

 **Dipartimento
dell'Economia**



La macchina istituzionale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Seminario di approfondimento e formazione

Giovedì 22 ottobre 2026
ore 10.00 – 13.00
Sala del Parlamento
Via XX Settembre 97, Roma

PROGRAMMA

SALUTI ISTITUZIONALI

10.00 Prof. Gian Maria FARA – Presidente Eurispes

INTERVENTI ISTITUZIONALI

10.10 *Introduzione*

Avv. Stefano MANTELLA – Dirigente Generale Direzione Valorizzazione del Patrimonio Pubblico del Dipartimento dell'Economia

10.20 Dott. Pier Paolo ITALIA – Ispettore Generale Capo Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

10.45 Dott. Diego NEPI MOLINERIS – Amministratore delegato di Sport e Salute S.p.A.

11.10 Dott.ssa Antonella BALDINO – Amministratore delegato dell'Istituto per il Credito Sportivo e Culturale

11.35 Dott. Corrado TRABACCHI – Partner Orion Capital Managers

INTERVENTI TEMATICI

12.00 Prof. Avv. Federico TEDESCHINI – Avvocato cassazionista e già professore universitario presso l'Università "Sapienza" di Roma

12.25 Avv. Michele ANDREANO – Avvocato penalista cassazionista

CONCLUSIONI E SALUTI

12.50 Moderatore: Carmine FOTINA – Giornalista del SOLE 24 ORE

LA MACCHINA ISTITUZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

Focus

Gestione del patrimonio pubblico: responsabilità e compliance

Prevenire il danno erariale, il reato e la responsabilità dell'ente

*Roma, 22 ottobre 2026 - Relatore: **Avv. Michele Andreano** penalista del Foro di Roma membro Comitato Scientifico Eurispes*

SOMMARIO: **PARTE PRIMA** Schede; **PARTE SECONDA** Slide; **PARTE TERZA** Matrice penalistica e di compliance per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico – Focus MEF – **PARTE QUARTA** “La relazione”

PARTE I

Scheda 1 •	Il patrimonio pubblico
Scheda 2 •	Filiera e responsabilità
Scheda 3 •	Test preliminare
Scheda 4 •	In house
Scheda 5 •	Doppio binario
Scheda 6 •	Rischio penale
Scheda 7 •	Red flags
Scheda 8 •	Anticorruzione e trasparenza
Scheda 9 •	D. Lgs. 231/2001
Scheda 10 •	Compliance integrata
Scheda 11 •	Protocollo 10+1
Scheda 12 •	Cinque condizioni

Tesi centrale

Messaggio-chiave: la gestione patrimoniale della Pubblica Amministrazione (PA) è una funzione pubblica. Delegare attività tecniche o finanziarie non significa delegare l'obbligo di motivare, controllare, prevenire i conflitti e proteggere il valore e la destinazione pubblica del bene.

Nucleo	Indicazione operativa
Funzione pubblica	La convenienza economica deve essere dimostrabile e compatibile con l'interesse pubblico, vincoli e destinazione del bene.
Esteralizzazione	Il gestore esterno può eseguire attività, ma non neutralizza indirizzo, vigilanza, controllo e responsabilità dell'amministrazione.
Decisione tracciabile	Istruttoria, alternative, stime, conflitti, pareri e controlli devono risultare in un fascicolo verificabile.
Rischio governato	La responsabilità va allocata al livello organizzativo che dispone del potere effettivo di prevenire o correggere l'anomalia.

Perché conta: la qualità della decisione non dipende soltanto dal risultato finanziario, ma anche dalla correttezza del percorso, dalla verificabilità dei presupposti e dalla chiarezza delle responsabilità.

Scheda-slide 1 · Il patrimonio pubblico: bene, funzione, limite

Messaggio-chiave: prima di scegliere lo strumento di gestione occorre qualificare il bene, ricostruirne i vincoli e verificare la permanenza della finalità pubblica.

Qualificazione	Cosa verificare
Demanio	Beni inalienabili nei modi e nei limiti fissati dalla legge; la circolazione giuridica è il primo limite all'operazione.
Patrimonio indisponibile	Beni vincolati a una destinazione pubblica: la gestione deve rispettare vincolo, uso e continuità della funzione.
Patrimonio disponibile	Beni assoggettati in prevalenza a regole privatistiche, senza abbandono di convenienza, trasparenza e motivazione pubblica.
Check preliminare	Regime del bene, vincoli, titolarità, stato d'uso, redditività, costi e finalità pubblica devono essere documentati prima della decisione.

