

Il conferimento della qualifica di ausiliari del traffico ai lavoratori socialmente utili ed ai lavoratori di pubblica utilità in servizio presso Enti locali

di Attilio Carnabuci

Avvocato. Consigliere di Prefettura

SOMMARIO: 1. Panorama normativo di riferimento. - 2. Natura e regime giuridico dell'attività esercitata dagli ausiliari del traffico. - 3. Il conferimento della qualifica di ausiliari del traffico ai lavoratori socialmente utili ed ai lavoratori di pubblica utilità in servizio presso Enti locali

1. Panorama normativo di riferimento

L'art. 17, comma 132, L. 15 maggio 1997, n. 127 (contenente misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo: così detta *Legge Bassanini*) ha attribuito ai Comuni la possibilità di conferire, con provvedimento del Sindaco, funzioni di prevenzione ed accertamento delle infrazioni in materia di sosta ai dipendenti comunali od ai dipendenti delle società di gestione dei parcheggi, entro i confini delle aree oggetto di concessione. La stessa norma dispone che la procedura sanzionatoria e l'organizzazione del servizio sono di competenza degli uffici o comandi a ciò preposti mentre i gestori possono esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti.

Ai sensi del comma successivo della Legge sopra menzionata, le stesse funzioni sono conferite al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone, il quale può anche svolgere funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie di trasporto pubblico.

Dall'esame della normativa, come pure è stato anche evidenziato dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, con successive Circolari prot. n. 300/A/2646/110/26 del 25 settembre 1997 e prot. 300/A/55042/110/26 del 17 agosto 1998¹, emerge che il legislatore ha inteso conferire agli ausiliari del traffico, in un'ottica di estrema semplificazione dell'attività amministrativa, il potere di prevenire ed accertare infrazioni al Codice della Strada in alcune ipotesi tassative.

Una prima ipotesi è costituita, in particolare, dalla sosta di autoveicoli nelle aree soggette a concessione di parcheggio, in ordine alla quale le funzioni di cui trattasi possono essere svolte dagli stessi dipendenti della società concessionaria, limitatamente

¹ Le Circolari in questione sono reperibili sul sito internet www.piemmenews.it.

alle infrazioni – si ripete, concernenti la sosta - commesse all'interno delle aree di parcheggio (si pensi all'omesso pagamento del corrispettivo per il parcheggio od al superamento dei limiti temporali imposti all'utente in relazione all'importo pagato).

Una seconda ipotesi, concernente la sosta nell'ambito del territorio del Comune, attribuisce le funzioni di prevenzione ed accertamento delle relative infrazioni ai dipendenti comunali.

Una terza ipotesi si riferisce, infine, agli ispettori delle aziende di trasporto pubblico urbano, ai quali è conferito il controllo della sosta non solo sulle corsie riservate ai mezzi pubblici di trasporto ma anche nell'intero territorio comunale.

L'art. 68 L. 23 dicembre 1999, n. 488 (*Legge finanziaria 2000*) contiene l'interpretazione autentica dell'art. 17, commi 132 e 133, della L. 15 maggio 1997, n. 127, nel senso che il conferimento delle funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni ivi previste deve reputarsi comprensivo dei poteri di contestazione immediata delle infrazioni al Codice della Strada e di sottoscrizione del relativo verbale, al quale è espressamente attribuito il valore proprio dell'atto pubblico (efficacia di piena prova fino a querela di falso). Il citato articolo circoscrive, inoltre, con decorrenza 1° gennaio 2000, lo svolgimento delle funzioni in questione al personale, appartenente alle categorie sopra indicate, nominativamente designato dal Sindaco, previo accertamento dell'assenza di precedenti o di pendenze penali, cui può essere conferito, inoltre, il potere di ordinare la rimozione dei veicoli nei casi stabiliti dal Codice della Strada.

