

MANCATA TENUTA DEI DISCHI CRONOTACHIGRAFI: LEGITTIMATO PASSIVO È IL PREFETTO

*di Francesco DI BONO**

Giudice di Pace di Monopoli
Sentenza del 21/6/2017 n. 167
(Giudice di pace avv. Francesca Merola)

Avverso i verbali di contestazione elevati dai funzionari dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro per le violazioni amministrative commesse in ordine alla mancata tenuta dei dischi cronotachigrafi (Regolamenti CEE n. 3821/1985 e n. 561/2006), il ricorso va presentato al Giudice di Pace competente per territorio, vale a dire il luogo in cui è stata commessa la violazione. Ai sensi del comma 4 bis dell'art. 204 bis, Codice della Strada, così come modificato dalla legge 120/2010, la legittimazione passiva spetta al Prefetto.

[Omissis]

Fatto e diritto

Con ricorso depositato in cancelleria il 26.11.2015, F.D.S. proponeva "opposizione ex art. 204 C.d.S." avverso i verbali di contestazione elevati dai funzionari del Servizio Ispettivo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bari in data 27.10.2015 per le violazioni amministrative commesse dai dipendenti del ricorrente in ordine alla mancata tenuta dei dischi cronotachigrafi, come previsto dai Regolamenti CEE n. 3821/1985 e n. 561/2006. A fondamento dell'impugnazione, il ricorrente deduceva varie questioni di rito e di merito inerenti all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria.

* Funzionario dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bari.

L' Ispettorato Territoriale del Lavoro, si costituiva nei termini di legge, eccedendo la carenza di legittimazione passiva per i seguenti motivi: ai sensi del comma 4 bis dell'art. 204 bis, Codice della Strada, così come modificato dalla legge 120/2010, la legittimazione passiva spetta al Prefetto, quando le violazioni, come nel caso in oggetto, sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato.

Il 13.6.2016 il giudice disponeva l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Prefettura di Bari, che si costituiva in giudizio.

All'udienza del 21.6.2017, sulla scorta della documentazione in atti, l'opposizione veniva decisa con lettura del dispositivo.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sulla domanda presentata da F.D.S., così decide:

1. dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bari;
2. rigetta l'opposizione e per l'effetto conferma i provvedimenti impugnati;
3. compensa le spese del giudizio.

[*Omissis*]

NOTA

Sommario: 1. La vicenda processuale. 2. Dischi cronotachigrafi: disciplina e controlli. 3. L'apparato sanzionatorio. 4. Ripartizione delle competenze tra Ispettorato del lavoro e Polizia stradale. 5. Conclusioni.

1. La vicenda processuale

Con ricorso depositato presso l'ufficio del Giudice di Pace di Monopoli, il datore di lavoro conveniva in giudizio la Direzione Territoriale del Lavoro di Bari, ora Ispettorato Territoriale del Lavoro (I.T.L.), perché fosse annullato il "verbale di accertamento e notificazione di illecito amministrativo" predisposto dal Servizio Ispettivo, ai sensi dell'art. 14 della l. 689/1981 e degli artt. 194 e 201 del d.lgs. 285/1992 e della l. 214/2003, con il quale si contestava la violazione delle norme di legge in materia di tenuta dei dischi cronotachigrafi. Nello specifico, gli ispettori, a seguito di segnalazione proveniente dalla Polizia Stradale, accertavano l'omessa conservazione dei dischi cronotachigrafi (fogli di registrazione) da parte dei conducenti degli automezzi intestati alla società oggetto di controllo.

L'esame dei registri di servizio e dei dischi cronotachigrafi da parte dei funzionari dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, finalizzato all'accertamento che siano rispettati i limiti temporali dell'orario di lavoro alla guida degli automezzi di elevata portata, risponde alla duplice esigenza di garantire la sicurezza della circolazione e, al contempo, la tutela dei lavoratori.