Perché conta: una qualificazione errata può condizionare scelta dello strumento, procedura, motivazione, stima e controlli successivi.

Riferimenti essenziali: art. 97 Cost.; codice civile, art. 823.

Scheda-slide 2 · La filiera decisionale e la catena delle responsabilità

Messaggio-chiave: ogni passaggio deve avere un titolare, un presidio e una traccia; la separazione delle funzioni riduce il rischio di concentrazione e di controllo apparente.

Attore	Funzione	Presidio minimo
Organo politico	Indirizzo e programmazione	Obiettivi, limiti, indicatori e reporting; non gestione di dettaglio.
Vertice e dirigente	Organizzazione, atti e gestione	Deleghe scritte, motivazione, pareri, conflitti e controllo di secondo livello.
Responsabile Unico del Progetto (RUP)	Istruttoria, procedura, selezione ed esecuzione	Check-list, tracciabilità digitale, dichiarazioni e verbalizzazione.
Funzionari istruttori	Dati, stime, verifiche e bozze	Doppio controllo, standard istruttori e fascicolo completo.
Socio pubblico	Diritti sociali e monitoraggio	Indirizzi assembleari, reporting e verifica delle decisioni strategiche.
Gestore o partecipata	Esecuzione, gestione e controlli propri	Flussi informativi, audit e responsabilità coerenti con poteri effettivi.

Perché conta: la responsabilità non si ricava dalla sola qualifica formale: occorre ricostruire poteri, conoscenze, deleghe, omissioni e controlli concretamente esercitati.

Riferimenti essenziali: L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1; D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 16; D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 9 e 22.

Scheda-slide 3 · Operazioni a rischio e test preliminare

Messaggio-chiave: valorizzazione, dismissione, conferimento, locazione, fondo immobiliare e affidamento/concessione richiedono una qualificazione preliminare uniforme.

N.	Domanda-check
1	Qual è la natura del bene: demaniale, patrimonio indisponibile o patrimonio disponibile? Quali vincoli e finalità pubbliche lo riguardano?
2	Qual è l'operazione: gestione, valorizzazione, dismissione, locazione, conferimento, appalto o concessione?
3	Qual è la veste del gestore: soggetto privato, concessionario, affidatario contrattuale, partecipata o società in house?
4	Se vi è affidamento diretto, ricorrono realmente i presupposti del controllo analogo?
5	Quali poteri effettivi conserva l'amministrazione: indirizzo, monitoraggio, veto, verifica o sostituzione?
6	Quali risorse, garanzie, contributi, beni o diritti reali pubblici sono esposti?
7	Sono stati verificati conflitti, rapporti pregressi, incarichi esterni, subaffidamenti, titolarità effettiva e indicatori antimafia?

Perché conta: il test impedisce che la scelta del veicolo preceda la qualificazione dell'operazione e rende comparabili alternative, costi, rischi e controlli.

Riferimenti essenziali: codice civile, art. 823; D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 1, 2, 16 e 22; D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

Scheda-slide 4 · Società partecipate e in house: controllo che deve essere reale

Messaggio-chiave: il controllo analogo è un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative, comparabile a quella esercitata sui propri uffici.

Punto di controllo	Indicazione
Controllo analogo	Deve essere sostanziale, continuo e documentato; non basta un potere nominale o un controllo ex post meramente formale.
Partecipazione privata	Salvo i casi ammessi dalla legge, non deve attribuire un'influenza determinante sulle decisioni della società in house.
Attività prevalente	Più dell'80% del fatturato deve derivare dai compiti affidati dagli enti soci; il superamento del limite costituisce grave irregolarità.
Azione del socio pubblico	Indirizzi assembleari, reporting, verifica delle decisioni strategiche e monitoraggio di piani, risultati e rischi.
Limite da non oltrepassare	Il socio esercita indirizzo e controllo, ma non si trasforma in gestore di fatto né sostituisce gli organi societari.

Perché conta: un controllo solo apparente può indebolire sia la legittimità dell'affidamento sia la ricostruzione delle responsabilità tra ente e società.

Riferimenti essenziali: D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 1, 2, 9, 16 e 22.

Scheda-slide 5 · Responsabilità civile e danno erariale: il doppio binario

Messaggio-chiave: danno alla società e danno all'ente socio sono piani distinti, ma possono concorrere quando la condotta incide direttamente sull'interesse pubblico o sull'esercizio dei diritti sociali.

