

CORTE DI CASSAZIONE - Ordinanza 07 ottobre 2014, n. 21062

**Lavoro - Lavoratori mobili - Riposo - Infrazioni al Codice della Strada - Regolamentazione dei
periodi di guida -Contestazione**

Considerato in fatto

In data 27-02-2008, la Direzione Provinciale del Lavoro di Alessandria effettuava un accesso ispettivo presso la sede di Tortona (AL) della (...) s.r.l., chiedendo l'esibizione, a partire dal febbraio 2007, dei dischi cronotachigrafici di un veicolo di proprietà della società menzionata, abitualmente condotto dal dipendente.

Dichiarata l'avvenuta conclusione dei controlli in data 21-07-2008, la Direzione Provinciale del Lavoro, con i Verbali di Accertamento nn. 935/08 e 935 bis/08, notificati rispettivamente in data 10 e 11-12-2008, contestava al (...) e alla società datrice di lavoro, obbligata in solido, la violazione degli artt. 7 e 8, 1° e 2° comma, del Reg. CEE n° 561/2006 in materia di riposo dei trasportatori di persone e merci su strada, irrogando contestualmente la sanzione di cui all'art. 174, 4° comma del Codice della Strada.

Con distinti ricorsi, i presunti trasgressori proponevano, dinanzi al Giudice di Pace di Tortona, opposizione avverso i citati verbali, domandandone l'annullamento sia per inosservanza del termine ex art. 14 della l. n° 689/1981 per la contestazione differita degli illeciti amministrativi, sia per incongrua e immotivata durata dei tempi di definizione dell'accertamento.

Nella resistenza della Direzione Provinciale del Lavoro, il giudice adito, riuniti i procedimenti, con sentenza n° 356/2009 rigettava l'opposizione.

Avverso tale decisione, la (...) s.r.l. ed il (...) proponevano appello dinanzi al Tribunale di Torino, indicato come foro delle controversie con le Pubbliche Amministrazioni ai sensi dell'art. 25 c.p.c. In tal sede gli appellanti insistevano per l'annullamento dei verbali in esame, sostenendo che l'art. 174, 4° comma del Codice della Strada, nel testo vigente al tempo delle commesse infrazioni, rinviasse esclusivamente al diverso Reg. CEE n° 3820/1985. Infatti, il Reg. CEE n° 561/2006, pur abrogando espressamente il precedente atto comunitario, non sarebbe stato idoneo ad integrare il precetto dell'art. 174, 4° comma del Codice della Strada, in quanto non espressamente richiamato dalla disposizione suddetta. Ne sarebbe conseguita, pertanto, l'applicabilità, per la contestazione differita, non del termine di cui all'art. 201 del Codice della Strada vigente alla data delle presunte infrazioni (150 giorni dall'accertamento), bensì di quello più breve dall'accertamento).

Il Tribunale di Torino, nella resistenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con sentenza n° 3304/2011, dichiarava, tuttavia, la propria incompetenza territoriale funzionale, rinviando le parti al Tribunale di Tortona, ai sensi del 2° periodo dell'art. 25 c.p.c. Riassunta la causa dinanzi a quest'ultimo giudice con comparsa ai sensi degli artt. 50 c.p.c. e 125 disp. att. c.p.c., la (...) s.r.l. ed il (...) insistevano per l'annullamento dei Verbali originariamente opposti.

Il Tribunale di Tortona, ancora una volta nella resistenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con sentenza n° 60/2012 rigettava il gravame proposto.

Per la cassazione di tale ultimo provvedimento, la (...) s.r.l. ed il (...) propongono ricorso affidato ad un unico motivo, per violazione o falsa applicazione dell'art. 174 del Codice della Strada e degli artt. 6, 7 e 8 del Reg. CEE n° 561/2006, in relazione all'art. 360, 1° comma, n° 3 c.p.c.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Provinciale del Lavoro di Alessandria resiste con controricorso.

Il consigliere relatore, nominato a norma dell'art. 377 c.p.c., ha depositato la relazione di cui all'art. 380 bis c.p.c. proponendo il rigetto del ricorso.

La sola (...) ha depositato memoria illustrativa.

