



**LA QUALIFICA SOGGETTIVA
DEL DIPENDENTE DI POSTE ITALIANE S.P.A.
ADDETTO ALLO "SMISTAMENTO" DELLA CORRISPONDENZA**

*Nota a Cass. pen, sez. VI, ud. 20 novembre 2012 (dep. 27 novembre 2012), n. 46245,
Pres. Agrò, Est. Aprile*

di Beatrice Gardella

La Sezione Sesta della Corte di Cassazione ha affrontato il delicato tema della delineazione della figura dell'incaricato di pubblico servizio di cui all'art. 358 c.p. in capo al dipendente di Poste Italiane s.p.a.

La vicenda concerneva un addetto allo smistamento della corrispondenza presso un ufficio romano di Poste Italiane s.p.a. il quale, in concorso con altro soggetto, durante il servizio notturno, si era appropriato di nove missive contenenti altrettanti assegni circolari di importi variabili tra 360 e 4.650 euro.

La Corte di appello di Roma, con sentenza del 28 aprile 2012, aveva confermato la sentenza di primo grado con la quale l'imputato era stato condannato per il delitto di cui agli articoli 110 e 314 c.p., sul presupposto che egli dovesse considerarsi *"incaricato di pubblico servizio, benché dipendente di una società per azioni, in quanto ente gestore dei servizi postali"*.

Il presupposto sul quale si è fondata la decisione della Corte di appello è stato oggetto di censura da parte della Sesta Sezione, la quale ha statuito che la figura dell'incaricato di pubblico servizio **non** potrebbe ritenersi sussistente in capo ad un determinato soggetto in base alla sola circostanza che egli sia **dipendente di un ente gestore di un pubblico servizio**, quale sarebbe quello postale.

La Sezione Sesta rigetta altresì la tesi dalla stessa in passato¹ sostenuta secondo la quale dovrebbe riconoscersi la qualifica pubblicistica in oggetto in capo all'addetto alla selezione e allo smistamento della corrispondenza in ragione della **rilevanza pubblica della funzione** di raccolta e distribuzione della corrispondenza e della correlata esigenza di **garantire i valori costituzionali della libertà e della segretezza delle comunicazioni**, di cui all'art. 15 Cost.

Viceversa, la Suprema Corte ritiene che il **"ripartitore" di corrispondenza non sia incaricato di pubblico servizio** e fonda la propria tesi precipuamente sulla **natura**

¹ Cass., sez. VI, 9 luglio 1998, n. 10138, CED Cass. pen., Rv. 211571 e Cass., sez. V, 26 gennaio 1999, n. 467, CED Cass. pen., Rv. 213185.

delle mansioni da lui in concreto svolte, riconosciute come “**meramente esecutive**” e, pertanto, in base all’ultimo inciso dell’art. 358 c.p., escludenti la sussistenza della qualifica in oggetto.

Per meglio inquadrare la questione, giova rammentare l’interpretazione che dottrina e giurisprudenza hanno fornito dell’art. 358 c.p.

Come noto, prima della riforma apportata alle qualifiche pubblicistiche di cui agli articoli 357-359 c.p. dalla l. 26 aprile 1990, n. 86, come modificata dalla l. 7 febbraio 1992, n. 181, parte della dottrina e della giurisprudenza sosteneva che per stabilire se a un determinato soggetto potesse attribuirsi la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio, dovesse aversi riguardo alla **pubblicità dell’ente** e, in particolare, alla **natura del rapporto di impiego** intercorrente con esso (**tesi cd. soggettiva**).

Tale tesi, ritenuta ormai superata con la riforma del 1990, pare riecheggiare nella sentenza della Corte di appello di Roma sottoposta all’esame della Sezione Sesta, laddove riconosce la qualifica di incaricato di pubblico servizio dell’imputato in base al suo **rapporto di impiego con Poste Italiane s.p.a., in quanto ente gestore di servizi pubblici**.

