

Infrazioni accertate in un altro Stato membro per l'uso non corretto del tachigrafo, in caso di utilizzo «misto» del veicolo

di Donatella Bocchese

Title: Infringements detected on the territory of another member State for the incorrect use of the recording equipment, in the case of vehicle for mixed-use.

Keywords: Road transport; Extraterritorial penalty; Obligation to insert the driver card.

1. – In Europa, l'obbligo di installare sui veicoli commerciali impiegati nel trasporto stradale uno strumento di controllo per la registrazione dei tempi di attività degli equipaggi è stato imposto dal reg. (CEE) n. 1463/1970, più volte emendato, che, con esso, ha sostituito il libretto individuale di controllo, oggetto di specifica attenzione positiva da parte del reg. (CEE) n. 543/69.

La necessità di pervenire ad una maggiore e coesa armonizzazione delle condizioni di concorrenza e sicurezza nel settore qui in rilievo e di favorire, al contempo, il miglioramento delle condizioni di lavoro degli equipaggi hanno, poi, indotto il legislatore europeo ad operare una ridefinizione sistematica della materia, attraverso l'adozione di due provvedimenti, entrati in vigore il 29 settembre 1986.

E, così, con il reg. (CEE) n. 3820/1985 sono stati definiti i periodi di guida, di interruzione e di riposo degli equipaggi, nonché l'età minima dei componenti di questi ultimi, mentre con il successivo reg. (CEE) n. 3821/1985, sono state rificate, in un unico testo normativo, tutte le disposizioni concernenti l'apparecchio cui si è fatto sopra cenno, a causa dei ripetuti emendamenti che avevano interessato il provvedimento istitutivo del 1970.

L'atto del 1985 da ultimo menzionato, ha sancito l'obbligo d'installazione del dispositivo tecnico in considerazione, per i veicoli adibiti al trasporto stradale di viaggiatori e merci, immatricolati negli Stati membri [art. 3.1 del reg. (CEE) n. 3821/1985], fatta eccezione per talune categorie di mezzi come, ad esempio, quelli impiegati nei trasporti di viaggiatori in servizio regolare di linea, di percorso inferiore ai cinquanta chilometri.

Esso ha, inoltre, dettato specifiche e quanto mai opportune previsioni, in tema di omologazione ed utilizzazione del cronotachigrafo da parte dei datori di lavoro e dei conducenti dei veicoli, demandando agli Stati membri il compito di adottare le misure di attuazione delle sue disposizioni, ivi comprese quelle concernenti le sanzioni applicabili [art. 19] che, peraltro, hanno dovuto tener conto anche delle previsioni della direttiva 88/599/CEE, sulle procedure uniformi per l'applicazione

dei due regolamenti del 1985, di cui si è dato sin qui conto [attuata con d.m. 12 luglio 1995, poi, abrogata dall'art. 17.1 della direttiva 2006/22/CE].

2. – Al quadro regolatorio delineato sono state apportate significative novità dal reg. (CE) n. 2135/1998, entrato in vigore il 10 ottobre 1998, che ha cercato di ovviare alle frequenti frodi, registrate nella prassi, tese ad eludere i controlli sui tempi di lavoro e di riposo degli equipaggi e pregiudicare, così, la sicurezza stradale ed il libero esplicarsi delle regole della concorrenza.

Attraverso tale atto normativo è stata, infatti, disposta la sostituzione dell'apparecchio di controllo di tipo meccanico, con un apparato strumentale più evoluto, dotato di un dispositivo elettronico di memorizzazione delle informazioni che, unitamente alla carta personale del conducente, sarebbe stato maggiormente idoneo a garantire registrazioni incontestabili dell'attività svolta dal mezzo di trasporto e dai suoi conducenti.

