea, consentirà di evitare un

* Le opinioni espresse sono personali e non riflettono necessariamente quelle dell'ufficio.

aggravamento della procedura con un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia;

- il trattamento previdenziale dei magistrati onorari (P.I. n. 2016/4081). La misura adottata (art. 2 del d.l.) mira a sanare le disparità di trattamento nei confronti dei magistrati onorari, riconoscendo loro i diritti previdenziali previsti dalla normativa europea;
- il diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, del diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e del diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (P.I. n. 2023/2006). La norma (art. 3 del d.l.) contiene le modifiche normative richieste dalla Commissione europea per allineare l'ordinamento nazionale agli artt. 3 e 5 della direttiva 2013/48/UE;
- l'aumento della dotazione organica del Ministero della giustizia finalizzato alla riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e dei servizi di intercettazione nelle indagini penali (art. 4 del d.l., P.I. n. 2021/4037);
- il corretto recepimento della direttiva 2016/800 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (P.I. n. 2023/2090). La norma (art. 5 del provvedimento) è volta a recepire le disposizioni della direttiva 2016/800 contestate dalla Commissione europea di cui all'art. 4 (diritto all'informazione), all'art. 5 (diritto del minore a che sia informato il titolare della responsabilità genitoriale) e all'art. 8 (diritto all'esame medico);
- il completo recepimento della direttiva 2020/1057 relativamente al controllo su strada (P.I. n. 2022/0231). La norma (art. 6 del d.l.) recepisce l'art. 2, par. 3, lett. b), della direttiva che prevede che al conducente sia consentito, prima della conclusione di un controllo su strada volto all'accertamento dell'uso corretto del tachigrafo, di contattare la sede centrale, il gestore dei trasporti o qualunque altra persona o entità, al fine di fornire le eventuali prove che siano mancanti a bordo;
- l'attuazione degli obblighi derivanti dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/116 – Cielo unico europeo (P.I. n. 2024/2190 e P.I. n. 2023/2056). La norma (art. 7 del provvedimento) istituisce un sistema sanzionatorio per le violazioni dei Regolamenti UE sul cielo unico europeo a seguito delle contestazioni della Commissione europea nell'ambito di due procedure di infrazione;

- la sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea TEN-T (P.I. n. 2019/2279). L’art. 8 del decreto, rispondendo così alle critiche mosse dalla Commissione europea, introduce nuove misure per garantire una maggiore sicurezza nelle gallerie stradali italiane, consentendo un efficace monitoraggio dei lavori ad opera dei gestori;
- il sistema sanzionatorio in materia di lavoratori stagionali di Paesi terzi (P.I. n. 2023/2022). La norma inserita nel decreto (art. 9) modifica l’art. 24 (lavoro stagionale) del Testo unico immigrazione, consentendo il superamento dei rilievi sollevati dalla Commissione europea in ordine al non corretto recepimento della direttiva 2014/36/UE per quanto concerne la previsione di sanzioni nei casi previsti dagli artt. 17, paragrafo 1, e 20, paragrafi 1 e 2, della direttiva;
- la procedura relativa al lavoro a tempo determinato (P.I. n. 2014/4231). Gli artt. 11 e 12 del decreto legge intervengono sulla disciplina dei contratti a termine prevedendo un indennizzo economico per i lavoratori danneggiati dall’abuso di contratti a tempo determinato, in conformità alla direttiva 1999/70/Ce sul lavoro a tempo determinato;
- le misure finalizzate al miglioramento della qualità dell’aria (P.I. n. 2014/2147, P.I. n. 2015/2043 e P.I. n. 2020/2299). L’art. 14 del decreto legge mira ad agevolare il processo di adeguamento alle sentenze della Corte di Giustizia UE 10 novembre 2020, nella causa [C-644/18](#), e 12 maggio 2022, nella causa [C-573/19](#), con l’avvio di due distinte iniziative: un programma di finanziamenti finalizzato a promuovere la mobilità sostenibile e l’istituzione di una cabina di regia con il compito di elaborare un “piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell’aria”;
- le misure in materia di diritto d’autore (P.I. n. 2017/4092). Le misure introdotte con l’art. 15 del decreto legge, recanti modifiche alla legge 22 aprile 1941, n. 633, al decreto-legge n. 148 del 2017 e al decreto legislativo n. 35 del 2017, sono funzionali ad integrare il processo di liberalizzazione del settore della gestione collettiva per talune attività rientranti nella più generale attività di intermediazione liberalizzata e ad inserire le EGI nel novero degli operatori ammessi a prestare servizi di intermediazione del diritto d’autore.