Tuttavia, secondo l’orientamento dottrinale e giurisprudenziale prevalente e accolto dalla Sezione Sesta, non può più sostenersi che la natura “sostanzialmente” pubblicistica di Poste Italiane s.p.a.² sia di per sé sufficiente a qualificarne i dipendenti come incaricati di pubblico servizio. Diversamente opinando, infatti, si dovrebbe escludere che un soggetto privato possa essere gestore di un servizio pubblico in senso stretto, rinnegando così le molteplici forme di gestione (privata, ovvero pubblica soltanto in parte) dei servizi pubblici che caratterizzano la realtà odierna.

Il legislatore del 1990 pare invece aderire alla **tesi cd. oggettiva**, che, ai fini del riconoscimento delle qualifiche pubblicistiche di cui agli artt. 357-359 c.p., attribuisce rilevanza decisiva alla **natura dell’attività in concreto svolta** dall’agente e, in particolare, alla **natura pubblicistica delle norme** che la disciplinano (cd. criterio della disciplina).

In altri termini, in disparte il rapporto organico o di servizio intercorrente con la p.a., la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio, sussiste quando l’attività in concreto svolta dall’agente sia disciplinata da **norme di diritto pubblico o da atti autoritativi**.

Come la Corte di Cassazione ha rilevato in altra occasione³, infatti, “*al fine di individuare se l’attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 357 e 358 c.p., è necessario verificare se essa sia o meno disciplinata da norme di diritto pubblico o da atti autoritativi, non rilevando invece la*

² Il Consiglio di Stato (cfr. sez. VI, sentenza n. 1206/2001, in *Urbanistica e appalti*, 2001, p. 563) e la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 466/2003, in *Foro it.*, 1994, I, p. 325), infatti, hanno ritenuto che l’assunzione della veste societaria da parte dell’Ente Poste, per effetto della l. 23 dicembre 1996, n. 662, non ne abbia fatto venir meno la natura pubblicistica.

³ Cass., sez. VI, 21 febbraio 2003, n. 11417, in *D&G - Dir e giust.* 2003, f. 20, p. 99 e s.

forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico, né lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tantomeno il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo datore di lavoro".

Pertanto, come rilevato da autorevole dottrina⁴, il criterio di disciplina degli artt. 357 e 358 c.p. *"richiede una verifica volta per volta del regime dell'attività concretamente esercitata dal soggetto, persona fisica o giuridica, pubblica o privata: e mai potrà accertarsi (pubblica funzione o) pubblico servizio, appunto, là dove l'attività sia svolta secondo norme e schemi privatistici"*.

Venendo così alla qualifica pubblicistica di cui all'art. 358 c.p., l'applicazione della teoria oggettiva alla nozione di **"pubblico servizio"** comporta che tale debba intendersi solamente quello **retto dalla disciplina pubblicistica**, non essendo peraltro sufficiente l'esistenza di un atto autoritativo, come può essere il provvedimento di concessione⁵. In base a tale orientamento, infatti, l'attuale formulazione della norma permetterebbe di distinguere, all'interno delle attività compiute da uno stesso concessionario di un pubblico servizio, quelle sottoposte al regime pubblicistico da quelle di carattere meramente privatistico: in questi termini si è peraltro pronunciata la giurisprudenza di merito⁶, ritenendo che *"ai fini della delimitazione dell'ambito del pubblico servizio penalmente rilevante, in relazione alle prestazioni che vengono svolte da soggetti privati in forza di un rapporto concessorio con lo Stato od altro ente pubblico, non può desumersi tout court dall'esistenza di un atto autoritativo di investitura soggettiva la natura di pubblico servizio dell'intera attività svolta nell'ambito del detto rapporto concessorio, essendo invece necessario determinare se le singole attività che vengono espletate siano disciplinate da norme di diritto pubblico. Cosicché deve ritenersi di natura privatistica e quindi estranea al contenuto di pubblico servizio del trasporto ferroviario, l'attività rientrante nelle competenze generali del responsabile della funzione legale della società Ferrovie dello Stato"*.

La tesi suddetta, avvalorata dalla citata giurisprudenza di merito, rifiuta, dunque, qualsiasi **accezione "olistica"** della nozione di pubblico servizio e impone di distinguere tra diversi "ambiti" e "fasi" dell'attività svolta da un medesimo soggetto, in modo da "isolare" quelli effettivamente soggetti alla disciplina pubblicistica.

