

IL CONCETTO DI PUBBLICO UFFICIALE ED INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO

Alcune delle fattispecie di reato la cui commissione determina l'insorgenza della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ed, in particolare, le diverse figure di corruzione e la concussione, presuppongono il coinvolgimento di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

Si ritiene pertanto opportuno evidenziare preliminarmente quali sono i criteri dettati dal codice penale per individuare i soggetti che rivestono la qualifica di pubblici ufficiali e di incaricati di pubblico servizio.

L'articolo 357 cp dispone che *“agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi”*.

Dalla lettura della norma sopra citata si evince che la qualifica di pubblico ufficiale va attribuita, in linea generale, ai seguenti soggetti:

- soggetti che concorrono a formare o formano la volontà dell'Ente Pubblico ovvero lo rappresentano all'esterno;
- soggetti che sono muniti di poteri autoritativi¹;
- soggetti che sono muniti di poteri di certificazione².

A titolo meramente esemplificativo riportiamo di seguito un elenco di soggetti nei quali la giurisprudenza ha individuato la qualifica di pubblico ufficiale: ufficiale giudiziario, consulente tecnico del giudice, esattore di aziende municipalizzate, assistente universitario, portalettere e fattorino postale, ispettore sanitario di un ospedale, funzionario degli uffici periferici dell'ACI, consiglieri comunali, geometra tecnico comunale, insegnanti delle scuole pubbliche, ufficiale sanitario, notaio, dipendenti dell'INPS.

¹ Rientra nel concetto di poteri autoritativi non solo il potere di coercizione ma ogni attività discrezionale svolta nei confronti di soggetti che si trovano su un piano *non paritetico* rispetto all'autorità (cfr. Cass., Sez. Un. 11/07/1992, n. 181).

² Rientrano nel concetto di poteri certificativi tutte quelle attività di documentazione cui l'ordinamento assegna efficacia probatoria, quale che ne sia il grado.

L'articolo 358 c.p., a propria volta, dispone che “sono incaricati di 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 d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale”.

Secondo la dottrina prevalente per incaricato di pubblico servizio dovrebbe intendersi un soggetto che pur svolgendo un'attività pertinente allo Stato o ad un altro Ente pubblico non è dotato dei poteri tipici del pubblico ufficiale e, d'altra parte, non svolge funzioni meramente materiali.

A titolo meramente esemplificativo si riporta di seguito un elenco di soggetti nei quali la giurisprudenza ha individuato la qualifica di incaricato di pubblico servizio: esattori dell'Enel, lettori dei contatori di gas, energia elettrica, dipendente postale addetto allo smistamento della corrispondenza, dipendenti del Poligrafico dello Stato, guardie giurate che conducono furgoni portavalori.

LA «FIGURA» DEL PUBBLICO UFFICIALE E DELL'INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO

La nozione di pubblico ufficiale prende spunto dall'Art. 357 del codice penale:

Art. 357 (Nozione del pubblico ufficiale).

Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi.

SEGUE----

Lo status di pubblico ufficiale è stato tradizionalmente legato al ruolo formale ricoperto da una persona all'interno dell'amministrazione pubblica. Dopo la legge 86/1990 la qualifica si attribuisce sulla base della funzione ricoperta ("È ormai irrilevante la qualifica formale della persona all'interno dell'amministrazione", Cass. Pen. Sez. VI, 85/172198 85/172198).

La L. 181/1992 ha ulteriormente ampliato il concetto di funzione pubblica. È pubblico ufficiale anche chi concorre in modo sussidiario o accessorio all'attuazione dei fini della pubblica amministrazione, con azioni che non possano essere isolate dal contesto delle funzioni pubbliche (Cass. Pen., Sez. VI, 85/172191 85/172191).

Un rapporto di subordinazione o di dipendenza con l'Ente pubblico non è condicio sine qua non per l'attribuzione dello status di pubblico ufficiale (Cass. Pen., sez. II, 90/186992).