I dossier richiamati hanno rilevanza non solo per la fase procedurale in cui si trovano, trattandosi di formali procedure di infrazioni (e non di casi di “pre-infrazione”), spesso ormai giunte allo stadio del parere

motivato, ma soprattutto per la sensibilità delle questioni che sono oggetto di censura da parte della Commissione. Il decreto legge è il frutto del costante confronto con i competenti Servizi della Commissione, che ha maturato da tempo aspettative sulla conclusione dell'iter di adozione della normativa nazionale finalizzata alla eliminazione delle infrazioni contestate e, in alcuni casi, già accertate dalla Corte di giustizia.

Se in alcuni casi le norme introdotte sono in grado di condurre all'immediata archiviazione (si pensi alla P.I. n. 2022/0231 sul recepimento della direttiva sul trasporto su strada), nel rispetto dei tempi tecnici della Commissione, in altri (si pensi alla P.I. n. 2014/4231 sul lavoro a tempo determinato) le norme adottate con il decreto legge costituiscono comunque una premessa essenziale per giungere all'archiviazione, a valle di ulteriori interventi normativi e amministrativi in itinere. Infatti, le norme che, di per sé sole, non sono idonee a condurre all'archiviazione di una procedura di infrazione, sono però centrali per evitarne l'aggravamento e per contribuire alla soluzione delle problematiche evidenziate dalla Commissione, fornendole quindi rassicurazioni sul lavoro in divenire, senza il quale la guardiana dei trattati non esiterebbe ad aggravare la contestazione.

Per tutti i casi citati il provvedimento è pertanto funzionale ad assicurare un più rapido adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo consentendo di migliorare la "posizione" dell'Italia nella "classifica" degli Stati membri per numero di procedure di infrazione.

Come detto, il decreto legge è in fase di discussione in Parlamento e si auspica che in sede di conversione non vengano approvati emendamenti che modifichino il testo, allontanandolo dalle finalità per cui le previsioni sono state pensate e introdotte.

I dati sulle infrazioni pendenti in Italia

Per comprendere meglio le ragioni che hanno condotto il Governo all'adozione del decreto legge c.d. salva-infrazioni in luogo degli strumenti legislativi ordinari, ovvero, come noto, la legge di delegazione europea e la legge europea (di cui agli [artt. 29](#) e [30](#) della legge n. 234/2012), occorre illustrare brevemente il quadro attuale d'insieme delle procedure di infrazione pendenti a carico dell'Italia.

Il numero delle procedure di infrazione attualmente a carico dell'Italia, a seguito delle ultime decisioni adottate dalla Commissione europea il 3 ottobre 2024, è pari a 69. Di queste, 19 sono c.d. mancati recepimenti di direttive entro i termini previsti (ovvero procedimenti avviati ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE), mentre le restanti 50 procedure

riguardano tutte le altre violazioni del diritto dell'Unione che possono essere all'origine di una procedura di infrazione.

Nella graduatoria degli Stati membri inadempienti, l'Italia si colloca in diciannovesima posizione (in ordine di gravità crescente), non molto distante da Stati membri quali la Germania (61 P.I.) e la Francia (52 P.I.) prima di Spagna (88 P.I.) e Polonia (89 P.I.), mentre la media europea è pari a 55 infrazioni per Stato membro.

In ogni caso, va considerato che la media tra i 27 Stati membri non è un dato realmente significativo, essendo influenzato in modo determinante dai numeri molto bassi di infrazioni pendenti a carico di Stati piccoli, la cui ridotta complessità amministrativa (e politica) non consente paragoni ragionevoli con gli Stati membri più grandi. Perché la comparazione possa essere assunta ad indicatore apprezzabile, essa va condotta tra i *peers* e, quindi, con Francia, Germania, Spagna e Polonia, nella consapevolezza che con riferimento a quest'ultimo Stato membro, negli ultimi anni sono state promosse numerose infrazioni per violazioni della *rule of law*. Considerando i numeri di procedure pendenti a carico di questi Stati, la media tra i 5 *peers* è di 71 infrazioni.

Guardando al dettaglio delle procedure di infrazione attualmente pendenti, per quanto riguarda la distribuzione per materia, il numero maggiore di casi si registra nel settore ambientale, con 22 procedure, e nel settore dei trasporti, con 8 procedure. Seguono poi gli affari economici e finanziari con 9 infrazioni e il lavoro con 6 infrazioni. Il rispetto della politica ambientale dettata dall'ordinamento dell'Unione europea è, in effetti, di grande complessità, poiché, al di là di storiche situazioni di inadempimento del nostro paese, richiede non solo scelte normative conformi, ma altresì investimenti finanziari consistenti e lunghi iter amministrativi richiesti per la realizzazione materiale delle opere capaci di risolvere gli inadempimenti contestati.