Nel 2006, poi, il legislatore europeo, oltre ad aver posto nuove norme minime per l'applicazione dei due regolamenti del 1985, grazie alla direttiva 2006/22/CE [recepita con d.lg. 4 agosto 2008 n. 144 e modificata dalle direttive 2009/4/CE e 2009/5/CE, alle quali è stata data attuazione con d.lg. 23 dicembre 2010 n. 245], ha anche provveduto ad emanare un nuovo strumento di armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore di cui si discorre: il reg. (CE) n. 561/2006, applicabile ai trasporti di merci eseguiti con veicoli di massa massima ammissibile superiore a 3,5 tonnellate ed ai trasporti di passeggeri operati con mezzi, atti a dislocare più di nove persone, compreso il conducente (art. 2.1) [in vigore dall'11 aprile 2007, fatta eccezione per gli art. 10.5, 26.2, 26.4 e 27, entrati in vigore il 1° maggio 2006].

La necessità di adottare quest'ultimo provvedimento si è imposta per superare le difficoltà emerse, nei singoli Stati membri, in sede d'interpretazione ed applicazione delle previsioni estremamente generiche del reg. (CEE) n. 3820/85 e garantire, così, alle imprese ed alle autorità di controllo, di poter disporre di un complesso di regole più semplici e agevolmente applicabili [tra numerosi i provvedimenti nazionali che hanno fatto seguito alle disposizioni europee sul tachigrafo digitale, da ultimo: d.m. 19 ottobre 2021 recante «Adeguamenti normativi sulle modalità per il rilascio delle carte tachigrafiche e per la tenuta dei registri»].

Tale testo normativo oltre ad operare una semplificazione delle disposizioni in materia sociale e disporre l'abrogazione espressa del reg. (CEE) n. 3820/85, ha provveduto anche ad emendare sia il reg. (CEE) n. 3821/85, che il successivo reg. (CE) n. 2135/98.

E proprio grazie a questi due ultimi interventi di modifica è stato sancito l'obbligo d'installazione ed utilizzo, per i veicoli immessi in circolazione per la prima volta a partire dal 1° maggio 2006 [art. 27 reg. (CE) n. 561/2006], del tachigrafo digitale, capace di garantire controlli più facili e veloci, indispensabili, insieme allo scambio sistematico di informazioni tra gli Stati membri, alla realizzazione di un mercato comune dei trasporti terrestri sicuro e concorrenziale, come anche ribadito dalla Commissione europea nel Libro Bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" [COM (2001) 370 def., p. 26 ss.].

3. – Recentemente la Corte di giustizia si è espressa su due interessanti previsioni del reg. (CE) n. 561/2006 in materia di controlli e, segnatamente, l'art. 3, lett. a, e l'art. 19.2 di tale testo, che saranno oggetto specifico di attenzione nel prosieguo della trattazione.

Per correttezza espositiva appare, tuttavia, necessario precisare che il richiamato provvedimento si inserisce, oggi, in un quadro normativo ben più

evoluto di quello sin qui descritto, non soltanto perché il reg. (CEE) n. 3821/85 è stato abrogato e sostituito dal più recente reg. (UE) n. 165/2014 [in vigore dal 1° marzo 2014, ma efficace nel suo complesso dal 2 marzo 2016, fatta eccezione per gli art. 24, 34 e 45, applicabili dal 2 marzo 2015], ma anche perché le istituzioni europee, sono, nel frattempo, copiosamente intervenute nel regolare la materia [dir. 2009/4/CE del 23 gennaio 2009; dir. 2009/5/CE del 30 gennaio 2009; raccomandazione della Commissione del 23 gennaio 2009 (2009/60CE); reg. (UE) n. 581/2010; reg. di esecuzione (UE) 2016/799; reg. di esecuzione (UE) 2018/502; reg. (UE) 2020/698; reg. (UE) 2020/1054].

La Corte di giustizia è stata sollecitata a pronunciarsi sulle norme richiamate all'inizio di questo paragrafo, dalla Corte di cassazione francese nel corso di un procedimento penale intentato nei confronti del direttore di una società di trasporti, con sede in Germania, giacché il conducente di un pullman, dipendente da tale impresa, non era stato in grado di provare, nel corso di un controllo eseguito in Francia - nell'aprile del 2013 - l'attività svolta nel giorno dell'ispezione e nei ventotto giorni precedenti come, invece, prescritto dall'art. 15.7 del reg. (CEE) n. 3821/85, nel testo, come modificato, dall'art. 26 del reg. (CE) n. 561/2006 [si rileva che ai sensi dell'art. 10.3 di tale ultimo testo, le imprese di trasporto sono responsabili per le infrazioni commesse dai rispettivi conducenti, anche qualora queste siano state commesse sul territorio di un altro Stato membro o di un Paese terzo].

