

Vigilanza in materia di autotrasporto: quadro normativo attuale e competenza

Alessandra Viaggio - *Ispettore del lavoro presso la DRL Friuli Venezia Giulia*

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

Prendendo spunto dalle recenti modifiche apportate al Codice della Strada dalla Legge 120 del 29 luglio 2010¹, con la quale sono stati in parte modificati, tra gli altri, gli articoli 174, 178 e 179 del D.lgs 285/1992, disciplinanti l'apparato sanzionatorio in materia di autotrasporto², si intende fare il punto della complessa normativa che regola oggi il settore³ a partire dall'ambito di applicazione del regolamento (CE) 561/2006, dell'Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR), del regolamento (CEE) 3821/1985⁴, per concludere con le norme che fondano la competenza del Ministero del Lavoro in materia.

E' sufficiente infatti un breve approccio all'argomento e alle norme stratificatesi nel tempo a più livelli, comunitario, nazionale ed internazionale, per comprendere quanto sia opportuno, senza alcuna pretesa di esaustività, ogni tentativo di fare chiarezza sulla normativa vigente ricostruendone un quadro attuale.

¹ Recante "disposizioni in materia di sicurezza stradale", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 175 del 29/07/2010, Supplemento Ordinario n. 171, in vigore dal 13/08/2010.

² Dal punto di vista dell'apparato sanzionatorio si rammenta che l'art. 174 prevede le sanzioni per le violazioni alla durata della guida e dei tempi di riposo per gli autoveicoli adibiti al trasporto di persone o di cose; l'art. 178 reca la disciplina dei documenti di viaggio per trasporti professionali con veicoli non muniti di tachigrafo e le sanzioni relative alle violazioni dell'accordo AETR; infine l'art. 179 prevede le sanzioni per l'uso scorretto del cronotachigrafo e inoltre, al comma 10, contiene un rinvio alla legge 13 novembre 1978 n. 727 e, per la violazione delle norme non abrogate della stessa (e in particolare, per quanto in questa sede rileva, del suo art. 19), al titolo VI del Codice della Strada, in forza del quale è possibile sanzionare tutte le violazioni al regolamento (CEE) 3821/1985 non previste espressamente dall'art. 179.

³ Appare preferibile in questa sede prescindere da una ricostruzione storica della normativa, per concentrarsi in maniera pragmatica sugli obblighi sussistenti al momento attuale.

⁴ Modificato dal Regolamento (CE) 2135 del 24 settembre 1998.

Fonti normative

Tempi di guida e di riposo

Per definire le norme attualmente in vigore e stabilire quali disposizioni i conducenti e le imprese siano tenuti a rispettare occorre in primo luogo inquadrare con precisione i destinatari e il campo di applicazione di tre norme fondamentali:

- Il regolamento (CE) 561 del 15 marzo 2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada;
- L'accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) concluso a Ginevra il 1° luglio 1970;
- La direttiva 2002/15/CE dell'11 marzo 2002, cui in Italia è stata data attuazione con il D.lgs. 234 del 19 novembre 2007, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporti.

La sfera di operatività degli obblighi previsti dalle prime due norme viene definita dall'art. 2 del Reg. 561/2006 sia sulla base delle caratteristiche dei veicoli⁵, che del percorso seguito dagli stessi. I viaggi durante i quali i conducenti e le imprese sono tenuti a osservare le disposizioni del regolamento sono, a prescindere dal paese di immatricolazione del veicolo⁶, i trasporti su strada effettuati:

- esclusivamente all'interno della Comunità o
- fra la Comunità, la Svizzera e i paesi che sono parte dell'accorso sullo Spazio economico europeo.

⁵ L'art. 2 paragrafo 1 del Reg. 561/2006 stabilisce che il regolamento si applica al trasporto su strada: a) di merci, effettuato da veicoli di massa massima ammissibile superiore a 3,5 tonnellate e b) di passeggeri, effettuato da veicoli atti a trasportare più di nove persone compreso il conducente e destinati a tale fine. Sono poi previste delle specifiche esenzioni all'art. 3, sulla base di criteri che vanno dalla tipologia di attività svolta alle caratteristiche dei veicoli; ulteriori deroghe possono inoltre essere introdotte dai singoli Stati, ai sensi dell'art. 13 (sul punto cfr. *infra*). Analoghe esenzioni sono stabilite all'art. 2 dell'accordo AETR, che ne delimita il campo di applicazione.