Con riguardo invece alla gravità delle procedure pendenti, sono 10 quelle pendenti ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE (per mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia), mentre con riferimento ad altre 4 procedure la Corte di giustizia ha già pronunciato la sentenza di accertamento della violazione del diritto UE, ai sensi dell'art. 258 TFUE e, pertanto, in mancanza di tempestivo adempimento possono anch'esse aggravarsi in procedure ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE. Più precisamente, delle dieci procedure già in fase di art. 260 TFUE, quattro sono in fase di "messa in mora", che prelude a un secondo ricorso alla stessa Corte, per la comminazione di sanzioni pecuniarie. Per altre due, il secondo ricorso è stato già deciso e per altre quattro procedure, infine, l'Italia è stata già condannata al pagamento delle sanzioni ai sensi dell'art. 260, paragrafo 2, TFUE.

Circa il 14 per cento delle procedure (10 su 72, escludendo le 4 per le quali già è in corso il pagamento di sanzioni) è, pertanto, esposto, a breve o a medio termine, al rischio di sanzioni pecuniarie, anche alla luce dell'accelerazione delle tempistiche impressa dal Trattato di Lisbona alle procedure per mancata esecuzione delle sentenze (art. 260, par. 2, TFUE).

Complessivamente, appare evidente che le procedure di infrazione a carico dell'Italia sono connotate da un certo grado di "maturità", nel senso che risulta relativamente elevato il numero dei casi in cui il nostro Paese tarda ad adeguarsi, provocando l'aggravamento della procedura sino alla fase giudiziaria e non appare azzardato affermare che, il più delle volte, la ragione di tale "resistenza" non sia riconducibile alla consapevolezza della legittimità del comportamento contestato.

Del resto, le infrazioni nelle quali la Corte di giustizia ha pronunciato sentenze di condanna a pagare ingenti sanzioni pecuniarie, dovute fino alla definitiva soluzione della violazione del diritto UE, sono ben 6. Dal 2012 ad oggi sono stati già pagati 1 miliardo e 143 milioni di euro, di cui più del 70% per infrazioni in materia ambientale. A seguito dell'archiviazione nel 2024 di due dossier oggetto di pagamento di sanzioni (due risalenti procedure di infrazione relative al mancato recupero di aiuti di Stato), le procedure per le quali è ancora in corso il pagamento di sanzioni pecuniarie sono le seguenti 4:

1. Procedura n. 2004/2034 "Acque reflue urbane (aree normali)";
2. Procedura n. 2003/2077 "Discariche abusive";
3. Procedura n. 2007/2195 "Rifiuti in Campania";
4. Procedura n. 2007/2229 "Mancato recupero degli aiuti per i contratti di formazione-lavoro".

Il ricorso alla decretazione d'urgenza in luogo degli strumenti ordinari

Nel contesto sopra descritto si inserisce, e si spiega, il decreto legge, adottato anche ai sensi dell'art. 37 della legge n. 234 del 2012, per permettere all'Italia di ridurre il numero di procedure di infrazione attualmente pendenti e allinearsi alla media europea. Di qui, l'urgenza del provvedimento e delle disposizioni in esso contenute.

Dopo oltre dieci anni dall'ultimo ricorso a questo strumento, già nel 2023 il Governo ha adottato il decreto legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito con [legge 10 agosto 2023, n. 103](#) (in Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10 agosto 2023) che ha consentito in molti casi di evitare l'assunzione di specifiche iniziative da parte della Commissione in danno dell'Italia ai sensi degli artt. 258 e/o 260 TFUE.

Come si è avuto modo di constatare nel corso degli anni, la gestione delle procedure di infrazione in Italia ha dovuto sempre fare i conti con i

ritardi, anche cronici, nell'attuazione del diritto dell'Unione, non solo con riguardo ai tempi di trasposizione delle direttive europee, ma anche nell'adeguamento alle contestazioni per violazione della normativa UE.

Per far fronte alla grave situazione di ritardo, l'Italia si è dotata già da tempo di nuovi strumenti normativi, volti proprio ad assicurare una miglior gestione del fenomeno delle procedure di infrazione. In particolare, l'approvazione dodici anni fa della legge n. 234 del 2012 che ha "sdoppiato" la c.d. legge comunitaria in due distinti provvedimenti – ovvero, come ricordato, la legge di delegazione europea e la legge europea – dalle caratteristiche, contenuti e tempistiche differenti, con lo scopo di rendere più semplice e rapido il recepimento della normativa dell'Unione mediante il conferimento di deleghe al Governo e con interventi specifici volti a sanare inadempimenti puntuali.

