

Con sentenza n. 3350 del 7 novembre 2023-26 gennaio 2024, la sesta sezione penale della Corte di Cassazione ha affrontato la questione della qualifica soggettiva del c.d. cartaiò all'interno delle case da gioco autorizzate, quale il casinò di Sanremo istituito sulla base dell'art. 1 r.d.l. 22 dicembre 1927, n. 2248, convertito nella legge 27 dicembre 1928, n. 3125.

In forza di tale normativa, il Comune di Sanremo è stato autorizzato, anche in deroga alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il bilancio dello Stato, ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento del bilancio ed all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili. Con analoga disciplina sono stati istituiti ed autorizzati gli altri casinò esistenti in Italia. Nella giurisprudenza penale si è registrata una evoluzione in relazione alla interpretazione della nozione di incaricato di servizio pubblico, presupposto di reati contro la pubblica amministrazione contestati agli operatori delle case da gioco. Come è noto, la nozione di incaricato di servizio pubblico si è nel tempo focalizzata sulla natura dell'attività espletata e sul suo regime, per cui, secondo la - oramai consolidata - ermeneusi dell'art. 358 c.p., come modificato dall'art. 18, L. 26 aprile 1990, n. 86, incaricato di pubblico servizio è colui che presta un servizio pubblico a prescindere dal rapporto del soggetto con un determinato ente pubblico. La norma privilegia, dunque, un criterio oggettivo-funzionale, come si evince dall'uso della locuzione "a qualunque titolo", riferita alla prestazione del servizio, e dalla eliminazione di ogni riferimento, contenuto invece nel testo previgente dell'art. 358 cit., al rapporto di impiego del soggetto con lo Stato o con altro ente pubblico. Il capoverso di tale norma esplicita poi il concetto di servizio pubblico, ritenendolo formalmente omologo alla funzione pubblica di cui al precedente art. 357, sebbene connotato dalla mancanza dei poteri (deliberativi, autoritativi o certificativi), tipici di quest'ultima. Con riferimento alle case da gioco, Cass. pen., sez. VI, 10 ottobre 2012, n. 41676, Orlandelli, affermò che il dipendente comunale addetto al Casinò municipale (nella specie, del Comune di Campione d'Italia) fosse un organo del Comune medesimo, con lo specifico compito di verificare la correttezza delle operazioni di pagamento ai giocatori delle slot-machine, nonché la destinazione al bilancio comunale dei proventi della casa da gioco, costituenti parziale, se non unica, fonte di reddito per l'ente pubblico. Di qui la ritenuta qualifica di incaricato di un pubblico servizio, correlata alla vigilanza espletata sul finanziamento dell'ente, in quanto attività strumentale al raggiungimento dei fini istituzionali di esso. La sentenza Orlandelli evidenziò come la sentenza delle Sezioni Unite Romano, nell'aver negato la qualifica di incaricato di pubblico servizio al dipendente comunale addetto alla vigilanza sulla casa da gioco, dovesse considerarsi superata dalla legge n. 86 del 1990, nell'accezione di servizio pubblico sopra precisata, e che si attagliasse, in particolare, alla pregressa formulazione dell'art. 314 c.p., che esigeva, ai fini della configurabilità del delitto di peculato, l'appartenenza alla pubblica amministrazione del danaro o di altra cosa mobile - diversamente dall'attuale paradigma normativo che, a partire dalla legge del 1990 cit. richiede la sola altruità di tali beni. Si deve ad una recente decisione delle Sezioni Unite penali (sent. 24 settembre 2020, n. 6087, Rubbo), una ancor più compiuta elaborazione della nozione di servizio pubblico, correlato alle attività di gioco ed al monopolio statale su di esso sancendo che è servizio pubblico non l'esercizio del gioco d'azzardo, bensì il diretto e continuativo controllo svolto dal concessionario su tale attività che, diversamente, costituirebbe un illecito anche penale. Tanto premesso, la Suprema Corte ritiene che, utilizzando il modello ricostruttivo della sentenza Rubbo, l'attività dei casinò concessionari, anche in relazione alle tipologie di gioco che si svolgono ai tavoli, sia riconducibile alla nozione di servizio pubblico. Tanto premesso sulla natura di servizio pubblico delle attività di gestione della casa da gioco, qualche ulteriore puntualizzazione si impone con riferimento alla qualifica del cartaiò, essendosi dedotto in ricorso che tale operatore svolgerebbe attività di natura meramente esecutiva e materiale. La giurisprudenza consolidata di legittimità ha accolto una nozione funzionale delle qualifiche pubblicistiche. Più in dettaglio, nell'ambito dei pubblici agenti, la qualifica di incaricato di pubblico servizio è assegnata dalla legge in via residuale, poiché l'art. 358 c.p. esplicita tale nozione, stabilendo che per pubblico servizio deve intendersi un'attività omologa a quella della pubblica funzione e disciplinata nelle stesse forme, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri (deliberativi, autoritativi, certificativi) che tipicamente ineriscono ad essa; l'ambito applicativo della disposizione è poi delimitato "verso il basso", nel senso che espressamente esulano da tale ambito le mansioni di ordine e la prestazione di opera meramente materiale, atteso che, come chiarito dalla Suprema Corte, nella sua massima espressione nomofilattica, il pubblico servizio è comunque un'attività di carattere intellettuale, caratterizzata, quanto al

