



LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: CRITERI PER LA DEFINIZIONE DI PUBBLICO UFFICIALE E DI INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO

La qualificazione giuridica di pubblico ufficiale, così come quella di incaricato di pubblico servizio, dipende dalla definizione normativa dettata dagli artt. 357 (“Nozione di pubblico ufficiale”) e 358 (“Nozione della persona incaricata di pubblico servizio”) c.p..

Il portato della riforma degli anni '90 si attesta essenzialmente su una definizione di “pubblico ufficiale” e di “incaricato di pubblico servizio” che fa leva su parametri oggettivi, condizionati, cioè, dalla tipologia dell’attività svolta dal soggetto. In altri termini, la nozione penalmente rilevante è svincolata da qualunque riferimento di carattere soggettivo, inteso come sussistenza in capo al soggetto di un rapporto di dipendenza dallo Stato o da altro ente pubblico.

Ai sensi dell’art. 357, 1° comma, c.p., è considerato pubblico ufficiale “agli effetti della legge penale” chi esercita “una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa”. Il 2° comma si preoccupa poi di definire la sola nozione di “pubblica funzione amministrativa”, presumibilmente in quanto l’individuazione dei soggetti che esercitano la “funzione legislativa” e la “funzione giudiziaria” non dà di solito luogo a particolari problemi o difficoltà.

In tale contesto, si colloca la definizione di pubblica funzione amministrativa, dettata dal secondo comma dell’art. 357 c.p., secondo la quale è “pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norma di diritto pubblico e da atti autorizzativi e caratterizzata dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autorizzativi o certificativi”, laddove per norme di diritto pubblico si intendono quelle norme volte al perseguimento di uno scopo pubblico ed alla tutela di un interesse pubblico.

Una prima conclusione può a questo punto essere tratta: l’attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale dipende da una valutazione di carattere oggettivo (volta a verificare se l’attività svolta e singolarmente considerata, è disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autorizzativi) e di carattere funzionale (intesa a controllare se quella stessa attività si presenti nella sua concreta manifestazione come caratterizzata dalla possibilità di esercizio di taluni poteri tipici della pubblica funzione – poteri autorizzativi o certificativi – ovvero come la manifestazione o la realizzazione della volontà della pubblica amministrazione).

L’art. 358 c.p. recita: “Sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un’attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest’ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”.

Ne consegue che il “servizio”, affinché possa definirsi “pubblico”, deve essere disciplinato – così come la “pubblica funzione” - da norme di diritto pubblico; tuttavia il “servizio” si caratterizza per l’assenza dei poteri di natura certificativa, autorizzativa e deliberativa propri della pubblica funzione. La legge inoltre precisa che non può mai costituire “servizio pubblico” lo svolgimento di “semplici mansioni d’ordine” o la “prestazione di opera meramente materiale”.

Alcuni criteri discretivi di massima

In tale contesto, con l’avvertenza che i criteri che si cercherà di enucleare nel prosieguo non depongono con certezza per la qualifica pubblicistica di cui si discute e con l’ulteriore caveat per il quale, in caso di dubbio, conviene sempre considerare i clienti/fornitori come facenti parte di tale categoria sensibile, qui di seguito si forniscono alcuni “indici” che potranno essere considerati per risolvere i casi concreti che si prospetteranno.

In particolare, sulla base di quanto illustrato nei paragrafi che precedono, si ritiene che possano essere considerati enti pubblici le seguenti strutture:

1. enti pubblici territoriali e non territoriali (Stato, Regione, Provincia, Comune, Camera di Commercio, ASL, Ispettorato del Lavoro, etc.);



2. enti istituiti e regolamentati con legge dello stato;
3. società con partecipazione pubblica totalitaria o prevalente;
4. società controllate da società con partecipazione pubblica totalitaria o prevalente;
5. la presenza di “poteri speciali” nello statuto delle società;
6. società che debbono obbligatoriamente procedere alla stipulazione di contratti di fornitura di servizi attraverso il ricorso a gare d'appalto.

Mette conto ancora una volta di segnalare che, mentre nei primi tre casi la natura di pubblico ufficiale degli esponenti di tali enti è sostanzialmente certa, la presenza di uno degli altri indici non è di per sé sufficiente ad integrare tale natura, dovendo la stessa essere verificata caso per caso alla luce della disciplina complessiva.

Concessione di pubblico servizio

Nella concessione di pubblico servizio il concessionario sostituisce la Pubblica Amministrazione nell'erogazione del servizio, ossia nello svolgimento dell'attività diretta al soddisfacimento dell'interesse collettivo. Il concessionario di pubblico servizio è pertanto chiamato a realizzare i compiti istituzionali dell'ente pubblico concedente, con il conseguente trasferimento di potestà pubbliche al concessionario stesso. La concessione di servizi riguarda dunque sempre un rapporto trilaterale, fra la Pubblica Amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio.

La dottrina tradizionale ha infine individuato una molteplicità di criteri utilizzabili allo scopo di tracciare la distinzione tra l'appalto di servizi e la concessione di servizi pubblici, quali:

- a) il carattere surrogatorio dell'attività svolta dal concessionario di pubblico servizio contrapposta all'attività di mera rilevanza economica svolta dall'appaltatore nell'interesse del committente pubblico;
- b) la natura unilaterale del titolo concessorio di affidamento del servizio pubblico, che si contrappone al carattere negoziale dell'appalto;
- c) il trasferimento di potestà pubbliche in capo al concessionario, contrapposte alle prerogative proprie di qualsiasi soggetto economico riconosciute all'appaltatore che non opera quale organo indiretto dell'amministrazione;
- d) l'effetto accrescitivo tipico della concessione.