Piano	Regola ordinaria	Domanda da porsi
Società partecipata non in house	Azioni civilistiche proprie della società di capitali per il danno al patrimonio sociale.	Il danno è solo sociale o è direttamente subito dall'ente socio?
Società in house	Può rilevare il danno erariale causato da amministratori e dipendenti, secondo i presupposti applicabili.	Quale rapporto di servizio e quale potere pubblico sono concretamente esercitati?
Ente partecipante	Può rilevare il danno diretto e l'omesso o colpevole esercizio dei diritti di socio.	Sono stati impartiti indirizzi, richiesti report e verificati scostamenti e decisioni?
Concorso dei piani	Responsabilità civile, contabile/erariale e altri piani non si escludono automaticamente.	Quale interesse è leso, quale danno è provato e quale condotta lo collega?

BOX DI ATTENZIONE · il mero danno al patrimonio di una società non in house non coincide automaticamente con danno erariale dell'ente socio; la verifica deve considerare danno diretto, rapporto di servizio, poteri effettivi e condotta omissiva o commissiva. Va specificato che la coesistenza dell'azione civile e di quella contabile non comporta una duplicazione del risarcimento per il medesimo pregiudizio. Il danno alla società non coincide automaticamente con il danno erariale dell'ente socio.

Riferimenti essenziali: D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 12; Cass. civ., Sez. Unite, ord. 14 luglio 2026, n. 23220; Cass. civ., Sez. Unite, ord. 23 luglio 2024, n. 20297; Cass. civ., Sez. Unite, sent. 11 marzo 2025, n. 6443.

Scheda-slide 6 · Rischio penale: dall'illegittimità al fatto tipico

Messaggio-chiave: dopo l'abrogazione dell'art. 323 c.p., non ogni illegittimità, sviamento o favoritismo è reato: occorre verificare la fattispecie tipica e i suoi presupposti.

- Corruzione e induzione indebita: servono utilità indebita, rapporto con la funzione e, per la corruzione, prova del patto illecito; un rapporto anomalo non basta da solo.
- Turbata libertà degli incanti e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente: attenzione a collusioni, promesse o mezzi fraudolenti anche nella predisposizione degli atti.
- Traffico di influenze illecite: verificare remunerazione indebita di relazioni con il pubblico agente o mediazione illecita.
- Peculato e indebita destinazione di denaro o cose mobili: la qualificazione dipende dai presupposti oggettivi della singola fattispecie.
- Falsità e frodi nelle erogazioni pubbliche: rilevano quando dati, rendicontazioni o documenti non veritieri incidono su risorse o contributi pubblici.

Punto tecnico: l'art. 314-bis c.p. concerne denaro o cose mobili e non costituisce una clausola generale per operazioni aventi a oggetto immobili.

Perché conta: la diagnosi del rischio deve separare errore amministrativo, responsabilità civile o contabile e fatto penalmente tipico, evitando automatismi accusatori.

N.B. L'art. 314-bis c.p. non è una sostituzione generale dell'abuso d'ufficio: riguarda soltanto denaro o cose mobili e opera fuori dai casi di peculato, in presenza degli ulteriori requisiti previsti dalla norma.

Riferimenti essenziali: codice penale, artt. 314-bis, 346-bis, 353 e 353-bis; Corte cost., sent. 3 luglio 2025, n. 95; Cass. pen., Sez. I, sent. 7 febbraio 2025, n. 5041.

Scheda-slide 7 · Red flags: evidenze da intercettare

Messaggio-chiave: un indicatore di anomalia non prova da solo una responsabilità, ma impone una domanda, una verifica e una registrazione dell'esito.

Red flag (indicatore di anomalia)	Domanda di controllo
Stima non indipendente	Chi ha selezionato il valutatore? Quali dati, metodo e verifica interna sostengono il valore?
Motivazione stereotipata per affidamento diretto	Quale alternativa è stata comparata e perché la motivazione è rafforzata e verificabile?
Frazionamento artificioso	L'operazione è stata suddivisa per evitare soglie, confronto o controllo?
Clausole o criteri selettivi	Quale esigenza oggettiva giustifica il criterio e quale effetto produce sulla concorrenza?
Concentrazione sugli stessi operatori	Esiste un pattern ricorrente di affidamenti, rinnovi o varianti? È stato analizzato?
Variazioni, proroghe o subaffidamenti opachi	Chi li ha autorizzati, con quale istruttoria e quali flussi informativi?
Relazioni personali o professionali non dichiarate	Sono state rese dichiarazioni aggiornate e verificati astensione e conflitti?
Anomalie antimafia o titolarità effettiva	La filiera è stata identificata e sottoposta ai controlli applicabili?