2. Natura e regime giuridico dell'attività esercitata dagli ausiliari del traffico

I soggetti di cui all'art. 17, commi 132 e 133, L. 15 maggio 1997, n. 127 (dipendenti da società concessionarie dei servizi di parcheggio, dipendenti comunali, ispettori delle aziende di trasporto pubblico urbano) sono, in ogni caso, legati alla Pubblica Amministrazione da un sottostante rapporto giuridico con il Comune o con la società che, sulla base della concessione rilasciata dallo stesso Ente, gestisce il servizio pubblico.

Tuttavia, al fine di inquadrare la natura giuridica dell'attività esercitata dagli ausiliari del traffico, la Corte Costituzionale – con ordinanza 21 maggio 2001, n. 157² - si è servita dell'istituto dell'esercizio privato di pubbliche funzioni. Tale espressione è utilizzata, di solito, per definire il fenomeno giuridico in virtù del quale lo svolgimento di funzioni pubbliche può essere conferito a soggetti privati, i quali tuttavia agiscono *nomine proprio* (non si tratta, cioè, di organi della P.A.)³. Il fenomeno trae origine dal

² Il testo integrale dell'ordinanza è consultabile sul sito internet www.giurcost.org.

³ SANDULLI, A.M. *Manuale di Diritto Amministrativo*, XV Edizione, vol. 1, Napoli, 1989, pag. 565, definisce l'esercizio di funzioni e servizi amministrativi da parte di soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione come il fenomeno in forza del quale "attività di diritto pubblico (e cioè pubbliche

postulato, evidenziato dalla stessa Corte, secondo cui la Pubblica Amministrazione non deve necessariamente svolgere le proprie funzioni mediante l'utilizzo del modulo tradizionale del rapporto stabile di servizio (si pensi al rapporto di pubblico impiego) ma anche attraverso l'instaurazione di un rapporto diverso, "anche meramente onorario o volontaristico o di mero servizio o di obbligo ovvero di utilizzazione, anche non esclusiva, sulla base di previsione e di requisiti fissati dalla legge". Osserva, tra l'altro, la Corte Costituzionale che il legislatore ordinario ben può prevedere l'attribuzione, da parte dell'Autorità amministrativa delle specifiche funzioni di accertamento o di verifica, oltre che a propri dipendenti, anche a dipendenti di enti o società cui sia stato affidato un servizio pubblico o che siano concessionari di un servizio in senso lato, quando questo accertamento o verifica sia connesso, o sia utile, per il migliore svolgimento dello stesso servizio. Ed infatti, "rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto". Lo stesso legislatore può, inoltre, discrezionalmente determinare gli effetti ed il valore probatorio (in sede civile) dei suddetti accertamenti e verifiche ed anche dare efficacia di atto pubblico ai relativi verbali, e tale scelta può essere censurata, in sede di controllo di legittimità costituzionale, solamente sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o della palese arbitrarietà, ipotesi che, secondo il Giudice delle Leggi, è da escludere nella fattispecie, attese le finalità della norma e la progressiva rilevanza dei problemi delle soste e parcheggi e delle corsie riservate al trasporto pubblico nelle aree urbane.

Il titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni è costituito, secondo i casi: a) dalla legge (si pensi alla possibilità attribuita al cittadino di arrestare il reo che sia stato colto in flagranza di reato); b) da un atto di concessione della pubblica amministrazione (si pensi al concessionario del servizio di riscossione delle imposte); c) da un atto volontario di assunzione da parte del soggetto privato (si pensi all'esercizio delle azioni popolari). Quello che, in ogni caso, rileva ai fini della configurabilità del fenomeno è che l'attribuzione delle funzioni sia esplicita⁴. In tutte le ipotesi considerate, il soggetto riveste la qualifica di pubblico ufficiale, e ciò a prescindere dalla sua stabile appartenenza alla Pubblica Amministrazione.