L'impostazione funzionale-oggettiva delle qualifiche penalistiche così delineata da dottrina e giurisprudenza, implica, peraltro, il superamento della **concezione cd. "teleologica" o "ontologica"** di pubblico servizio, in base alla quale quest'ultimo dovrebbe identificarsi in qualsiasi attività che risponde ad un qualche interesse

⁴ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche*, III ed., Giuffrè, 2008, p. 303.

⁵ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche*, cit., p. 303. Cfr. sul tema anche P. SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Le qualifiche soggettive*, Giuffrè, 1983, pp. 122 e s.

⁶ Trib. Roma, 22 ottobre 1998, in *Cass. pen.* 1999, pp. 1615 e s.

pubblico⁷. Aderendo a tale tesi, infatti, si perverrebbe ad un'espansione potenzialmente smisurata delle attività che possono costituire pubblico servizio, atteso che un interesse pubblico potrebbe individuarsi, ad esempio, in qualsiasi attività diretta alla produzione di beni per la collettività.

Peraltro, la tesi appare disancorata dalla lettera dell'art. 358 c.p., come modificato dalla riforma del 1990: in esso non si trovano infatti riferimenti all'"interesse pubblico", bensì all'"attività" soggetta a disciplina pubblicistica.

Tale concezione era stata tuttavia avvalorata in passato dalla medesima Sesta Sezione della Corte di Cassazione, proprio con riferimento alla qualificazione dell'impiegato postale addetto allo smistamento della corrispondenza: *"I servizi postali e quelli delle telecomunicazioni appartengono, per definizione, al novero dei servizi pubblici e tanto deve ammettersi sia per la situazione di sostanziale monopolio della produzione affidata all'Ente Poste (Omissis); sia per la indubbia funzione pubblica che, in relazione alla esigenza di garantire i valori costituzionali della libertà e della segretezza delle comunicazioni (art. 15 Cost.), assume il mezzo di raccolta, di trasporto e di distribuzione della concorrenza sull'intero territorio nazionale, quando anche la organizzazione di esso non dovesse essere riservata in esclusiva ad un ente di natura pubblica o con funzioni pubblicistiche. Appare, pertanto, corretta la qualificazione di incaricato di pubblico servizio per l'impiegato postale addetto alla selezione e allo smistamento della corrispondenza in arrivo o in partenza"*⁸.

La Sesta Sezione, nella sentenza in esame, ritiene esplicitamente **"superata"** suddetta tesi e tuttavia non si sofferma sul punto, in quanto fonda la propria decisione precipuamente sull'ultimo inciso del comma 2 dell'art. 358 c.p., vale a dire sul requisito negativo dello **svolgimento di mansioni d'ordine o di attività meramente materiale**. La norma esclude, infatti, che possa riconoscersi la qualifica pubblicistica in capo al soggetto il quale, pur **prestando un pubblico servizio**, si limiti allo svolgimento di compiti di carattere "materiale".

In particolare, la locuzione *"svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale"*, nel suo insieme, indicherebbe compiti che *"non richiedono particolare impegno intellettuale e si esauriscono nell'esecuzione di ordini o istruzioni altrui (quindi in assenza di autonomia) oppure in lavori che impegnano in prevalenza energia fisica"*⁹. Ne deriva, per converso, che ai fini del riconoscimento della qualifica di incaricato di un pubblico servizio, è richiesto un minimo di potere discrezionale, che implichi lo svolgimento di una funzione di concetto, cioè di una mansione "intellettuale" in senso lato¹⁰.

Tenendo conto di tale presupposto negativo, la giurisprudenza di legittimità ha escluso che possa riconoscersi la qualità di incaricato di un pubblico servizio, a titolo

⁷ V. MANES, *Servizi pubblici e diritto penale. L'impatto delle liberalizzazioni sullo statuto penale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 42 e s.

⁸ Cass., Sez. VI, 9 luglio 1998, cit.

⁹ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche*, cit., p. 312.