SEGUE-----

La qualifica va riconosciuta a chi, anche se privato cittadino, può esercitare poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, considerati anche disgiuntamente tra loro (Cas. Sez. Un. Pen. N. 92/191171), ma "occorre sempre verificare se l'attività è disciplinata da norme di diritto pubblico" (Cass. Pen., Sez. VI, 99/213910). Si pensi infatti ai componenti del Seggio elettorale.

Sono Pubblici Ufficiali coloro che:

- Concorrono a formare la volontà di una pubblica amministrazione
- Sono muniti di poteri:
 - decisionali;
 - di certificazione;
 - di attestazione;
 - di coazione (Cass. Pen. Sez. VI 81/148796);
 - di collaborazione, anche saltuaria (Cass. Pen. Sez. VI n. 84/166013).

SEGUE-----

L'esercizio di fatto delle pubbliche funzioni, e senza che cioè ci sia stata una investitura formale, è sufficiente a che si riconosca lo status di pubblico ufficiale, a patto che non si commetta il reato di usurpazione di pubbliche funzioni (Cass. Pen. V sez., 84/163468). In questo caso la linea di demarcazione tra la liceità e l'illiceità della funzione è molto sottile.

Tra le funzioni pubbliche devono essere ricomprese anche quelle di natura consultiva, anche se svolte all'interno di un organo collegiale. (Cass. Pen., Sez. VI, 95/202649)

La figura di pubblico ufficiale si distingue, anche se spesso non senza confusioni, da quella di incaricato di pubblico servizio. Giova precisare che l'attribuzione di P.U. non computa necessariamente l'attribuzione di Agente di Pubblica Sicurezza e/o di Polizia Giudiziaria.

SEGUE-----

L'articolo 13 della legge n. 689/81 definisce i poteri dei Pubblici ufficiali.

Questi sono abilitati a:

- assumere informazioni;
- ispezionare cose e luoghi, con l'esclusione della privata dimora;
- effettuare rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici;
- eseguire il sequestro cautelare delle cose oggetto di una confisca amministrativa;
- sequestrare il veicolo o il natante privo dell'assicurazione o della carta di circolazione.

SEGUE-----

I pubblici ufficiali sono soggetti ad una disciplina particolare dal punto di vista penale, in considerazione del loro peculiare status. Essi soltanto i pubblici ufficiali possono rendersi colpevoli di delitti tipici contro la pubblica amministrazione:

- Peculato (art. 314 c.p.);
- Concussione (art. 317 c.p.);
- Corruzione
 - Propria (art. 319 c.p.);
 - Impropria (art. 318 c.p.);
- Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.);
- Rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.).

-----I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 314 c.p. – Peculato

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e sei mesi”.

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.

---SEGUE I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 316 - Peculato mediante profitto dell'errore altrui Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per se o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

---SEGUE I REATI----

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 317 - Concussione

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

---SEGUE I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 318 - Corruzione per un atto d'ufficio

Il pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per se o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da un a sei anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno.

---SEGUE I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 319 - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per se o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

SEGUE--I REATI

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 323 c.p. – Abuso d'ufficio

Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da un anno a quattro anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità.

---SEGUE I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 328 Rifiuto di atti di ufficio. Omissione

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a 1.032 euro. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

--- SEGUE I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 361 c.p. – Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale

Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da 30 euro a 516 euro.

La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto.

Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa.

----SEGUE I REATI----

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 476. Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, forma, in tutto o in parte, un atto falso o altera un atto vero, è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se la falsità concerne un atto o parte di un atto, che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione è da tre a dieci anni.

---SEGUE I REATI---

Reati dei Pubblici Ufficiali

Art. 479 c.p. – Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Il pubblico ufficiale, che ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite nell'art. 476.

