



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
UFFICIO STUDI, RICERCHE E CONSULENZA

Prot. n. 557/ST/231.11
All.: n. ..1

Roma, data del protocollo

OGGETTO: Legge 21 giugno 2017, n. 96. Nuove disposizioni in materia di distacco dei lavoratori e di impiego di conducenti in operazioni di cabotaggio. Bozza di circolare per orientare l'attività di controllo degli organi di polizia.
Parere del Consiglio di Stato-

AL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE
Direzione Generale per il Trasporto Stradale e per l'Intermodalità

ROMA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE DEI RAPPORTI DI LAVORO E DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

ROMA

e, per conoscenza:

ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO
DIREZIONE CENTRALE DI VIGILANZA, AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO

ROMA

DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE, FERROVIARIA,
DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO

(Rif. nota n. 300/A/7712/17/108/163/1 del 16.10.2017)

ROMA

Si fa seguito alla precorsa corrispondenza concernente il contrasto interpretativo in merito al procedimento sanzionatorio da seguire per l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria comminata dall'art. 12 del d.lgs. n. 136 del 2016, in caso di circolazione senza avere al seguito la documentazione prevista dal precedente art. 10, commi 1-ter e 1-quater.

Al riguardo, si comunica che sulla questione si è pronunciato il Consiglio di Stato, il quale con il parere che si allega (all. A) ha ritenuto applicabile – in assenza di una disposizione che preveda una competenza specifica – il procedimento sanzionatorio contemplato dal Codice della strada.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Migliorelli



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 9 maggio 2018

NUMERO AFFARE 00595/2018

OGGETTO:

Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza.

Quesito sulla legge 21 giugno 2017, n. 96. Nuove disposizioni in materia di distacco dei lavoratori e di impiego di conducenti in operazioni di cabotaggio. Procedimento per l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 12, comma 1 bis del d.lgs. 136/16.

LA SEZIONE

Visto il quesito proposto dal Ministero dell'interno -Dipartimento per la pubblica sicurezza con nota prot. n. 2209 del 26 marzo 2018;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;

1. Il quesito.

Il d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136, concernente la disciplina del distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, in conseguenza delle modificazioni apportate dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con modificazioni dalla l. 21

giugno 2017, n. 96), ha ampliato il suo ambito di operatività al settore del trasporto su strada. Più nel dettaglio, il d.l. n. 50 del 2017 ha introdotto l'obbligo per i conducenti dei veicoli di tenere a bordo determinati documenti da esibire agli "organi di polizia stradale" in occasione dei controlli su strada (art. 10, commi 1 *ter* e 1 *quater*). Ha poi previsto una specifica sanzione amministrativa pecuniaria in caso di circolazione senza detta documentazione o con documentazione non conforme, con la precisazione che si applicano le disposizioni dell'art. 207 del codice della strada (art. 12, comma 1 *bis*). La novella normativa ha quindi integrato il contenuto dell'art. 10 (rubricato "Obblighi amministrativi") aggiungendo al testo precedente nuovi vincoli di condotta relativi al settore dei trasporti su strada e prevedendo all'art. 12 (rubricato "sanzioni") specifiche misure punitive per il loro mancato rispetto.

Il Ministero dell'interno - Dipartimento per la pubblica sicurezza ha formulato un quesito sulla corretta interpretazione da dare alle modifiche apportate al d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136 dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modifiche dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

In particolare, il Ministero chiede quale sia l'Autorità competente ed il procedimento da seguire per l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art 12, comma 1 *bis*, del d.lgs. 136/2016.

2. Il quadro normativo.

Il d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136, recante "*Attuazione della direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno*", disciplina il distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi ed in particolare, per quel che

qui rileva, il distacco dei lavoratori e l'impiego di conducenti in operazioni di cabotaggio. Detto decreto legislativo è stato modificato dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50 – recante “*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*”, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 – che ha introdotto l'obbligo per i conducenti dei veicoli di tenere a bordo determinati documenti da esibire alla polizia stradale in occasione dei controlli su strada prevedendo una sanzione pecuniaria in caso di violazione.