¹⁰ R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Tomo I*, Nel diritto editore, Roma, 2013, p. 148.

esemplificativo: al soggetto che espleta funzioni di autista dipendente da un ufficio giudiziario, atteso che dette funzioni si esauriscono in un'attività meramente materiale¹¹, al gestore di un posto telefonico pubblico, dato in appalto alla SIP ("mansioni meramente esecutive")¹², all'operaio Enel addetto al distacco dei fili dalla linea di energia elettrica all'utenza del privato¹³, all'addetto a un servizio di riscossione per la sosta di autovetture nel parcheggio automatizzato di un'azienda comunale ("richieste solo elementari nozioni tecniche e interamente predefinite")¹⁴; al conducente di un'autovettura in servizio di piazza ("non ha alcuna discrezionalità e autonomia decisionale in ordine alla libertà di contrarre e alla determinazione del corrispettivo")¹⁵.

Al contrario, è stata riconosciuta la qualifica di incaricato di un pubblico servizio, a titolo esemplificativo: all'addetto all'ufficio cassa della Usl che liquida e riscuote dagli assistiti i contributi determinati sulla base di percentuali da calcolarsi sul costo delle prestazioni indicato in tabelle (tali compiti richiederebbero un bagaglio di nozioni tecniche e di esperienza superiore a quello richiesto per lo svolgimento di mansioni meramente materiali o di ordine)¹⁶; al bidello di scuola, perché insieme ai compiti materiali (pulizia, riordino e manutenzione dei locali), ha compiti di collaborazione con i capi di istituto e gli insegnanti in materia di sicurezza¹⁷; all'operatore motoristico e meccanico dell'ufficio provinciale della motorizzazione (compiti che richiedono "competenze tecniche ed intellettuali")¹⁸.

Con riferimento ai dipendenti di Poste Italiane s.p.a., in particolare, la Sesta sezione rammenta che la medesima Corte ha riconosciuto la qualifica di incaricato di un pubblico servizio: all'impiegato addetto alla "regolarizzazione, mediante affrancatura, dei bollettini dei pacchi da restituire al mittente, e alla tenuta di un apposito registro nel quale annotare i dati identificativi di ciascuna operazione, di attività di natura non meramente applicativa od esecutiva"¹⁹; al portalettere che si impossessi di un vaglia postale di cui aveva la disponibilità per ragioni del suo servizio, riscuotendone successivamente l'importo, "atteso che lo stesso assume la qualifica soggettiva di incaricato di pubblico servizio in ragione dei compiti di certificazione della consegna e della ricezione della specifica tipologia di corrispondenza in oggetto"²⁰; ed ancora al "dipendente dell'ente Poste che svolga mansioni di "cedolista", in quanto tale attività comporta non solo mansioni d'ordine o prestazioni materiali come il trasporto dei dispacci, ma anche significativi compiti accessori come quelli di

¹¹ Cass. pen., sez. V, 14 dicembre 1999, n. 3282, in *Cass. pen.*, 2001, p. 170.

¹² Cass., sez. VI, 3 novembre 1994, n. 10973, in *Cass. pen.* 1996, p. 819.

¹³ Cass., 14 marzo 1996, n. 2711, in *Cass. pen.* 1997, p. 724.

¹⁴ Cass., 17 settembre 1998, n. 9880, in *Cass. pen.* 2000, pp. 77 e s.

¹⁵ Cass., 3 dicembre 1998, n. 12722, in *Cass. pen.* 1999, pp. 2845 e s.

¹⁶ Cass., 7 aprile 1994, n. 4062, in *Giust. pen.* 1995, II, pp. 203 e s.

¹⁷ Cass., sez. VI, 11 maggio 1993, n. 4814, in *Cass. pen.* 1995, p. 288.

¹⁸ Cass. 26 gennaio 2001, n. 2233, in *Cass. pen.* 2001, pp. 3432 e s.

¹⁹ Cass., sez. VI, 2 novembre 2010, n. 39591, *CED Cass. pen.*, Rv. 248532; Cass. sez. VI, 7 maggio 2004, n. 37102, *CED Cass. pen.*, Rv. 230374.