⁶ Che acquista rilievo invece, come di seguito specificato, per definire l'ambito di applicazione dell'AETR e per l'assoggettamento all'obbligo di installazione dell'apparecchio di controllo.

Pertanto per stabilire se sia applicabile il Reg. 561/2006 occorrerà fare riferimento in primo luogo alle caratteristiche del veicolo (art. 2 § 1), successivamente al percorso seguito dal conducente (art. 2 § 2) ed infine alla tipologia di veicolo utilizzato ovvero all'attività svolta, per valutare se sussista o meno un'ipotesi di esclusione (artt. 3 e 13).

Diversa è l'ipotesi in cui il viaggio si svolga in parte al di fuori dell'ambito sopra indicato, in quanto in tal caso troverà applicazione l'accordo AETR e in tal caso acquisteranno rilievo due ulteriori condizioni: il paese di immatricolazione del veicolo e nuovamente il percorso. Infatti:

- se il veicolo è immatricolato nella Comunità o in un paese parte dell'AETR, l'accordo si applicherà per la totalità del tragitto;
- se il veicolo è immatricolato in un paese terzo che non ha sottoscritto l'AETR, l'accordo si applicherà ugualmente, ma solo per la parte di tragitto che si svolge sul territorio della Comunità o dei paesi parte dell'AETR.

Fin qui, per quanto attiene alla regolamentazione delle attività di guida e di riposo dei conducenti e al rispetto dei tempi prescritti, i cui relativi obblighi cadono sia sui conducenti che sulle imprese⁷.

Il legislatore comunitario tuttavia è ulteriormente intervenuto a dettare, sulla base del principio di sussidiarietà⁸, prescrizioni minime anche in materia di organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili. L'intervento si è reso necessario allo scopo di armonizzare le legislazioni degli Stati membri in materia, in quanto nell'ambito del mercato interno non sarebbe stato giustificabile mantenere tra di essi diversità tali da porre le imprese in condizione di farsi concorrenza in maniera iniqua, facendo leva sull'appesantimento delle condizioni di lavoro dei conducenti. Il fine di impedire distorsioni di concorrenza rientra infatti tra quelli dichiarati espressamente dalla direttiva 2002/12/CE,

⁷ Per una compiuta e dettagliata analisi, tra l'altro, delle disposizioni sui tempi di guida e di riposo e dei relativi aspetti sanzionatori si rinvia a P.Rausei, "Il lavoro nell'autotrasporto: illeciti e sanzioni. Un'analisi completa dopo l'ultima riforma del Codice della Strada", pubblicato su Working Paper Adapt, 8 settembre 2010 n. 112. In questa sede è sufficiente brevemente rammentare che l'art. 174 prevede sia la responsabilità in proprio del conducente, che sarà soggetto anche alla sanzione accessoria della decurtazione dei punti patente ex art. 126 *bis* del Codice della Strada, sia una duplice forma di responsabilità a carico dell'azienda, in solido per le violazioni commesse dall'autista (art. 174 comma 13) e in proprio per le violazioni alle disposizioni del regolamento (CE) 561/2006, per ciascun dipendente cui la violazione si riferisce, sempre salva l'imputabilità a titolo di dolo o colpa (art. 174 comma 14, sul quale cfr. l'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con nota prot. 25/II/0013587 del 2 agosto 2010).

⁸ Direttiva 2002/15/CE, 5° considerando: "Poiché gli scopi dell'azione prevista non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione prevista, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nel suddetto articolo".

insieme al tradizionale miglioramento della sicurezza stradale e alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori mobili.

Quanto ai destinatari delle prescrizioni, il D.lgs. 234/2007 in quanto diretto ad imporre determinati limiti all'*organizzazione* dell'orario di lavoro non può che essere rivolto a coloro ai quali fa capo il relativo potere organizzativo, ossia tutti i datori di lavoro titolari di imprese stabilite in uno Stato membro dell'Unione europea, nonché dal 23 marzo 2009 gli autotrasportatori autonomi, che rientrano per l'attività svolta nel campo di applicazione del Reg. 561/2006 o dell'Accordo AETR.

Si rammenta infine che nel corso dei controlli nei locali delle imprese si ritiene debba essere altresì verificato, sempre in relazione al controllo delle attività dei conducenti e ai connessi obblighi documentali, il rispetto dell'art. 9 del D.lgs. 144 del 4 agosto 2008⁹ che ha introdotto il modulo delle assenze dei conducenti, con il quale l'azienda è tenuta a documentare le assenze per malattia, per ferie annuali o per guida di un altro veicolo escluso dal campo di applicazione del Regolamento (CE) 561/2006¹⁰.