Nel dettaglio l'art 10, comma 1, d.lgs. 136/16 stabilisce l'obbligo di comunicare il distacco al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro le ore ventiquattro del giorno antecedente l'inizio del distacco e di comunicare tutte le successive modificazioni entro cinque giorni. Nel settore del trasporto su strada, nel 2017, è stato introdotto un regime più rigoroso in materia di comunicazioni preventive di distacco; dispone, infatti, il nuovo comma 1 *ter* dell'art 10 che una copia della comunicazione preventiva di distacco - disciplinata nel dettaglio dal precedente comma 1 *bis* – “*comunicata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del comma 1 deve essere tenuta a bordo del veicolo ed essere esibita agli organi di polizia stradale, di cui all'articolo 12 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in caso di controllo su strada; un'altra copia della medesima comunicazione deve essere conservata dal referente designato dall'impresa estera distaccante ai sensi del comma 3, lettera b)*”. Prosegue poi il comma 1 *quater* “*in occasione di un controllo su strada, gli organi di polizia stradale, di cui all'articolo 12 del codice di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, verificano la presenza a bordo del mezzo della documentazione seguente, in lingua italiana: a) contratto di lavoro o altro documento contenente le informazioni di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152; b) prospetti di paga*”.

L'art 11 prevede la competenza ispettiva dell'Ispettorato nazionale del lavoro che pianifica ed effettua accertamenti volti a verificare l'osservanza delle disposizioni,

nel rispetto del principio di proporzionalità e non discriminazione e secondo le disposizioni vigenti in materia di cooperazione amministrativa con gli altri Stati membri dell'Unione europea.

Il successivo art 12 si occupa, infine, delle sanzioni per la violazione degli obblighi di cui all'art 10; al nuovo comma 1 *bis*, introdotto sempre nel 2017, è stabilito che *“chiunque circola senza la documentazione prevista dall'articolo 10, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, ovvero circola con documentazione non conforme alle predette disposizioni, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000. Si applicano le disposizioni dell'articolo 207 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285”*.

3. Le possibili interpretazioni delle disposizioni.

Considerato che il d.lgs. 136/16 nulla prevede sul procedimento relativo alla fase successiva ai controlli, è sorto il dubbio interpretativo se, effettuati i controlli su strada da parte della Polizia stradale, quest'ultima debba occuparsi, oltre che dell'accertamento, anche dell'irrogazione delle sanzioni ovvero se, dopo il controllo, la sanzione vada irrogata dall'Ispettorato del lavoro. A tale dubbio fa seguito anche l'ulteriore quesito sulla disciplina applicabile: occorre infatti comprendere se vanno applicate le norme del codice della strada, qualora competente all'accertamento e all'applicazione della sanzione sia la Polizia Stradale, o quelle della legge 689/1981, in quanto legge generale in materia di sanzioni amministrative. L'individuazione della legge applicabile, infine, è importante per comprendere quale somma il contravventore sia tenuto a pagare per evitare il fermo amministrativo del veicolo, somma quest'ultima che è determinata in modo diverso a seconda che si applichi l'art 202 codice della strada o la legge 689/81.

Il Ministero dell'interno ed il Ministero del lavoro hanno assunto posizioni differenti in ordine all'interpretazione delle citate norme.

Il Ministero dell'interno sostiene che l'accertamento dell'infrazione debba essere effettuato dalla Polizia stradale, nell'ambito dei controlli su strada, ritenendo invece che l'autorità competente a *“ricevere il rapporto e irrogare la sanzione debba essere l'Ispettorato territoriale del lavoro, ufficio periferico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”*. Inoltre, per il Ministero dell'interno dovrebbe applicarsi la legge 689/81 anche alle nuove ipotesi sanzionatorie previste dall'art. 12, comma 1 *bis*, in quanto il rinvio all'art 207 del codice della strada dovrebbe intendersi limitato solo alle disposizioni ivi previste – ovvero alle norme particolari che si applicano al caso in cui un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE violi una disposizione del codice da cui consegue una sanzione amministrativa pecuniaria – e quindi alle sole norme ricavabili da detto articolo e non, in generale, al procedimento sanzionatorio così come regolato dal codice della strada.

Infine, in ordine al quantum del pagamento in misura ridotta non potrebbe farsi riferimento, come indicato nell'art 207 del codice della strada, al precedente articolo 202 bensì alla legge 689/81. Queste conclusioni del Ministero dell'interno sono state accolte nella bozza di circolare predisposta contenente le istruzioni operative per gli organi di polizia stradale. In altre parole, secondo il Ministero dell'interno l'accertamento dell'illecito e l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 12, comma 1 *bis*, d.lgs. 136/16 dovrebbero seguire la seguente procedura:

1. accertamento dell'illecito nell'ambito dei controlli su strada da parte della Polizia stradale;
2. invio il rapporto all'Ispettorato territoriale del lavoro, ufficio periferico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per l'irrogazione della sanzione;
3. il rinvio all'articolo 207 del codice della strada dovrebbe intendersi come riferito esclusivamente alle specifiche norme ivi contenute aventi lo scopo di facilitare la riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa; l'art. 207

integra dunque il procedimento sanzionatorio che è regolato interamente dalla legge di depenalizzazione;

4. non deve applicarsi l'art. 202 del codice strada, espressamente richiamato dall'articolo 207, ma l'art. 16 della l. 689/81 secondo il quale è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.