I soggetti preposti a tale verifica sono sia quelli nominalmente indicati dal codice della strada, in ordine alla sicurezza della circolazione, sia quelli funzionalmente titolari del controllo delle condizioni di lavoro, con la conseguenza che l'accertatore

è legittimato alle relative contestazioni. La contestazione, come accertata, attiene a profili che riguardano sia la tutela del lavoratore che quella della pubblica incolumità e sicurezza della circolazione, per cui il relativo accertamento è prerogativa di tutti gli organi che, nell'ambito delle rispettive competenze, sono preposti a specifiche funzioni, il tutto nel quadro costituzionalmente previsto del buon andamento della pubblica amministrazione, anche in relazione alle competenze degli ispettori del lavoro riconosciute, sulla scorta della legislazione vigente, dalla giurisprudenza di legittimità.

Ciò acclarato l'I.T.L. si costituiva nei termini di legge, eccedendo la carenza di legittimazione passiva nel giudizio, spettando esclusivamente al Prefetto, alla luce di quanto previsto dal comma 4 bis dell'art. 204 bis, Codice della Strada, così come modificato dalla legge 120/2010.

2. Dischi cronotachigrafi: disciplina e controlli

In ragione della complessità della materia, è opportuno richiamare alla mente le norme che regolamentano l'utilizzo dei dischi cronotachigrafi.

La disciplina sui tempi di guida¹ si applica ai veicoli di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate e con velocità superiore a 30 km orari al fine di calcolare il rispetto dei tempi di guida e riposo, indicando e registrando la velocità, le distanze ed i tempi di lavoro. I soggetti destinatari delle verifiche e degli accertamenti sono in primo luogo i datori di lavoro, sia sotto forma di società che di ditta individuale, ma anche i lavoratori subordinati o autonomi quali conducenti o membri dell'equipaggio. Il corretto adempimento degli obblighi di legge si basa sulle disposizioni del regolamento (CE) n. 561/2006 del 15 marzo 2006, il quale ha abrogato il vecchio regolamento (CEE) n. 3820/85, nonché sul d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada), tenuto conto delle modifiche apportate dalla L. 120/2010 e dal D.M. 19/12/2012, come illustrato da alcune rilevanti circolari ministeriali.² Di particolare rilievo è l'art. 13 del Reg. (Cee) n. 3821/1985, come sostituito dall'art. 1 del Regolamento (Ce) n. 2135/1998 del 24 settembre 1998 del Consiglio, in ragione del quale è fatto obbligo all'impresa di trasporto datrice di lavoro e ai conducenti di provvedere al buon funzionamento e al buon uso, rispettivamente, dell'apparecchio di controllo (cronotachigrafo) e della carta del conducente. A norma del successivo art. 14 (come sostituito dall'art. 1 del Reg. (Ce) n. 2135/1998 e modificato dal Reg. (Ce) n. 561/2006), il datore di lavoro deve rilasciare ai conducenti di veicoli dotati di apparecchi di controllo un numero sufficiente di fogli di registrazione (dischi di un modello omologato atti ad essere utilizzati nell'apparecchio cronotachigrafo analogico montato a bordo del veicolo), tenuto conto del carattere individuale di tali

¹ Regolamenti (CEE) n. 3820/85 e 3821/85.

² Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nota n. 13944 del 5 agosto 2010; Ministero dell'interno, circolare n. 11310 del 12 agosto 2010 e nota n. 5033 del 1° giugno 2011; Ministero del lavoro e delle politiche sociali congiuntamente a Ministero dell'interno e delle infrastrutture e dei trasporti, circolare del 22 luglio 2011 (rispettivamente n. 300/A/6262/11/111/20/3 e n. 17598), elaborata sulla scorta della Decisione della Commissione europea 2011(C) 3579 del 7 giugno 2011.

fogli, della durata del servizio e dell'obbligo di sostituire i fogli danneggiati o quelli ritirati da un agente incaricato del controllo.