Ritenuto in diritto

Vanno condivise e ribadite le argomentazioni e le conclusioni di cui alla relazione ex art. 380 bis c.p.c. che di seguito si riporta: "Con l'unico motivo dedotto, i ricorrenti si dolgono dell'erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 174, 4° comma del Codice della Strada da parte del giudice a quo. Infatti, il Tribunale di Tortona avrebbe erroneamente qualificato il richiamo al Reg. CEE n° 3820/1985, contenuto nella norma in questione, come rinvio formale, cioè direttamente alla fonte comunitaria, con conseguente diretta applicabilità di qualsiasi altro atto normativo comunitario abrogativo del regolamento citato. I ricorrenti, per l'esattezza, censura la decisione del giudice d'appello nel punto in cui, dichiarate infondate le argomentazioni contrarie addotte dagli allora appellanti, sostiene la piena applicabilità del regolamento del 2006. Infatti, la (...) s.r.l. e lo (...) ribadiscono, come già nei precedenti gradi di giudizio, l'impossibilità di applicare alla fattispecie in esame norme regolamentari europee non espressamente richiamata dall'art. 274, 4° comma dal Codice della Strada (*ndr* art. 174, 4° comma dal Codice della Strada) nel testo vigente al tempo delle commesse infrazioni. Inoltre, le disposizioni dell'atto comunitario in questione, a detta dei ricorrenti, sarebbero state introdotte per armonizzare la legislazione degli Stati membri dell'allora CEE in materia di lavoro, e non di sicurezza stradale. Proprio tale ultima argomentazione, quindi, osterebbe ad un'eventuale assimilazione della violazione delle norme suddette alle infrazioni al Codice della Strada, con conseguente inapplicabilità del termine di 150 giorni per la contestazione differita ex art. 201 del Codice della Strada *ratione temporis* applicabile.

Alla luce anche del quesito di diritto formulato, appare opportuno chiarire, in via preliminare, il concetto stesso di rinvio, nonché la natura di quello contenuto nell'art. 174, 4° comma del Codice della Strada, innanzitutto, il rinvio si configura come tecnica normativa idonea a garantire la piena applicabilità di norme di ordinamenti esterni a quello della norma rinviante. Tale effetto, tuttavia, può essere raggiunto mediante le due distinte configurazioni del rinvio materiale (detto anche ricettizio o fisso), ovvero del rinvio formale (noto anche come non ricettizio o mobile). Nel primo caso, il rinvio determina la recezione della disposizione richiamata nel testo vigente ad una determinata data (generalmente quella di entrata in vigore della norma rinviante), così da rendere inapplicabile qualsiasi successiva modifica all'efficacia e la validità della norma a cui si rinvia. Nella seconda ipotesi, invece, il rinvio opera in favore della norma richiamata nel testo vigente al momento dell'applicazione della norma rinviante, ossia direttamente alla fonte della prima, con conseguente applicabilità di qualsiasi successiva modificazione della disposizione rinviata, Tale differenza, assai netta sul