Dalle verifiche effettuate dai funzionari incaricati dell'ispezione, era, infatti, emerso che il guidatore del mezzo aveva ommesso per ben nove volte di inserire, nel tachigrafo, la carta del conducente, circostanza che aveva reso perseguibile l'imputato ai sensi del primo comma dell'art. 3315-5 del *code des transports* che, in tali eventualità, prevede, quali possibili pene applicabili, la reclusione ed un'ammenda, a differenza del nostro codice della strada che, nelle stesse fattispecie, contempla soltanto una sanzione amministrativa pecuniaria [art. 179, comma 2, del d.lg. 30 aprile 1992 n. 285].

L'imputato, condannato al pagamento di 10.125 euro dal giudice di prime cure, con decisione confermata in appello, aveva, allora, proposto ricorso davanti alla *Cour de Cassation*, la quale nel corso del giudizio ha sollevato due questioni pregiudiziali, la prima delle quali, concernente l'esatta portata applicativa dell'art. 19.2 del reg. (CE) n. 561/2006.

E ciò, in quanto, la Corte d'appello, nell'esprimersi sull'eccezione d'incompetenza territoriale sollevata dall'imputato, aveva sostenuto che l'espressione «per un'infrazione al presente regolamento», contenuta nella norma, potesse legittimare una duplice deroga al principio di territorialità dell'azione penale, ricomprendendo sotto la propria egida non soltanto le violazioni al reg. (CE) n. 561/2006, ma anche quelle riferibili al reg. (CEE) n. 3821/85.

Con la seconda questione pregiudiziale, la Corte di giustizia è stata, invece, chiamata ad appurare se il disposto dell'art. 3, lett. a, del reg. (CE) n. 561/2006, potesse consentire al conducente di un mezzo di derogare agli obblighi posti dai paragrafi 2 e 7 dell'art. 15 del reg. (CEE) n. 3821/85, nel caso di «uso misto» del veicolo, limitatamente al periodo d'impiego del mezzo in un servizio di trasporto, di per sé, non soggetto alle previsioni del reg. (CE) n. 561/2006, tema, invero, non affrontato direttamente nelle decisioni di merito.

Queste, infatti, non avevano tenuto in considerazione alcuna, la circostanza che il pullman nel periodo considerato, era stato impiegato sia in attività soggette *iure proprio* alle previsioni del reg. (CE) n. 561/2006, che in un servizio di trasporto di linea di passeggeri di percorso non superiore ai 50 km, da tale provvedimento espressamente escluso dal proprio ambito di operatività [art. 3, lett. a].

4. – La Corte di giustizia, conformandosi alla scelta sistematica seguita dall'avvocato generale Bobek nelle sue conclusioni, ha affrontato prioritariamente la questione interpretativa relativa all'«uso misto» del veicolo.

Così facendo essa ha, in primo luogo, rimarcato la complementarità tra le disposizioni poste dall'ormai abrogato reg. (CEE) n. 3821/85 e quelle del più recente reg. (CE) n. 561/2006, pur nella diversità di oggetto e finalità perseguite, giacché è di tutta evidenza che l'utilizzo dell'apparecchio di controllo permette di verificare anche il rispetto delle previsioni di carattere sociale, contenute nel provvedimento del 2006 [Cfr.: C. giust. (UE) 2 marzo 2017, causa C-245/15 (punto 28); C. giust. (UE) 3 ottobre 2013, causa C-317/12 (punto 31); C. giust. (CE) 17 marzo 2005, causa C-128/04 (punto 22)].

Poiché i mezzi impiegati nei servizi di trasporto di linea di passeggeri, di percorso non superiore a cinquanta chilometri, sfuggono dall'ambito di operatività di entrambi i testi di diritto derivato sopra richiamati, i giudici si sono preoccupati di verificare, se ed in che misura, tale esclusione potesse incidere sull'osservanza degli obblighi imposti dall'art. 15 del reg. (CEE) n. 3821/85, nel testo come emendato dal reg. (CE) n. 561/2006, in materia di registrazione dei tempi di guida nel caso di «uso misto» del mezzo.