contenuto, dalla mancanza dei poteri autoritativi e certificativi propri della pubblica funzione, con la quale solo si pone in rapporto di accessorietà o complementarietà (Cass. pen., sez. un., 27 marzo 1992, n. 7958). Mansioni di ordine sono, dunque, quelle caratterizzate dalla mancanza di poteri decisionali ovvero dall'assenza di qualsivoglia margine di discrezionalità, e che perciò si esauriscono nello svolgimento di compiti semplici, solamente materiali o di pura esecuzione (Cass. pen., sez. VI, 11 gennaio 2023, n. 1957 che richiama Cass. civ., sez. lav., 12 aprile 1990, n. 3106). È stato osservato, al riguardo, come il "tenore testuale dell'art. 358 c.p. connoti le mansioni d'ordine e la prestazione di opera materiale rispettivamente con i termini "semplici" e "meramente", attraverso i quali la norma circoscrive la latitudine di tali concetti, diversamente idonei a ricomprendere amplissimi settori dell'area del lavoro subordinato (Cass. pen., sez. VI, 19 novembre 2013, n. 6749). In base a tali coordinate ermeneutiche, va dunque analizzata la posizione del cartaiò, il quale, nella vicenda che occupa, era addetto a preparare i sixain di carte, che termosigillava con una fascetta di sicurezza su cui apponeva numero e data dell'operazione, unitamente alla propria sigla; a riporli negli armadi di interscambio da dove venivano prelevati dai croupier; a disporre la sostituzione delle carte che riteneva usurate. Si tratta di compiti esecutivi, ma contraddistinti da un coefficiente di autonomia e di discrezionalità tipiche delle mansioni di controllo, implicanti poteri di verifica e di natura certificativa - sia pure con valenza interna - con riguardo alla attestazione, dallo stesso dovuta, della integrità/conformità alle regole degli strumenti di gioco; compiti che implicano conoscenza e applicazione di normative tecniche, anche se a livello esecutivo, e che involgono profili, sia pure complementari e integrativi, di collaborazione nell'espletamento del pubblico servizio della gestione del gioco riservato al monopolio statale, con le correlate responsabilità.

Il cartaiò, dunque, intervenendo nella cruciale fase della preparazione del gioco e verificandone gli strumenti operativi, garantisce le condizioni per il suo corretto svolgersi; garantisce, dunque, il presupposto delle correlate attività di prelievo di danaro, costituenti ad ogni effetto entrate pubbliche e, in questo senso, può bene essere ritenuto incaricato di pubblico servizio.

Riferimenti Normativi:

- art. 358 c.p.