Apparecchio di controllo

I controlli nei locali delle imprese, tenuto conto anche di quanto previsto dal D.lgs. 144/2008, sono diretti a verificare, oltre al rispetto dei tempi di lavoro dei conducenti, anche:

- il corretto uso dei fogli di registrazione o della carta del conducente e/o l'organizzazione dei periodi di lavoro dei conducenti;
- la conservazione e l'esibizione dei fogli di registrazione e/o dei dati e dei tabulati dell'unità di bordo e della carta del conducente.

Destinatari di tali obblighi, disciplinati dal regolamento (CEE) 3821/1985 e dall'art. 179 del Codice della Strada¹¹, sono nuovamente sia i datori di lavoro che i lavoratori

⁹ Emanato in attuazione della direttiva 2006/22/CE del 15 marzo 2006 sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti n. 3820/85/CEE e n. 3821/85/CEE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

¹⁰ Il modulo inizialmente adottato con decisione 2007/230/CE della Commissione si è rivelato insufficiente a comprendere tutte le cause di assenza in cui è tecnicamente impossibile registrare le attività di un conducente su un apparecchio di controllo, e pertanto è stato implementato dalla Commissione, con l'aggiunta di ulteriori causali, con la decisione 2009/959/UE del 14 dicembre 2009.

¹¹ Le modalità di conservazione e di trasferimento dei dati dal tachigrafo digitale sono contenute nel Decreto del Ministero del Lavoro del 31 marzo 2006; quanto ai tempi di trasferimento tuttavia è intervenuto di recente il

subordinati o autonomi, quali conducenti e, comunque, facenti parte del personale viaggiante¹².

Anche in questo caso vi sono obblighi propri delle imprese e altri facenti capo ai conducenti. Per le violazioni commesse da questi ultimi non è tuttavia prevista la medesima forma di responsabilità autonoma a carico delle imprese già prevista dal comma 9 dell'art. 174 e oggi confermata al comma 14 dal legislatore della novella. Ciononostante si rammenta che l'art. 196 del Codice della Strada prevede in generale la chiamata in solido con l'autore della violazione anche del proprietario del veicolo (ovvero del rimorchio, nel caso di complesso di veicoli) o, in sua vece, l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria, salva la prova che la circolazione sia avvenuta contro la sua volontà; inoltre il comma 3 dello stesso articolo prevede analoga responsabilità solidale a carico della persona giuridica o dell'imprenditore per le violazioni commesse dal proprio dipendente (salvo in ogni caso il diritto di regresso).

I veicoli sui quali deve essere installato l'apparecchio di controllo¹³, introdotto dal regolamento (CEE) 1463/1970 ed oggi disciplinato dal sopraccennato regolamento del 1985, sono quelli che rispondono a due condizioni:

- immatricolazione in uno Stato Membro¹⁴della Comunità Europea;
- assoggettamento alle norme sociali in materia di guida e di riposo di cui al regolamento (CE) 561/2006.

A questo punto appare opportuno dare brevemente conto almeno in linea generale delle esenzioni previste, sintetizzandone il regime sulla base del combinato disposto del regolamento (CEE) 3821/1985 e del regolamento (CE) 561/2006. In particolare, sono esonerati dall'obbligo di installazione dell'apparecchio e/o del rispetto dei tempi di guida e di riposo di cui al regolamento (CE) 561/2006 i veicoli:

- di cui all'art. 3 reg. (CE) 561/2006¹⁵;

Regolamento della Commissione CE del 1 luglio 2010 n. 581/2010/UE, il quale con lo scopo di armonizzare i periodi di scarico in tutti gli Stati ha disposto nuove tempistiche, fissate, a partire dal 22 luglio 2010 (ma l'applicazione è rimandata al 30 settembre) in un massimo di 90 giorni per lo scarico dei dati dal tachigrafo digitale, e 28 giorni per quelli della carta del conducente.

¹² Circolare del Ministero del lavoro 15 maggio 1995 n. 57.

¹³ Cronotachigrafo analogico o, per i veicoli immatricolati per la prima volta in Europa dal 1 maggio 2006, tachigrafo digitale. Non è previsto in linea generale alcun obbligo di adeguare l'apparecchio di controllo già installato sul veicolo, ossia di sostituire il vecchio apparecchio analogico con quello digitale, salvi alcuni casi particolari.