Muovendosi in tale direzione, essi sono partiti dall'analisi letterale dell'art. 3, lett. a, del reg. (CE) n. 561/2006, e, soffermandosi sull'espressione «veicoli adibiti al trasporto di passeggeri in servizio regolare di linea», hanno ritenuto di poter escludere dall'operatività del regolamento, soltanto i veicoli destinati in via esclusiva alla tipologia di trasporti considerati dalla norma, a differenza di quelli impiegati nella stessa attività, ma a titolo meramente occasionale.

Facendo, poi, leva sull'eccezionalità della previsione in funzione della definizione del campo di operatività del medesimo provvedimento e conformandosi ad un orientamento ormai consolidato, il collegio ha ribadito la necessità di operare un'interpretazione restrittiva della previsione, giacché le disposizioni derogatorie sull'uso del tachigrafo non possono estendere i loro «effetti oltre quanto è necessario per assicurare la protezione degli interessi» che esse stesse mirano a garantire [C. giust. (UE) 3 ottobre 2013, causa C-317/12, punto 20] e devono, altresì, porsi in rapporto di logica coerenza con le finalità della normativa che le riconosce.

Come noto, il reg. (CE) n. 561/2006, si propone nel suo complesso di migliorare «le condizioni sociali dei lavoratori dipendenti cui si applica» e «la sicurezza stradale» [C. giust. (CE) 21 marzo 1996, causa C-39/95, punto 10; C. giust. (UE) 28 luglio 2011, causa C-554/09, punto 34], attraverso una disciplina armonizzata dei periodi di guida, interruzione e riposo dei conducenti, che effettuano trasporti stradali di persone e merci, con l'intento di generare benefici effetti sia sull'espletamento dei controlli da parte degli Stati membri, che sull'adozione di migliori pratiche nel comparto (art. 1).

Ai fini dell'indagine è, altresì, opportuno rilevare che l'art. 15.3, lett. b, del reg. (CEE) n. 3821/85, come modificato dall'art. 26 del reg. (CE) n. 561/2006, prevedeva che dovessero essere registrate sotto la dizione «altre mansioni», tutte quelle «attività diverse dalla guida» ed anche tutte le «altre attività», poste in essere, «per lo stesso o altro datore di lavoro all'interno o al di fuori del settore dei trasporti».

L'obbligo di registrazione di siffatti periodi *sub* «altre mansioni» avrebbe, quindi, interessato anche quegli intervalli temporali in cui l'autista del mezzo fosse stato impiegato alla conduzione di veicoli, di per sé, non soggetti all'obbligo d'installazione ed utilizzo dell'apparecchio di controllo, individuati nell'art. 3.1 del reg. (CEE) n. 3821/85, attraverso il rinvio agli art. 4 e 14.1 del reg. (CEE) n. 3820/85 [l'art. 4 n. 3 del reg. (CEE) n. 3820/85, escludeva la propria operatività

anche ai «veicoli adibiti ai trasporti di viaggiatori in servizio regolare di linea, il cui percorso non supera i 50 chilometri»].

In tali circostanze, infatti, il conducente non avrebbe disposto liberamente del proprio tempo, giacché concretamente impegnato in attività lavorativa effettiva, capace di incidere, in termini negativi, sul suo stato di affaticamento, e condizionare, così, le sue capacità di guida.

Alla luce di tali premesse, nel caso di specie, i giudici di Lussemburgo hanno deciso di far applicazione dello stesso principio già utilizzato per statuire l'obbligatorietà della registrazione - *sub* «altre attività» - dei periodi di guida espletati da un autista alla conduzione di un mezzo di trasporto non soggetto, di per sé, alla sfera di applicazione del reg. (CEE) n. 3821/85, perché antecedente alla presa in consegna, da parte dello stesso conducente di un veicolo ricadente, invece, sotto l'egida del provvedimento [così: C. giust. (CE) 18 gennaio 2001, causa C-297/99, in specie punti da 36 a 39], ritenendolo applicabile anche nel caso di «uso misto» di un medesimo mezzo di trasporto.