Con riguardo al veicolo dotato di un apparecchio cronotachigrafo digitale, il datore di lavoro e l'autista devono provvedere affinché, tenuto conto della durata del servizio, possa effettuarsi correttamente la stampa su richiesta in caso di controllo. L'impresa di trasporto è tenuta, altresì, a conservare i dischi cronotachigrafi e gli eventuali tabulati, in ordine cronologico e in forma leggibile per un periodo di almeno un anno dalla data di utilizzazione e ne deve rilasciare una copia ai conducenti interessati che ne facciano richiesta. Gli autisti, dal canto loro, sono tenuti a rispettare una serie di obblighi: - devono utilizzare i fogli di registrazione per ciascun giorno in cui guidano, a partire dal momento in cui prendono in consegna il veicolo; - devono ritirare il disco solo alla fine del periodo di lavoro giornaliero; - non possono utilizzare nessun foglio di registrazione e nessuna carta del conducente per un periodo più lungo di quello per il quale erano destinati.

In ordine all'individuazione dei soggetti deputati a verificare la corretta applicazione delle predette norme di legge, preme evidenziare che le competenze degli ispettori del lavoro si intersecano e si confondono con quelle di altri organi di polizia. In buona sostanza, il medesimo comportamento, a seconda della prospettiva dalla quale si osserva, può essere considerato lesivo di un determinato bene giuridico piuttosto che di un altro e, partendo da questo presupposto, la presenza di diverse norme concorrenti può creare confusione sia in relazione alla competenza ad accertare e sanzionare che alla scelta ed alla commisurazione della sanzione.

La criticità in parola nasce da un rinvio della normativa nazionale che, in prima battuta, non appare in tutta la sua portata e che, per essere correttamente interpretato, presuppone una ricostruzione dell'intero contesto normativo. Gli ispettori del lavoro, in qualità di polizia amministrativa, applicano in via principale la legge n. 689/1981. Tale legge disciplina in via generale ed in modo compiuto sia la procedura di accertamento che la sanzionabilità degli illeciti amministrativi, lasciando spazio all'applicazione delle norme speciali attraverso il rinvio operato dall'art. 9 della medesima legge. Il disposto di tale norma obbliga l'interprete a verificare l'esistenza di disposizioni che disciplinino in modo specifico il singolo caso e, se del caso, ad applicarle.

Ebbene, nel settore dell'autotrasporto tale ipotesi si concretizza in ragione di alcune disposizioni presenti nel d.lgs. n. 285/1992, il cd. codice della strada, che rientrano sostanzialmente nelle materie attinenti alla vigilanza sui rapporti di lavoro. L'art. 174 c.d.s., in particolare, prevede una specifica sanzione nel caso in cui non vengano rispettati i tempi di guida e di riposo del personale addetto alla guida, sovrapponendosi alla disciplina dell'orario di lavoro prevista in via generale per i lavoratori mobili.

L'applicazione di tali norme del codice della strada da parte degli ispettori del lavoro ed il conseguente richiamo nei verbali di accertamento e contestazione, pertanto, è un atto dovuto, ma genera una certa confusione nell'interprete che, ad un primo esame, non riesce a ricondurre immediatamente il personale di vigilanza del Ministero del lavoro tra gli organi di polizia legittimati ad applicare le disposizioni del codice della strada. Tale confusione è aumentata dalla presenza di norme generali e speciali, nazionali e comunitarie, nonché dal fatto che la competenza relativa

alla vigilanza sul rispetto dell'orario di lavoro degli autotrasportatori è ripartita tra il Ministero dei trasporti ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ciascuno sotto un diverso profilo, causando delle sovrapposizioni e generando spesso dubbi sulla corretta definizione dei limiti posti ai singoli organismi vigilanti.

Ad ogni buon conto, l'ampiezza della formulazione contenuta nelle citate norme consente di ricomprendere nella competenza degli ispettori i diversi aspetti del rapporto di lavoro, tra cui la durata della giornata lavorativa, delle pause e dei riposi previsti per consentire ai lavoratori il recupero delle energie psicofisiche.