L'Ispettorato del lavoro, invece, ritiene che l'accertamento della violazione dei nuovi obblighi di cui all'art 10, commi 1 *ter* e 1 *quater* (assenza della documentazione a bordo), e la conseguente irrogazione delle sanzioni di cui all'art 12 comma 1 *bis*, sia di competenza esclusiva degli organi di Polizia stradale, in quanto gli unici organi preposti ai controlli su strada. La Polizia stradale, per espressa previsione, è tenuta a seguire le modalità procedurali di contestazione di cui all'art 207 del codice della strada in caso di veicolo immatricolato all'estero, che a sua volta richiama l'art 202. Sostiene l'Ispettorato che il procedimento sanzionatorio per il nuovo illecito debba essere disciplinato dal codice della strada e non, come accade per le violazioni in materia lavoristica di competenza degli ispettori del lavoro, in base alle regole della l. 689/81; in particolare, rileva che l'art 202 stabilisce che il trasgressore è tenuto al pagamento nelle mani dell'agente accertatore di una sanzione pari al minimo edittale (ridotto ulteriormente del 30 %) diversamente da quanto previsto dall'art 16 della l. 689/81 che prevede l'irrogazione di una sanzione quantificata nella minor somma tra il doppio del minimo ed un terzo del massimo.

L'ispettorato, nelle osservazioni alla bozza di circolare, reputa critico il passaggio in cui si afferma che l'art 207 troverebbe applicazione per taluni aspetti, escludendo altre disposizioni tra cui la quantificazione dell'importo della sanzione nella misura ridotta con il richiamo all'art 202, ritenendo invece applicabile l'art 16 della l. 689/81. L'Ispettorato del lavoro manifesta infatti dubbi sulla soluzione "ibrida" proposta dal Ministero dell'interno che, per alcuni versi, si affida alla disciplina del codice della strada (dagli artt. 202 e 207), mentre per il resto alla legge di depenalizzazione; l'art 207 e l'art 202, espressamente richiamati dalle disposizioni in esame, detterebbero, infatti, una disciplina particolare che non sarebbe compatibile, né riconducibile alla procedura di accertamento e contestazione previsti dalla legge 689/81, oltre che con i rimedi di carattere amministrativo e giurisdizionale previsti per i verbali di accertamento degli organi di vigilanza in materia di diritto del lavoro.

Il Ministero del lavoro condivide le perplessità manifestate dall'Ispettorato e ritiene che la procedura da seguire per l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 12, comma 1 bis, del d.lgs. 136/16 sia quella disciplinata dal codice della strada e non dalla l. 689/81. Ciò perché le violazioni di cui all'art 12, comma 1 bis, si distinguono nettamente da quelle previste dai commi 1, 2 e 3 dello stesso articolo: per le prime infatti è giustificata l'applicazione del codice della strada, mentre per le seconde è necessaria la procedura della legge di depenalizzazione, come per le violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale di competenza dell'Ispettorato. Infatti, deduce il Ministero del lavoro, le violazioni sanzionate dal comma 1 bis non riguardano disposizioni dirette a tutelare le condizioni di lavoro o di occupazione e le condotte sono realizzabili solo nell'ambito della circolazione stradale e sono rilevate esclusivamente nel corso dei controlli su strada che sono effettuati dalla Polizia stradale.

4. Il principio di legalità.

Ai fini della disamina e risoluzione delle questioni prospettate, giova osservare che in materia di sanzioni amministrative trova applicazione il principio di stretta legalità. L'articolo 1 legge 24 novembre 1981, n. 689 stabilisce "*1. Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.*

2. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati".

La disposizione pone una riserva di legge analoga a quella di cui all'art. 25 Cost. relativa alle sanzioni penali ed alle garanzie assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU.

È noto che per la Corte europea dei diritti dell'uomo, ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla CEDU, la qualificazione giuridica che il legislatore nazionale attribuisce ad una sanzione è solo uno dei criteri da considerare per stabilire la natura della sanzione e che ciò che per il diritto degli Stati membri non è una pena può invece esserlo per la giurisprudenza sovranazionale. La Corte EDU, a partire dalla sentenza della Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, ha stabilito che alle sanzioni, anche se non qualificate come penali dal legislatore nazionale, vanno riconosciute le garanzie previste dalla Convenzione. Secondo i c.d. "criteri Engel" devono considerarsi pene le sanzioni che, anche se non vengono qualificate come tali dagli ordinamenti nazionali, sono rivolte alla generalità dei consociati, perseguono uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo ed hanno infine una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità. È stato successivamente chiarito che tali criteri vanno riscontrati anche alternativamente e non necessariamente in modo cumulativo (sentenza della Corte EDU, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia). Di recente la Corte costituzionale ha ricordato che "*la Corte EDU, fin dalle sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro*

Germania, ha elaborato peculiari indici per qualificare una sanzione come una "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU, proprio per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU" (cfr. Corte Costituzionale n. 49 del 2015 e n. 43 del 2017).