E ciò, in quanto, il mancato rispetto delle norme sociali poste dal reg. (CE) n. 561/2006, ben potrebbe realizzarsi nei giorni in cui la registrazione delle attività di trasporto non sia obbligatoria e riverberare i propri effetti negativi sulla tenuta psicofisica del guidatore, quando, invece, impegnato con lo stesso mezzo, in attività soggetta a registrazione.

La soluzione prospettata dai giudici europei risulta, ulteriormente, avvalorata anche da quanto sancito dall'art. 6.5 del provvedimento in considerazione, che impone al conducente del mezzo di registrare, tra le «altre mansioni», anche i periodi «trascorsi alla guida di un veicolo usato per operazioni commerciali che esulano dal campo di applicazione» del reg. (CE) n. 561/2006.

Per queste ragioni i giudici hanno ritenuto che un conducente, che effettui trasporti su strada, soggetti alle previsioni del testo normativo da ultimo menzionato, in caso di controllo sia tenuto ad esibire la carta del conducente, i fogli di registrazione e tutte le informazioni concernenti l'attività svolta nel giorno del controllo e nei ventotto giorni precedenti, come richiesto dai paragrafi 2, 3 e 7 dell'art. 15 del reg. (CEE) n. 3821/85, nel testo come emendato dall'art. 26 del reg. (CE) n. 561/2006, anche laddove - in tale arco temporale - abbia svolto, con lo stesso mezzo, servizi di trasporto che, di per sé, esulano dall'ambito di operatività del provvedimento del 2006, come quelli concernenti il trasporto di linea di passeggeri, di percorso inferiore ai cinquanta chilometri.

5. – Quanto, poi, all'esatta portata della deroga posta al principio di territorialità dell'azione penale dall'art. 19.2 del reg. (CE) n. 561/2006, la Corte europea ha optato per un'interpretazione restrittiva della disposizione. Tale norma legittima uno Stato membro ad autorizzare le autorità competenti ad infliggere una sanzione nei confronti di un'impresa e/o di un conducente per un'infrazione «al presente regolamento» rilevata sul suo territorio e per la quale non sia già stata imposta una sanzione, anche laddove l'infrazione sia stata commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un Paese terzo.

Alla luce del dato letterale della previsione, i giudici non hanno potuto riconoscere una più ampia portata alla deroga posta al principio sopra menzionato, e, quindi, ritenere la norma applicabile anche delle violazioni del reg. (CEE) n. 3821/85, come, invece, sostenuto dai giudici di merito francesi. La soluzione esegetica seguita si è basata su una lettura contestualizzata del precetto nel complesso della disposizione che lo contempla giacché, questa, solo nel primo e nel quarto paragrafo impone agli Stati membri di stabilire norme in merito alle sanzioni da applicare per le violazioni ai due regolamenti europei, mentre nel secondo paragrafo, si limita a menzionare esclusivamente il provvedimento del 2006.

Di qui l'impossibilità, per le autorità degli Stati membri, in assenza di un'apposita previsione in materia, che compete al solo legislatore unionale adottare [C. giust. (CE) 18 gennaio 2001, causa C-297/99, punto 34], di sanzionare le infrazioni al reg. (CEE) n. 3821/85 accertate sul proprio territorio ma commesse su quello di un altro Stato dell'Unione, soluzione che appare, peraltro, l'unica praticabile alla luce del principio della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, consacrato nell'art. 49.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione [su cui, tra le numerose pronunce, si rinvia a: C. giust. (UE) 20 dicembre 2017, causa C-102/16 (punto 51); C. giust. UE 22 ottobre 2015, causa C-194/14 (punto 40); C. giust. (CE) 3 giugno 2008, causa C-308/06 (punto 71); C. giust. (CE) 3 maggio 2007, causa C-303/05 (punto 50)].

Donatella Bocchese
Facoltà di Economia
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
donatella.bocchese@uniroma1.it