²⁰ Cass., sez. VI, 12 maggio 2012, n. 27981, *CED Cass. pen.*, Rv. 250543.

apposizione di firma liberatoria di quanto ricevuto in consegna dalle ditte accollatarie della corrispondenza speciale"²¹.

La Corte rileva dunque come la qualifica di incaricato di pubblico servizio sia stata correttamente riconosciuta ai dipendenti di Poste Italiane s.p.a. laddove le loro attività fossero caratterizzate in concreto dall'esercizio di funzioni di certificazione, dunque non esplicative di semplici mansioni d'ordine, "*prive di qualsivoglia carattere di discrezionalità e di autonomia decisionale*".

A contrario, la Sesta Sezione ha ritenuto che la qualifica non possa riconoscersi in capo all'imputato dal momento che, nella veste di "ripartitore", egli risulta aver solamente il compito di smistare la corrispondenza in un centro delle Poste Italiane: non è infatti emerso che egli svolgesse compiti di natura diversa da quelli semplicemente esecutivi, né tanto meno che esercitasse poteri certificativi o altrimenti discrezionali, che gestisse direttamente protocolli, registri o altra documentazione finalizzata alla registrazione o alla tracciatura della posta, ovvero che a lui fossero stati assegnati compiti di collaborazione direttamente riferibili a funzioni superiori.

La Suprema Corte rileva inoltre che "*elementi di segno contrario non sono neppure rinvenibili nella normativa vigente in materia, che al "ripartitore" assegna sì un inquadramento giuridico ed economico superiore a quello dell'impiegato tecnico o amministrativo dello stesso ente Poste avente mere funzioni esecutive, ma non gli assegna mansioni diverse da quelle del mero smistamento della corrispondenza al fine del successivo recapito della stessa*".

La Corte, dunque, esclude che l'imputato sia incaricato di pubblico servizio ai sensi dell'art. 358 c.p. valorizzando, "ineditamente" rispetto alle pronunce passate sul tema, la **natura "meramente materiale" dell'attività di smistamento della corrispondenza** e pertanto qualifica la sua condotta nel meno grave reato di appropriazione indebita, aggravata dall'aver abusato di relazioni d'ufficio; la sentenza impugnata viene pertanto annullata con rinvio ad altra sezione della Corte di appello di Roma, per la rideterminazione della pena in relazione alla diversa fattispecie incriminatrice riconosciuta.

Concluso l'esame di ciò che la sentenza "dice", pare opportuno soffermarsi, seppur brevemente, su ciò che essa non "dice", ma che è attualmente oggetto di un prolifico dibattito dottrinale, vale a dire sull'interpretazione che dell'espressione "**norme di diritto pubblico e atti autoritativi**" deve fornirsi alla luce dell'odierno contesto di **liberalizzazione** di alcuni servizi pubblici.

Del tema si è occupato recentemente Vittorio Manes²², come si è dato conto nella presente Rivista²³ e delle conclusioni alle quali egli è approdato non può non darsi atto in questa sede, poiché la sentenza riguarda proprio il problema della

²¹ Cass., sez. V, 21 marzo 2003, n. 22018, CED Cass. pen., Rv. 224671.

²² V. MANES, *Servizi pubblici e diritto penale. L'impatto delle liberalizzazioni sullo statuto penale della Pubblica amministrazione*, cit.

²³ A. VALLINI, *La nozione di incaricato di pubblico servizio e l'odierna realtà dei servizi di interesse generale*, [in questa Rivista](#), 16 giugno 2011.

qualificazione ai fini penalistici di un dipendente di Poste Italiane s.p.a., società interamente partecipata dallo Stato, che opera in un ambito (quello dei servizi postali), che è stato progressivamente liberalizzato, da ultimo tramite il d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58 (di attuazione della direttiva 2008/6/CE).

L'Autore ritiene che il crinale che separa ciò che è pubblico servizio "ai fini penalistici" da ciò che non lo è sia il **libero mercato**, nel senso che ogniquale volta un'attività di interesse generale sia esercitata in regime di **libera concorrenza**, essa sarebbe soggetta solamente alla disciplina privatistica e pertanto ad essa non potrebbe essere applicato lo statuto penale della p.a.