Tuttavia, anche questi strumenti non sono sempre riusciti a raggiungere gli obiettivi preposti, trovando alcuni limiti nella loro applicazione pratica. Dopo la veloce approvazione delle prime leggi di delegazione ed europea nel 2013, le successive si sono attestate su tempi di approvazione comunque non più in linea con i propositi della legge n. 234 del 2012. L'approvazione definitiva l'anno successivo a quello di riferimento (es. legge di delegazione 2016-2017 e la 2019-2020), non sempre è dovuta al ritardo con cui sono state licenziate dal Governo, ma anche alle complessità dell'iter parlamentare. Anche la legge europea, per la quale la legge n. 234 del 2012 non impone un termine per l'approvazione da parte del Governo del relativo disegno di legge, ha registrato gli stessi ritardi. La ripercussione negativa sulle procedure d'infrazione a carico dell'Italia è evidente, anche più recentemente con l'approvazione tardiva della legge di delegazione 2022-2023 "legge 21 febbraio 2024, n. 15" (unica approvata nella XIX legislatura) che ha comportato l'avvio e l'aggravamento di procedure di infrazione che saranno archiviate formalmente solo a valle della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo di trasposizione. Il disegno di legge di delegazione europea 2024, invece, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 maggio 2024, è stato presentato al Senato solo il 3 ottobre 2024 ([AS 1258](#)) per il previsto iter parlamentare. Nella XIX legislatura non è stato presentato invece nessun disegno di legge europea.

In questo quadro si inserisce la previsione dell'art. 37 della legge n. 234 del 2012, che ha formalizzato la possibilità di fare ricorso a «provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per

provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento».

La disposizione sembra quindi considerare come eccezionale, rispetto alla legge europea e di delegazione europea, l'emanazione di decreti legge c.d. salva infrazioni, che deve essere motivata, in coerenza con l'art. 77 della Costituzione, da una effettiva urgenza di prevenire violazioni dell'ordinamento UE o porvi rimedio e non sia possibile provvedervi nei tempi che sarebbero presumibilmente richiesti dalla approvazione delle leggi europee e di delegazione europea.

Sul finire del primo decennio degli anni 2000, sono stati adottati, dai Governi di allora, diversi "decreti salva-infrazioni". In particolare, ne contiamo almeno 4 antecedenti alla legge n. 234 del 2012:

- [Decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297](#) "Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio", convertito con modificazioni dalla Legge 23 febbraio 2007, n. 15, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 46 del 24 febbraio 2007;
- [Decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10](#) "Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali", convertito con modificazioni dalla Legge 6 aprile 2007, n. 46 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2007;
- [Decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59](#) "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2008, n. 101, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 7 giugno 2008;
- [Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135](#) "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito con modificazioni dalla Legge 20 novembre 2009, n. 166, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 274 del 24 novembre 2009.

Dopo l'adozione della legge n. 234 del 2012, il ricorso alla decretazione d'urgenza in luogo della legge europea si è fatto più raro, essendosi verificato solo in due occasioni:

- [Decreto-legge 11 dicembre 2012, n. 216](#) (mai convertito, come comunicato dal Ministero della giustizia nella GURI n. 34 del 9 febbraio 2013);

- [Decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69](#) “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano”.

Conclusioni

Lo strumento del decreto legge ha consentito di notificare le norme di adeguamento immediatamente dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ancor prima della conversione in legge del provvedimento, fornendo alla Commissione il tangibile segno di un lavoro in itinere, avviato nella giusta direzione, in mancanza del quale l’istituzione si vedrebbe costretta a procedere con l’aggravamento, ponendo lo Stato italiano, rapidamente, di fronte ad una richiesta di nuove pesanti sanzioni pecuniarie.

Orbene, alla luce del fatto che la decretazione d’urgenza si è resa necessaria per far fronte agli impegni assunti con la Commissione europea nell’ambito delle interlocuzioni avvenute su questioni di particolare complessità e delicatezza, quali quelle contenute all’interno del provvedimento, occorre fare uno sforzo ulteriore per ripristinare l’utilizzo regolare dello strumento ordinario della legge europea come strumento di adempimento degli obblighi europei. Ciò al fine di evitare di esporre il Governo alla censura ricorrente di voler limitare e marginalizzare la discussione parlamentare, di fatto “spodestando” la funzione legislativa del Parlamento.

L’esigenza di celerità nell’attuazione del diritto europeo dovrebbe essere soddisfatta attraverso la regolare e tempestiva presentazione da parte del Governo al Parlamento del disegno di legge di delegazione europea e di legge europea, ponendo sempre la massima attenzione alla necessità che non ne venga appesantito il contenuto mediante l’inserimento di disposizioni estranee alla materia del provvedimento, che ne rallenterebbero ulteriormente l’iter di adozione. Ciò consentirebbe di ricorrere al decreto legge solo in ipotesi residuali e complementari agli ordinari strumenti previsti dalla legge n. 234 del 2012, magari per singoli casi di inadempimento, caratterizzati da particolare e straordinaria sensibilità. Ne risulterebbe rafforzato l’equilibrio istituzionale complessivo e, verosimilmente, migliorato anche il dialogo con la Commissione europea.