¹⁴ Tra i considerando preliminari il Reg. 3821/1985 tiene conto infatti della circostanza che l'obbligo di istituire l'apparecchio di controllo può essere imposto solo ai veicoli immatricolati negli Stati membri.

- che rientrano nelle deroghe previste dal Decreto del Ministero dei Trasporti del 20 giugno 2007¹⁶;
- immatricolati in un Paese non parte dell'unione Europea¹⁷.

I controlli effettuati nei locali delle imprese

Alla luce del quadro normativo sopra descritto sembra potersi concludere che i controlli effettuati dal Ministero del Lavoro nei locali delle imprese devono avere ad oggetto solo le imprese e i conducenti che rientrano pienamente nel campo di applicazione del Regolamento (CE) 561/2006 e la verifica di quanto a ciò connesso in relazione agli obblighi di utilizzo dell'apparecchio di controllo previsti dal Regolamento (CEE) 3821/1985 sia da parte del conducente che dell'impresa. Poiché infatti si ritiene trattarsi di una di quelle funzioni peculiari che esulano dall'ordinario ambito ispettivo, demandate al personale ministeriale da specifiche disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministero del Lavoro ai sensi dell'art. 7 lettera f) del d.lgs. n. 124/2004, sono proprio tali norme che ne delimitano l'ambito di competenza lasciandone fuori i casi in cui trova applicazione l'accordo AETR.

Tale conclusione si ricava per l'appunto dalle norme che fondano la competenza degli ispettori del lavoro in autotrasporto e principalmente:

¹⁵ Art. 3 Regolamento (CE) 561/2006: Il presente regolamento non si applica ai trasporti stradali effettuati a mezzo di: a) veicoli adibiti al trasporto di passeggeri in servizio regolare di linea, il cui percorso non supera i 50 chilometri; b) veicoli la cui velocità massima autorizzata non supera i 40 chilometri orari; c) veicoli di proprietà delle forze armate, della protezione civile, dei vigili del fuoco e delle forze responsabili del mantenimento dell'ordine pubblico o da questi noleggiati senza conducente, nel caso in cui il trasporto venga effettuato nell'ambito delle funzioni proprie di questi servizi e sotto la loro responsabilità; d) veicoli, compresi quelli usati per operazioni di trasporto non commerciale di aiuto umanitario, utilizzati in situazioni di emergenza o in operazioni di salvataggio; e) veicoli speciali adibiti ad usi medici; f) carri attrezzi specializzati che operano entro un raggio di 100 km dalla propria base operativa; g) veicoli sottoposti a prove su strada a fini di miglioramento tecnico, riparazione o manutenzione, e veicoli nuovi o trasformati non ancora messi in circolazione; h) veicoli o combinazioni di veicoli, di massa massima ammissibile non superiore a 7,5 tonnellate, adibiti al trasporto non commerciale di merci; i) veicoli commerciali che rientrano nella categoria dei veicoli storici a norma della legislazione dello Stato membro nel quale circolano e sono utilizzati per il trasporto non commerciale di passeggeri o di merci.

¹⁶ Adottato dal Ministero dei Trasporti sulla base della facoltà lasciata agli Stati membri, dall'art. 13 del Regolamento (CE) 561/2006 e dell'art. 3 comma 2 del Regolamento (CEE) 3821/1985, di concedere deroghe al rispetto dei tempi di guida e di riposo nel settore dei trasporti stradali e dall'obbligo di dotazione ed uso dell'apparecchio di controllo.

¹⁷ Per quanto concerne i veicoli immatricolati in un Paese parte dell'AETR si consideri in ogni modo che l'art. 10 dello stesso, sempre allo scopo di allineare le proprie disposizioni con quelle del regolamento (CE) 561/2006, prevede l'obbligo di utilizzazione di un apparecchio di controllo le cui condizioni di costruzione, montaggio, uso e controllo siano conformi al regolamento (CEE) n. 3821/1985. Analoga adesione vale per i veicoli immatricolati nei Paesi parte del SEE o nella Confederazione Elvetica i quali hanno aderito alla disciplina comunitaria.