---SEGUE I REATI---

OFFESE, MINACCE E LESIONI A PUBBLICO UFFICIALE

In caso di offese, minacce o lesioni a danno dell'Ispettore Ambientale – magari durante la fase di contestazione della violazione – il contravventore si troverà a rispondere del delitto di cui all'Art. 336 C.P. (violenza e/o minaccia) o del delitto di cui all'Art. 337 C.P. (resistenza). Violenza e/o minaccia : si ha quando qualcuno usa violenza o minaccia nei confronti di un Ispettore Ambientale per costringerlo a fare o ad omettere un Atto del proprio Ufficio o Servizio.

Resistenza: si realizza quando con la violenza o con la minaccia, qualcuno si oppone al compimento di un Atto legittimamente compiuto dall'Ispettore Ambientale. L'opposizione deve essere attiva, cioè deve manifestarsi in azioni vere e proprie, mentre la Resistenza Passiva non integra il reato.

----SEGUE I REATI----

Reati contro i Pubblici Ufficiali

Art. 336 c.p. – Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale

Chiunque usa ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.

La pena è della reclusione fino a tre anni, se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone anzidette a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa.

---SEGUE I REATI---

Reati contro i Pubblici Ufficiali

Art. 337 c.p. – Resistenza a un pubblico ufficiale

Chiunque usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.

---SEGUE I REATI---

Reati contro i Pubblici Ufficiali

341-bis. Oltraggio a pubblico ufficiale.

Chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni è punito con la reclusione fino a tre anni. La pena è aumentata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. Se la verità del fatto è provata o se per esso l'ufficiale a cui il fatto è attribuito è condannato dopo l'attribuzione del fatto medesimo, l'autore dell'offesa non è punibile. Ove l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima, il reato è estinto

INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO

Esempi di pubblici ufficiali sono:

- Le forze di polizia
- I militari in servizio
- Il capotreno
- Il comandante di una nave
- Il pilota d'aereo
- Il notaio
- L'insegnante di scuola pubblica o privata
- I membri del Seggio elettorale
- Il medico ospedaliero
- L'infermiere

---SEGUE---

Esempi di pubblici ufficiali sono:

- L'assistente sociale di un ente pubblico
- Il direttore dei lavori di opere pubbliche
- Le guardie venatorie
- L'avvocato
- Il curatore fallimentare
- Il personale volontario e non di tutti gli organi di protezione civile
- L'ausiliario del traffico
- Le guardie ecologiche volontarie
- Le guardie giurate ATM

SEGUE—I REATI---

LA QUERELA DI FALSO

La **querela di falso** è l'unico strumento per contestare l'aspetto estrinseco di un atto pubblico e di una scrittura privata riconosciuta. È un procedimento giurisdizionale con struttura simile al giudizio di verifica. Nonostante il nome, non ha alcun collegamento con la querela penale.

La falsità del documento è una discordanza tra la realtà e ciò che appare dal documento stesso. Può investire il documento nella sua *materialità estrinseca* quanto il pensiero espresso in esso. Nel primo caso si ha *falsità materiale* che può concretarsi nella contraffazione o nell'alterazione. Nel secondo caso si ha *falsità ideologica*, che consiste nell'enunciazione falsa del suo contenuto

----SEGUE I REATI----

LA QUERELA DEL FALSO

La querela di falso, disciplinata dagli artt. 221 e ssgg. C.p.c., come è noto, configura il procedimento, diretto ad accertare l'autenticità o la falsità della prova documentale.

---SEGUE I REATI---

LA QUERELA DEL FALSO – Art. 221 CPC

Art. 221 - Modo di proposizione e contenuto della querela

La querela di falso può proporsi, tanto in via principale quanto in corso di causa in qualunque stato e grado di giudizio, finché la verità del documento non sia stata accertata con sentenza passata in giudicato.

La querela deve contenere, a pena di nullità, l'indicazione degli elementi e delle prove della falsità, e deve essere proposta personalmente dalla parte oppure a mezzo di procuratore speciale, con atto di citazione o con dichiarazione da unirsi al verbale d'udienza.

È obbligatorio l'intervento nel processo del pubblico ministero.