3. Apparato sanzionatorio contenuto nel Codice della Strada

Per quanto attiene al sistema normativo che governa gli illeciti amministrativi e le sanzioni, acclarato che i controlli sono affidati espressamente al Servizio ispezione del lavoro dell'Ispettorato territoriale del lavoro, oltretutto alla Polizia Stradale, va tenuto presente che la vigilanza in materia di tempi di guida e condizioni di lavoro dei lavoratori dell'autotrasporto è governata dalle disposizioni del Titolo VI, Capo I, Sezione I, del Codice della Strada, mentre trova applicazione la legge 24 novembre 1981, n. 689 soltanto fatte salve «le modifiche e le deroghe previste dalle norme del presente capo» (così l'art. 194 CdS).

La legge n. 120/2010, nel modificare l'incipit del primo comma dell'art. 200 (rubricato «Contestazione e verbalizzazione delle violazioni») ha sancito che le infrazioni al codice della strada di cui qui si tratta devono essere, quando è possibile, immediatamente contestate. Il successivo comma 2 del medesimo art. 200, come integralmente sostituito dall'art. 35 della legge n. 120/2010, stabilisce le modalità di redazione e i contenuti del verbale di contestazione, che può essere redatto anche con l'ausilio di sistemi informatici, ma deve contenere la sommaria descrizione del fatto accertato, gli elementi essenziali per l'identificazione del trasgressore e la targa del veicolo con cui è stata commessa la violazione, oltre alle dichiarazioni che gli interessati chiedano di inserirvi.

Per i casi in cui la violazione non può essere immediatamente contestata, il comma 1 dell'art. 201 (rubricato «Notificazione delle violazioni»), come modificato dall'art. 36 della legge n. 120/2010, stabilisce che il verbale, «con gli estremi precisi e dettagliati della violazione e con la indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata», deve essere notificato «entro novanta giorni» dall'accertamento. Il superamento del termine comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagare la sanzione pecuniaria per il soggetto che ha ricevuto la notificazione tardiva (ai sensi dell'art. 201, comma 5, CdS).

Destinatario della notificazione dell'illecito amministrativo è l'effettivo trasgressore ovvero, quando non sia identificato, trattandosi di violazione commessa dal conducente di un veicolo, ad uno dei soggetti individuati quali responsabili in solido dall'art. 196 CdS, quale risulta dai pubblici registri alla data dell'accertamento. Nei casi in cui la violazione sia stata contestata immediatamente al trasgressore, il verbale deve essere notificato ad uno dei responsabili in solido entro cento giorni dall'accertamento della violazione (ai sensi dell'art. 201, comma 1, CdS). Come annotato dal Ministero dell'interno nella circolare n. 11310 del 12 agosto 2010 (par.

32) i «nuovi e diversi termini si applicano alle violazioni commesse dopo la data di entrata in vigore della legge» di riforma del Codice della strada, vale a dire dal 13 agosto 2010.

4. Ripartizione delle competenze tra Ispettorato del lavoro e Polizia stradale

Sono sanzionate direttamente dalla Polizia stradale e comunicate all' Ispettorato territoriale del lavoro le seguenti violazioni: mancata esibizione dei dischi; superamento o mancata effettuazione del periodo massimo di guida giornaliero/settimanale; omissione delle prescritte pause; cronotachigrafo mancante, non omologato, non funzionante o alterato; omesso inserimento del foglio; messa in circolazione di un veicolo sprovvisto di cronotachigrafo o non omologato; mancata annotazione manuale delle attività di guida e di riposo con veicolo avente cronotachigrafo non funzionante; omissioni o irregolarità sui fogli di registrazione. Invece, le sanzioni vengono applicate direttamente dall'Ispettorato del lavoro, a seguito di controlli sull'impresa, nei seguenti casi: mancata conservazione dei dischi cronotachigrafo/dati di almeno un anno dalla data di utilizzazione e mancata osservanza delle prescrizioni regolamentari sul lavoro.