piano della pura teoria generale del diritto, risulta molto meno chiara sul piano pratico, dovendosi necessariamente fare affidamento all'attività ermeneutica dell'interprete. Nel caso di specie, l'art. 174, 4° comma del Codice della Strada, nel testo vigente *ratione temporis*, nel rinviare al Reg. CEE n° 3820/1985, sembrerebbe richiamare, *ictu oculi*, l'atto comunitario derivato citato, e non la fonte regolamentare comunitaria. Tale argomentazione, apertamente sostenuta dai ricorrenti, sembrerebbe ulteriormente corroborata dalla constatazione che solo con la l. n° 120/2010 il richiamo al già allora abrogato Reg. CEE n° 3820/1985 è stato sostituito, nella norma codicistica in esame, con quello al già allora vigente Reg. CEE n° 561/2006. Tuttavia, come evidenziato nella sentenza impugnata, con congrua e sufficiente motivazione, una simile qualificazione dell'art. 174, 4° comma del Codice della Strada si porrebbe ineluttabilmente in contrasto con l'indiscutibile esigenza di attuazione degli obblighi assunti dallo Stato italiano in sede comunitaria. Infatti, la disposizione codicistica, ove rinviasse ad norma comunitaria meramente abrogata, non garantirebbe la piena attuazione dell'art. 19 del Reg. CEE n° 561/2006, il quale pone in capo agli Stati membri della CEE l'obbligo di definire le sanzioni applicabili in caso di infrazione alle disposizioni del regolamento in questione. Del resto l'obbligo per il legislatore di dare piena attuazione ai regolamenti comunitari trova il suo fondamento nell'art. 288 TFUE, che riconosce a tali atti derivati portata generale, carattere obbligatorio in tutti i loro elementi e diretta applicabilità in ciascuno degli Stati membri della CEE. L'obbligo suddetto costituisce, a sua volta, una manifestazione del più ampio dovere dello Stato di adempiere ai vincoli assunti in sede europea mediante i trattati istitutivi dell'ordinamento comunitario. Il fondamento di tale ultimo impegno è, infatti, rinvenuto da un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex multis*, Corte Cost., nn. 14/1964, 183/1973, 232/1975, 170/1984) nell'art. 11 Cost. ai sensi del quale l'Italia consente, in condizione di parità con gli altri Stati, a quelle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. Il principio fondamentale appena menzionato, quindi, non consente una ricostruzione in termini materiali del rinvio di cui all'art. 174, 4° comma del Codice della Strada, il quale, pertanto, deve essere interpretato come richiamo alla fonte comunitaria *de qua*. Ne consegue che il problema dell'individuazione della normativa comunitaria applicabile alla fattispecie in esame può risolversi alla luce del principio del *tempus regit actum*, idoneo a regolare qualsiasi ipotesi di successioni di atti normativi nel tempo. In tal senso, sembra utile richiamare il considerando n° 37 del Reg. CEE n° 561/2006, il quale, invocando ragioni di chiarezza e razionalizzazione del sistema normativo comunitario, afferma l'opportunità dell'abrogazione del Reg. CEE n. 3820/1985. Non appare neppure dubitabile, del resto, che il regolamento del 2006, a confronto con quello del 1985, risponda alle tre imprescindibili condizioni della posteriorità cronologica, dell'appartenenza allo stesso tipo di fonte e della competenza a disciplinare le medesime materie. Neppure sarebbe possibile ritenere, come affermano i ricorrenti, che il Reg. CEE n° 561/2006 si applichi solo alle fattispecie sorte posteriormente all'entrata in vigore dell'art. 174, 4° comma del Codice della Strada modificato dalla l. n° 120/2010. Il carattere formale del rinvio espresso dalla norma codicistica implica la piena applicabilità delle fonti comunitarie in materia di riposo degli autotrasportatori a partire non dal momento in cui esse sono singolarmente richiamate dall'ordinamento italiano, bensì da quello in cui esse acquistano efficacia nell'ordinamento europeo. Nel caso di specie, tale momento è fissato alla data dell'11 aprile 2007 dall'art. 29 del regolamento del 2006, ed è, pertanto, da tale giorno che si è verificato l'effetto tipico della "delimitazione della sfera materiale di efficacia" del regolamento del 1985, cioè "l'applicabilità delle sue norme ai fatti verificatisi anteriormente" (cfr. per il virgolettato Corte Cost., 02-04-1970, n° 49).

Risolta la questione dell'individuazione della disciplina comunitaria applicabile alla fattispecie concreta *ratione temporis*, resta da affrontare quella dell'individuazione della disciplina applicabile *ratione materiae*. A

tal fine, sembra opportuno evidenziare come lo stesso legislatore comunitario tenda a qualificare Reg. CEE n° 561/2006 come atto comunitario incidente sia in materia di rapporto di lavoro degli autotrasportatori, sia in materia di sicurezza stradale. In tal senso, infatti, sembrano esprimersi considerando nn. 19 e 22, nei quali si annovera esplicitamente la sicurezza stradale tra le finalità ultime dell'obbligo assunto dagli Stati membri dell'UE di disporre misure ed eseguire controlli sul rispetto dei periodi di riposo giornalieri e settimanali degli autotrasportatori.