Muovendo dalla prospettiva oggettivo-funzionale di pubblico servizio ricavabile dallo stesso art. 358 c.p. (e adottata dalla sentenza in esame) e valorizzando l'aspetto concorrenziale nel senso sopra esposto, l'Autore giunge a ritenere che sono da intendersi servizi pubblici agli effetti penali *"le attività volte a soddisfare bisogni collettivi sottoposte ad una disciplina pubblicistica ("norme di diritto pubblico e atti autoritativi") che si traduca in uno speciale contesto istitutivo-organizzativo (concessione/affidamento/conferimento) e nella strutturazione dell'attività in una dimensione anticompetitiva (monopolio legale/privativa/riserva), che ponga cioè il soggetto erogatore (sia esso "concessionario", "affidatario" ecc.) in una posizione differenziata e "privilegiata" rispetto agli altri competitori, sottraendolo al gioco della concorrenza (fino a garantire il rischio di impresa imputandolo alla fiscalità generale): una disciplina dove il "condizionamento pubblicistico" deve essere anzitutto colto, appunto, nella sussistenza di un regime organizzativo che tramandi l'assunzione in chiave pubblica del servizio (la originaria titolarità pubblicistica, ancorché la concreta gestione sia affidata ai privati mediante un precipuo atto di investitura o preposizione), e nella sussistenza di un regime economico (monopolio, riserva, riconoscimento di diritti speciali o esclusivi) che – al di là della "fragile" dicotomia tradizionale diritto pubblico/diritto privato – risulta sottratto alle normali regole concorrenziali (non vi sia, cioè, concorrenza nel mercato)"²⁴.*

L'adesione a tale tesi implica che, **se la prestazione dei servizi postali dovesse intendersi completamente liberalizzata**, i dipendenti di Poste Italiane s.p.a. non potrebbero più qualificarsi come incaricati di un pubblico servizio, neppure qualora esercitino (differentemente da quanto sostenuto dalla sentenza commentata relativamente all'attività posta in essere dallo "smistatore" di corrispondenza) un'attività non meramente materiale.

Occorre pertanto brevemente dare atto dello **"stato" della liberalizzazione dei servizi postali**.

Il processo di liberalizzazione dei servizi postali è stato scandito in Italia dalle direttive europee 97/67/CE, 2002/39/CE e 2008/6/CE, quest'ultima attuata, come anticipato, con il d.lgs. n. 58/2011. Per effetto di quest'ultima normativa, pertanto, accanto a Poste Italiane s.p.a., anche altri operatori possono fornire servizi postali, sia

²⁴ V. MANES, *Servizi pubblici e diritto penale. L'impatto delle liberalizzazioni sullo statuto penale della Pubblica amministrazione*, cit., p. 214.

nell'ambito del **servizio cd. "universale"** (mediante licenze individuali – cioè per singole e specifiche prestazioni - rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico, mentre a Poste Italiane s.p.a. è affidata la fornitura su tutto il territorio nazionale fino al 30 aprile 2026), sia nell'ambito dei servizi cd. "a valore aggiunto" (tramite autorizzazione generale sempre rilasciata dal Ministero dello Sviluppo Economico).

Restano invece affidati a Poste Italiane in via esclusiva, per esigenze di ordine pubblico, le notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e degli atti relativi al Codice della Strada. Ne deriva pertanto che a quest'ultima attività, in quanto sottratta al libero mercato, dovrà applicarsi lo statuto penale della p.a., mentre l'ambito dei servizi a valore aggiunto è sottoposto interamente alle regole del libero mercato.

Resta da comprendere se l'ambito dei servizi universali (in particolare consistenti nella raccolta, **smistamento** e distribuzione di invii postali fino a 2 kg e di pacchi postali fino a 20 kg, nonché nei servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii assicurati) possa considerarsi ormai soggetto **esclusivamente** alle regole del libero mercato e dunque disciplinato completamente da norme privatistiche, ovvero se l'influenza pubblica sulla prestazione dei servizi in tale ambito sia ancora così pregnante da far propendere per la loro natura pubblicistica.