Le fattispecie soggette a sanzione amministrativa pecuniaria devono caratterizzarsi dunque per tipicità e determinatezza, al pari di quelle penali, con esclusione di ogni integrazione analogica della norma sanzionatrice per estenderne l'applicazione alle ipotesi da essa non contemplate.

Ciò premesso, appare chiaro che un'interpretazione rispettosa del principio di legalità delle sanzioni amministrative impone, come in questo caso, di chiarire con certezza a quale autorità amministrativa il legislatore abbia voluto attribuire la competenza per l'irrogazione della sanzione e quale sia il procedimento che essa debba seguire.

5. Risposta al quesito.

Per una corretta interpretazione delle disposizioni del d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136, come modificato dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50 (convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96), rispettosa dei principi e delle garanzie prima esaminati, la Sezione reputa che il rispetto degli obblighi amministrativi derivanti dal combinato disposto degli artt. 10, comma 1 *bis*, 1 *ter*, 1 *quater*, e 12, comma 1 *bis*, non può che essere accertato dalla Polizia stradale.

Conseguentemente, poiché l'accertamento deve essere compiuto dalla Polizia stradale - pur essendo in astratto possibile che l'applicazione della sanzione avvenga ad opera di altra autorità amministrativa - anche la successiva fase dell'irrogazione deve concentrarsi sullo stesso soggetto accertatore, fatta salva

un'esplicita disposizione di legge in senso diverso che, tuttavia, nel caso di specie non è dato riscontrare.

A tale ultimo riguardo, è pur vero che la legge non specifica chi debba irrogare le sanzioni, ma il richiamo all'art 207 del codice della strada, consente di individuare il Ministero dell'interno quale soggetto accertatore e irrogatore delle sanzioni. Sotto tale aspetto, la circostanza per cui le sanzioni relative agli obblighi amministrativi di cui al primo comma dell'articolo 10 del d.lgs. 136/16 siano di competenza dell'Ispettorato del lavoro (giusta il disposto del successivo articolo 11) e quelle relative agli obblighi di cui ai commi successivi siano di competenza della Polizia stradale non realizza un indebito frazionamento di competenze ma una separazione del tutto coerente con le modalità di adempimento dei diversi obblighi. Infatti, la legge va complessivamente interpretata, traendo la conclusione che il legislatore ha voluto che gli adempimenti amministrativi originari (comunicazione del distacco, in assenza della quale lo svolgimento dell'attività lavorativa in Italia rimane sconosciuta all'autorità), poiché diretti al Ministero del lavoro – Ispettorato del lavoro –, siano accertati e curati da quest'ultimo nell'ambito dei controlli sull'impresa per la verifica delle violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale, secondo la procedura dettata dalla legge 689/81; mentre il controllo circa il rispetto degli adempimenti relativi all'obbligo di conservare a bordo del veicolo i documenti sia demandato, nell'ambito dei controlli su strada, al Ministero dell'interno – Polizia stradale – dall'accertamento sino all'irrogazione, secondo le disposizioni del codice della strada, non trattandosi di disposizioni dirette a tutelare le condizioni dei lavoratori.

Osserva il Consiglio che è pur vero che, come affermato dal Ministero dell'interno, gli interessi che sono tutelati con la sanzione in esame, piuttosto che alla sicurezza della circolazione stradale, attengono alle condizioni di lavoro e di occupazione, tuttavia, in assenza di una norma che preveda una competenza specifica del

Ministero del lavoro il rispetto del principio di legalità impone la soluzione interpretativa che viene data.

Va poi affermato che la sanzione pecuniaria, giusta lo specifico richiamo previsto dall'art 207 del codice della strada (cui fa rinvio il comma 1 *bis* dell'art 12 del d.lgs 136/16) va quantificata secondo quanto stabilito dall'art 202 del codice; il rinvio generico all'art 207 del codice della strada deve essere correttamente inteso a tutte le disposizioni (compreso il richiamo all'art 202) in esso contenute e non ad una sola parte di esse.

P.Q.M.

nei termini che precedono è il parere del Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO
Manuppelli Maria Cristina