Allo stesso modo, anche l'art. 1 proietta la regolamentazione dei periodi di guida, interruzione e riposo nell'ottica del miglioramento delle condizioni di lavoro e della sicurezza stradale. L'argomento letterale appena illustrato è oltretutto confermato e rafforzato da alcuni pronunciamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nei quali si afferma, che il Reg. CEE n° 561/2006 "mira ad armonizzare le condizioni di concorrenza relative al settore stradale e a migliorare le condizioni di lavoro del personale di tale settore nonché la sicurezza stradale" (cfr. Corte Giust. CCEE, Lundberg, 03-10-2013, in causa C-317/12), ed egualmente che "nell'ambito del regolamento n° 561/2006, tali obiettivi consistono, da un lato, nel miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti nonché della sicurezza stradale in generale, e, dall'altro, nella definizione di criteri uniformi relativi ai periodi di guida e di riposo dei conducenti nonché nel loro controllo" (cfr. Corte Giust. CCEE, Urban contro Vàm- és Péntüzgyórség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága, 09-02-2012, in causa C-210/10). Per completezza si osserva che anche la Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22-07-2011, interpretativa del regolamento in questione, al punto 13 afferma che "In ordine alla possibilità di notificare al conducente, successivamente al controllo su strada, le violazioni alle norme di cui al Regolamento (CE) n. 561/2006 accertate dall'esame dei dati scaricati dal tachigrafo digitale del veicolo...si comunica che tale ipotesi non è espressamente contemplata tra i casi di contestazione differita dell'articolo 201 del Codice della Strada. Tuttavia, considerato il notevole lasso di tempo necessario allo scarico e all'esame dei dati all'eventuale verbalizzazione, spesso non compatibile con gli impegni del conducente e con le esigenze operative della pattuglia, si ritiene possibile la notificazione differita tenuto conto che l'obbligo di contestazione immediata sancito dall'articolo 200, comma 1, del Codice della Strada, sussiste solo quando è possibile. Resta inteso che il download dei dati deve essere formalizzato in quanto atto di accertamento, ex articolo 13 legge 24 novembre 1981, n. 689, e che da tale data decorre il termine per la notificazione al conducente e all'obbligato in solido dell'eventuale verbale di contestazione". Dal tenore della disposizione, dunque, sembra desumersi la piena ascrivibilità delle violazioni al Reg. CEE n° 561/2006 alla categoria delle infrazioni al Codice della Strada, con conseguente applicabilità, in caso di mancata contestazione immediata, del termine di contestazione differita mediante notifica ex art. 201, 1° comma del Codice della Strada. In sintesi, potendosi affermare l'effettiva incidenza del regolamento comunitario in esame sia in materia di tutela dei lavoratori nel settore del trasporto su strada, sia in materia di sicurezza stradale, nulla osta alla sussunzione del caso di specie nelle fattispecie astratte di cui agli artt. 174, 4° comma e 201, 1° comma del Codice della Strada, *ratione temporis* vigenti".

Gli argomenti e le proposte contenuti nella relazione di cui sopra sono condivisi dal Collegio, non risultando in alcun modo contrastati dalle ulteriori considerazioni svolte da parte ricorrente nella memoria ex art. 378 c.p.c., con la quale insiste che nella specie non si verte in ipotesi di violazioni al codice della strada, giacché la sentenza impugnata non si discosta, invero, dall'indirizzo di questa Corte più volte ribadito, che questo Collegio ritiene di seguire, che, in ossequio al principio di apparenza (utilizzabile anche in relazione ad un provvedimento amministrativo), correlato alla qualificazione data dall'autorità che lo emise, il provvedimento con il quale è stata elevata la contestazione ai sensi dell'art. 174 C.d.S., avrebbe potuto e dovuto impugnarsi

ai sensi dell'art. 201 del medesimo codice, cioè con l'opposizione da detta norma prevista (Cass. n. 20811 del 2010; Cass. n. 9694 del 2010; Cass. n. 24649 del 2007; Cass. n. 10978 del 2001).

In questa prospettiva la decisione del giudice di appello risulta immune dalle censure formulate dai ricorrenti.

Il ricorso va, pertanto, respinto.

Le spese del giudizio di Cassazione seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso;

condanna parte ricorrente in solido alla rifusione delle spese del giudizio di Cassazione che liquida in complessivi €. 2.700,00, oltre ad eventuali spese prenotate a debito.