Orbene, per poter affrontare la suddetta problematica giova chiarire che i cd. "obblighi di servizio universale" si traducono *"nell'imposizione agli operatori di determinati vincoli consistenti proprio nella presenza diffusa nel territorio o nell'obbligo di fornire un certo insieme minimo di servizi agli utenti e che sono tesi a controbilanciare proprio gli effetti distorsivi della concorrenza, cioè il rischio – fomentato appunto dalle logiche di mercato – che l'accesso a servizi essenziali sia precluso a una significativa fascia di cittadini, che magari risiedono in zone non densamente popolate o che si trovano in una condizione di disagio economico, sociale o personale²⁵".*

Tale tipologia di intervento pubblico nel libero mercato, secondo Manes, decreterebbe il rilievo pubblicistico "agli effetti penali" dei suddetti servizi solamente qualora li emarginasse effettivamente dalle logiche del mercato, sottoponendoli al regime amministrativo e imputandone i relativi bilanci allo Stato o agli enti pubblici²⁶. In altre parole, laddove lo Stato voglia *"farsi carico dell'organizzazione e degli oneri dell'erogazione resa accessibile a dispetto del suo costo²⁷"* e le compensazioni pubbliche superino gli oneri economici, si potrebbe parlare di "pubblico servizio".

A tal proposito, tuttavia, altra dottrina²⁸ ha sostenuto che in ogni caso l'intervento pubblico in chiave compensativa delle distorsioni del libero mercato, "al di là dell'allocazione di costi e profitti", denoti l'intento della p.a. di perseguire quei principi di imparzialità e di buon andamento che sono indice del regime pubblicistico cui il servizio è soggetto.

²⁵ V. MANES, *Servizi pubblici e diritto penale. L'impatto delle liberalizzazioni sullo statuto penale della Pubblica amministrazione*, cit., pp. 206-207.

²⁶ V. MANES, *Servizi pubblici e diritto penale. L'impatto delle liberalizzazioni sullo statuto penale della Pubblica amministrazione*, cit., p. 210.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ A. VALLINI, *La nozione di incaricato di pubblico servizio e l'odierna realtà dei servizi di interesse generale*, cit.

Muovendo dalle predette considerazioni, non appare di facile soluzione il quesito se l'affidamento a Poste Italiane s.p.a. dei servizi postali "universali" determini o meno il loro assoggettamento alla disciplina pubblicistica e pertanto li denoti oppure no come "servizi pubblici": infatti, se, da una lato, anche tale settore dei servizi postali, insieme a quello dei servizi a valore aggiunto, è stato aperto alla concorrenza, dall'altro non può non tenersi conto del fatto che Poste Italiane s.p.a. non opera sul mercato come un qualsiasi ente economico, dal momento che a tale società è **imposta** dal d.lgs. n. 58/2011 la fornitura dei **servizi postali "minimi"** (a prescindere da valutazioni di convenienza economica) e conseguentemente essa è soggetta a **verifiche statali** sul livello di efficienza della fornitura di tali servizi. A rafforzare la distinzione di Poste Italiane s.p.a. rispetto agli altri operatori dell'ambito dei servizi postali contribuisce la natura di **organismo di diritto pubblico** della società, che le impone di seguire procedure ad evidenza pubblica nell'aggiudicazione di appalti.

Le suddette considerazioni, unitamente al rilievo che la società è **interamente in mano pubblica** (in particolare, del Ministero dell'Economia e delle Finanze), potrebbero condurre a ritenere che Poste Italiane s.p.a. non possa ancora considerarsi (perlomeno fino al 2026, quando cesserà di essere fornitore universale di certi servizi postali) un operatore economico "privato", che opera sul libero mercato in condizioni di parità con gli altri soggetti economici; conseguentemente, potrebbe sostenersi che l'ambito dei servizi postali universali non sia ancora pienamente soggetto alla libera concorrenza e che il servizio postale universale debba ancora considerarsi "servizio pubblico".