È la stessa l. n. 727/1978, d'altra parte, che, dopo aver affidato agli organi di Polizia stradale il compito di vigilare sull'applicazione della presente legge (art. 7, comma 1), stabilisce che i fogli di registrazione sono altresì soggetti al controllo dell'ispettorato del lavoro. La disposizione prevede uno spettro di elementi più vasto per le verifiche svolte dagli ispettori del lavoro, in considerazione del periodo di guida preso in esame (normalmente più ampio rispetto a quello verificato su strada dagli organi di Polizia) e della specifica finalità attribuita ai controlli nelle imprese, riferibile principalmente alle esigenze di tutela psicofisica dei lavoratori. Mentre infatti per i controlli su strada la norma (art. 4, d.m. 12 luglio 1995) prevede che i controlli vengano effettuati dal personale di Polizia stradale sui periodi di guida giornalieri (interruzioni di lavoro e periodi di riposo giornalieri) e sul corretto funzionamento dell'apparecchio di controllo, nel caso dei controlli nei locali delle imprese si stabilisce (art. 6) che, in aggiunta agli elementi già previsti dall'art. 5, l'organo di controllo verifichi anche i seguenti elementi: periodi di riposo settimanali e periodi di guida tra detti periodi di riposo, limitazione bisettimanale dei periodi di guida, compensazione per la riduzione dei periodi di riposo giornalieri e settimanali, uso dei fogli di registrazione e/o organizzazione dei periodi di lavoro dei conducenti.

5. Conclusioni

La complessità e l'ambiguità di tale quadro normativo svela i suoi effetti negativi soprattutto in sede contenziosa, dove è facilitato l'accoglimento di quelle eccezioni finalizzate a dimostrare l'incompetenza degli ispettori del lavoro in materie che sono direttamente disciplinate dal codice della strada, ovvero ad utilizzare le norme del suddetto codice per irrogare sanzioni sull'orario di lavoro, consentendo l'annullamento degli atti sanzionatori.

I giudici di pace, competenti in primo grado per l'impugnazione dei verbali di accertamento e sanzione emessi ai sensi del codice della strada, sono tra quegli interpreti della norma che trovano spesso delle difficoltà nella ricostruzione del suddetto quadro normativo. Questi, chiamati a giudicare sui verbali di contestazione ed illecito amministrativo, spesso si imbattono in "ricorsi ex art. 204 C.d.S.", come nel caso di specie, attraverso i quali viene chiamato in giudizio l'Ispettorato Territoriale del Lavoro, quale soggetto legittimato passivo. Ebbene, la ricostruzione fatta dal giudice onorario di Monopoli risolve la questione di legittimità. In particolare consolida il principio di diritto già affermato in altre pronunce di merito, in virtù del quale, ai sensi dell'art. 204 bis del d.lgs. n. 285 del 1992, in alternativa al ricorso di cui all'art. 203, il trasgressore o gli altri soggetti indicati dall'art. 196 possono proporre ricorso al Giudice di Pace competente per territorio del luogo in cui è stata commessa la violazione. L'art. 7 comma 3 del citato decreto legislativo prevede che il ricorso al Giudice di Pace è proposto, a pena di inammissibilità, entro 30 gg. dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento, ovvero entro 60 gg. se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale. Ne consegue pertanto che, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 01.09.2011 n. 150, alternativamente al ricorso al Prefetto entro 60 gg., è ammessa opposizione innanzi al Giudice di Pace entro i termini sopra citati.

La sentenza in commento fornisce un contributo importante all'orientamento futuro dei giudici, in quanto delinea con chiarezza che la legittimazione passiva nel giudizio di cui all'art. 204 bis d.lgs. n. 285/1992 spetta al Prefetto quando le violazioni opposte sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie e tranvie in concessione dell'Anas; spetta a regioni e comuni, quando le violazioni sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni e dei comuni o, comunque, quando i relativi proventi sono ad essi devoluti ai sensi dell'articolo 208. Il Prefetto può essere rappresentato in giudizio da funzionari della prefettura-ufficio territoriale del Governo.

Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.