- l'art. 7 della legge 13 novembre 1978 n. 727, il quale prevede che siano soggetti al controllo dell'ispettorato del lavoro "i fogli di registrazione che il datore di lavoro è tenuto a conservare ai sensi dell'art. 16 del regolamento (CEE) n. 1463/1970 e successive modificazioni e integrazioni"¹⁸;

- il D.lgs. 144/2008 e precedentemente l'abrogato D.M. 12 luglio 1995 del Ministero dei trasporti e della navigazione, che hanno individuato le Autorità competenti ad effettuare i controlli su strada e nei locali delle imprese rispettivamente nel Ministero dell'Interno e nel Ministero del Lavoro, limitando altresì il proprio ambito di applicazione ai controlli sui conducenti, le imprese e i veicoli che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 3821/1985 e regolamento (CE) 561/2006;

- il D.M. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 31 marzo 2006, che richiama nel preambolo i medesimi regolamenti;

- l'art. 174 comma 2 del Codice della strada così come modificato dalla Legge 120/2010, il quale, rubricato "durata della guida degli autoveicoli adibiti al trasporto di persone e di cose", prima stabilisce come la durata della guida e i relativi controlli siano disciplinati dal regolamento (CE) n. 561/2006 e poi al comma 2 prevede che debbano essere esibiti per il controllo anche agli ispettori della direzione provinciale del lavoro i registri di servizio, gli estratti del registro e le copie dell'orario di servizio *di cui al regolamento (CE) 561/2006*¹⁹;

Tale esplicito riferimento agli ispettori del lavoro è stato significativamente omesso nella nuova versione dell'art. 178 che disciplina i viaggi in cui trova applicazione "l'accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) concluso a Ginevra il 1° luglio del 1970"²⁰ e prevede che i registri di servizio, i libretti individuali, gli estratti del registro di servizio e le copie dell'orario

¹⁸ Il riferimento è oggi da intendersi evidentemente al regolamento (CEE) 3821/1985, il quale rinvia a sua volta, come sopra visto, al regolamento (CE) 561/2006.

¹⁹ Nel caotico panorama normativo attuale, si ritiene condivisibile la tesi secondo cui tale richiamo alla documentazione prevista dall'art. 16 del Reg. (CE) 561/2006 sia riferibile oggi solo all'ipotesi di veicoli immatricolati in uno Stato extracomunitario "che effettuano un trasporto di persone interamente ed esclusivamente nel territorio della Comunità, ovvero della Svizzera e del SEE (al quale si applica il regolamento CE 561/2006)" e ai quali non può essere imposto in ragione del Paese di immatricolazione, l'obbligo di installazione dell'apparecchio (sul punto *cfr.* G. Protospataro "Tachigrafo e controllo del conducente nell'autotrasporto", Ed. Egaf, 2008). Infatti ai veicoli indicati espressamente all'art. 16, § 1, lettere a) e b) del regolamento, è stato assegnato il termine del 31 dicembre 2007 per adeguarsi, ricorrendone i presupposti, alla normativa che prevedeva l'obbligo di installazione dell'apparecchio di controllo (*cfr.* art. 3 del regolamento (CEE) 3821/1985).

²⁰ Si noti che un riferimento esplicito all'AETR mancava del tutto nei suddetti articoli prima della novella, come d'altra parte mancava il richiamo al Reg. (CE) 561/2006, essendo rimasti fino alla recente novella i riferimenti alla precedente normativa e cioè al regolamento (CEE) 3820/1985.

di servizio di cui all'accordo indicato al comma 1 debbano essere esibiti per il controllo solo agli organi di polizia stradale di cui all'art.12; parte di tale documentazione dovrà inoltre essere esibita anche ai funzionari del Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici. Tale rilievo del resto è stato già fatto anche dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare n.13944 del 5/08/2010, nella quale, nel fornire le prime istruzioni operative successive alla riforma al personale ispettivo sottolinea che "il comma 2 del nuovo testo stabilisce che i libretti individuali conservati dall'impresa e i registri di servizio debbano essere esibiti, per il controllo, ai funzionari del Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i servizi informativi e statistici; pertanto non è più prevista l'esibizione della suddetta documentazione al personale ispettivo del Ministero del lavoro".

Quanto infine alla competenza a vigilare sul rispetto del D.lgs. 234/2007, essa pare rientrare più direttamente nei tradizionali compiti di vigilanza affidati alle Direzioni del lavoro sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale (art. 7 comma 1 lettera a) del D.lgs. 124/2004). Pertanto, indipendentemente dalla normativa applicabile in materia di tempi di guida e di riposo per i viaggi effettuati dall'impresa soggetta a controllo, nei locali delle imprese dovrà sempre essere verificato il rispetto delle prescrizioni dettate in materia di organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili, e troveranno in questo caso piena e integrale applicazione le norme previste dalla legge 24 novembre 1981 n. 689.