



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE E PER GLI UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO

*Int.*

CIRCOLARE n. 30

Prot. n. M/2413/12

Roma, 7 agosto 2007

- AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
- AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI TRENTO
- AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI BOLZANO
- AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA

LORO SEDI

TRENTO

BOLZANO

AOSTA

e. p. c.

- AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
Direzione Centrale della Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale

S E D E

OGGETTO: Conferimento della qualifica di ausiliari del traffico ai lavoratori socialmente utili ed ai lavoratori di pubblica utilità in servizio presso Enti locali - Quesito

E' stato chiesto, da parte di alcune Prefetture, di conoscere l'avviso dello scrivente Ministero in ordine alla legittimità del conferimento della qualifica di "ausiliario del traffico" a favore dei lavoratori socialmente utili o di pubblica utilità in servizio presso gli Enti Locali.

Al riguardo, si reputa opportuno svolgere le osservazioni che seguono.



# Ministero dell'Interno

Come è noto, l'art. 17, comma 132, L. 15 maggio 1997, n. 127 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 citata, 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 da questo Ministero - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, con Circolare del 25 settembre 1997, prot. n. 300/A/2646/110/26, 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 alle infrazioni - 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 ha interpretato l'art. 17, commi 132 e 133, 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 ha circoscritto, inoltre, con decorrenza 1<sup>a</sup> 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



# Ministero dell'Interno

essere conferito, inoltre, il potere di ordinare la rimozione dei veicoli nei casi stabiliti dal Codice della Strada.

Tali soggetti (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.

Al fine di inquadrare la natura giuridica dell'attività esercitata dagli ausiliari del traffico, la Corte Costituzionale – con ordinanza 21 maggio 2001, n. 157 - 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.). Il fenomeno trae origine dal 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”*.

Il titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni è costituito, secondo i casi, dalla legge (si pensi alla possibilità attribuita al cittadino di arrestare il reo che sia stato colto in flagranza di reato), da un atto di concessione della pubblica amministrazione (si pensi al concessionario del servizio di riscossione delle imposte) ed, anche, 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 esplicita. In tutte le ipotesi considerate, il soggetto riveste la qualifica di pubblico ufficiale, e ciò a prescindere dalla sua stabile appartenenza alla Pubblica Amministrazione.

I lavori socialmente utili sono nati nei primi anni '90 per utilizzare i lavoratori espulsi dalle medie e grandi imprese ai quali veniva erogata la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria dalle casse dello Stato. Si decise quindi di adibire tali lavoratori ad attività rivolte alla collettività presso i Comuni di residenza, utilizzandone le professionalità e capacità lavorative; in seguito, i lavori socialmente utili sono stati estesi anche 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 D.Lgs. n. 468 del 1997, 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.



# Ministero dell'Interno

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, D.Lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, 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 che le caratteristiche dei lavori socialmente utili - della cui categoria sono parte anche i lavori di pubblica utilità - 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 professionali. (in tal senso Cons. St. VI, 10.3. 2003, n. 1301-1307; 18.3.2003, n. 1424; 17.9. 2003, n. 5278; 31.8.2004 n.5726)".

Da quanto sopra esposto consegue, a parere dello scrivente Ministero, l'impossibilità di conferire le funzioni di ausiliario del traffico e della sosta a soggetti che siano impegnati in lavori socialmente utili, dal momento che sia l'art.12 D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 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 rapporto di lavoro subordinato, qualità non posseduta, come si è già rilevato, da coloro che sono impegnati in lavori socialmente utili.

Si pregano le SS.LL. di voler tener conto delle enunciazioni esplicative sopra formulate e si resta a disposizione per ogni eventuale, ulteriore chiarimento.

IL DIRETTORE CENTRALE

F.to Penta

*Atcuaburi*