3. Il conferimento della qualifica di ausiliari del traffico ai lavoratori socialmente utili ed ai lavoratori di pubblica utilità in servizio presso Enti locali

I lavori socialmente utili sono nati negli anni '90 del secolo appena trascorso, al fine di utilizzare i lavoratori espulsi dalle medie e grandi imprese ai quali veniva erogato il trattamento straordinario di integrazione salariale (Cassa Integrazione Guadagni

potestà) vengono esercitate in nome proprio (e quindi non in qualità di organi; e perciò con imputazione allo stesso soggetto che le svolge, e non a un pubblico potere) da soggetti estranei ai pubblici poteri".

⁴ SANDULLI, A.M. cit., pag. 568.

Straordinaria)⁵. Si era deciso, inizialmente, di adoperare tale categoria di lavoratori in attività a favore della collettività presso i Comuni di residenza, utilizzandone le professionalità acquisite e le capacità lavorative; in seguito, l'art. 4 D Lgs. 1° dicembre 1997, n. 468 (contenente la revisione della disciplina di cui all'articolo 22 della L. 24 giugno 1997, n. 196), i lavori socialmente utili sono stati estesi anche ai lavoratori in cerca di prima occupazione, ai lavoratori in mobilità ed ai disoccupati di lunga durata.

La categoria dei lavoratori di pubblica utilità (LPU) rientra in quella dei lavoratori socialmente utili (LSU). Secondo il citato D.Lgs. 1° dicembre 1997, n. 468, i progetti di lavori di pubblica utilità debbono rientrare nei settori della cura della persona, dell'ambiente, del territorio e della natura, dello sviluppo rurale, montano e dell'acquacoltura, nei settori del recupero e della riqualificazione degli spazi urbani e dei beni culturali. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, del suddetto Decreto Legislativo, l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità. Con Sentenza del 15 marzo 2007, n. 1253, la Sezione VI del Consiglio di Stato ha chiarito tale concetto, evidenziando che le caratteristiche dei lavori socialmente utili non ne consentono la qualificazione come rapporto di impiego, “e ciò per la considerazione che il rapporto dei lavoratori socialmente utili trae origine da motivi assistenziali (rientrando nel quadro dei c.d. ammortizzatori sociali); riguarda un impegno lavorativo certamente precario; non comporta la cancellazione dalle liste di collocamento; presenta caratteri del tutto peculiari quali l'occupazione per non più di ottanta ore mensili, il compenso orario uguale per tutti (sostitutivo della indennità di disoccupazione) versato dallo Stato e non dal datore di lavoro, la limitazione delle assicurazioni obbligatorie solo a quelle contro gli infortuni e le malattie professionali⁶.

Da quanto sopra esposto, consegue, come pure è stato evidenziato dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, con Circolare n. 30 del 7 agosto 2007, l'impossibilità di conferire le funzioni di ausiliario del traffico a soggetti che siano impegnati in lavori socialmente utili, dal momento che sia l'art. 12 D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (così detto *Codice della Strada*) che l'art. 17, commi 132 e 133, L. 15 maggio 1997, n. 127, individuano categorie di soggetti dipendenti di Pubbliche Amministrazioni, enti ed aziende preposte ai servizi di polizia stradale: “La figura giuridica del lavoratore dipendente – sia pure a tempo determinato - si sostanzia, infatti, in una persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro con

⁵ Si veda, al riguardo, il D.L. 1° ottobre 1996, n. 510 recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale, convertito, con modificazioni, in Legge 28 novembre 1996, n. 608.

⁶ In tal senso anche Consiglio di Stato, VI, 10 marzo 2003, n. 1301-1307; 18 marzo 2003, n. 1424; 17 settembre 2003, n. 5278; 31 agosto 2004, n. 5726. Le menzionate pronunce giurisdizionali sono reperibili sul sito internet www.giustizia-amministrativa.it.

rapporto di lavoro subordinato, qualità non posseduta, come si è già rilevato, da coloro che sono impegnati in lavori socialmente utili”.