Perché conta: la red flag diventa utile solo se è collegata a un responsabile del controllo, a una soglia di escalation e a una decisione documentata.

Riferimenti essenziali: L.6 novembre 2012, n.190, art. 1; D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159; D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 16.

Scheda-slide 8 · Anticorruzione, trasparenza, conflitti

Messaggio-chiave: la prevenzione efficace è un sistema integrato, non una somma di adempimenti separati.

Presidio	Applicazione alle operazioni immobiliari
PIAO e RPCT	Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione e il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza devono dialogare con controlli contabili, procedure e flussi di rischio.
Conflitti di interessi	Dichiarazioni preventive e aggiornate, astensione, verifica delle relazioni economiche/professionali e canale di segnalazione.
Trasparenza	Pubblicazioni applicabili sui beni immobili, sugli affidamenti e sulle decisioni; la trasparenza deve essere coerente con il fascicolo.
Tracciabilità e audit (verifica)	Fascicolo digitale, verbali, approvazioni, controlli e piste documentali devono consentire la ricostruzione della decisione.

Perché conta: un conflitto non gestito o una pubblicazione incompleta può compromettere l'affidabilità dell'intero processo, anche quando il risultato economico appare favorevole.

Riferimenti essenziali: L.6 novembre 2012, n.190, art.1; D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33, art.30; D.Lgs. 31 marzo 2023, n.36, art.16.

Scheda-slide 9 · D.Lgs. 231/2001: perimetro e condizioni

Messaggio-chiave: la responsabilità da reato dell'ente richiede un perimetro soggettivo applicabile, un reato nell'interesse o vantaggio dell'ente e un sistema preventivo effettivo.

Punto	Regola operativa
Esclusioni	Il D.Lgs. 231/2001 non si applica allo Stato, agli enti territoriali, agli enti pubblici non economici e agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.
Soggetti da verificare	Società partecipate, Società di Gestione del Risparmio (SGR), società veicolo, concessionari e gestori privati richiedono verifica dello statuto soggettivo.
Interesse o vantaggio	Il reato-presupposto deve essere commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente; la verifica è concreta e non automatica.
Modello 231	Il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo non è un documento postumo: servono adozione preventiva, efficace attuazione e sistema disciplinare.
OdV e flussi	L'Organismo di Vigilanza (OdV) deve essere autonomo; formazione, segnalazioni, audit e aggiornamento devono produrre evidenze.

Perché conta: la compliance formale non protegge l'ente se deleghe, controlli, flussi e reazioni non funzionano nella pratica.

Riferimenti essenziali: D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, artt. 1, 5 e 6; Confindustria, Linee guida per la costruzione dei Modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, giugno 2021.

Scheda-slide 10 · Compliance integrata: MOG 231, anticorruzione e controllo analogo

Messaggio-chiave: un modello unitario collega prevenzione, rilevazione e reazione, coordinando Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo 231, anticorruzione e controllo analogo.

Linea	Presidi	Evidenza attesa
Prevenzione	Deleghe e soglie; mappatura del rischio; due diligence (verifica preventiva) del gestore e della filiera.	Matrice poteri-rischi, dichiarazioni, stime, decision memo e motivazione comparativa.
Rilevazione	Flussi al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e all'Organismo di Vigilanza; audit; indicatori.	Report periodici, anomalie aperte, controlli campionati e risultati verificabili.
Reazione	Escalation (attivazione progressiva delle misure), sospensione, revoca, azioni di responsabilità e segnalazioni.	Decisione motivata, responsabile dell'intervento, tempi, esito e apprendimento organizzativo.

Coordinamento: le misure anticorruzione integrative devono essere coerenti con il Modello 231 nelle società in controllo pubblico e con gli strumenti di controllo del socio.

Riferimenti essenziali: D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, artt. 5 e 6; L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1; D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 22; ANAC, delibera 14 luglio 2026, n. 287.

Scheda-slide 11 · Protocollo operativo 10+1

Messaggio-chiave: undici presìdi trasformano la compliance da principio astratto in una sequenza verificabile, graduata sul rischio dell'operazione.

N.	Presidio
1	Governance e deleghe: mappa di poteri, soglie e riserve decisionali.
2	Inventario patrimoniale: anagrafe digitale, regime, vincoli, uso, redditività e costi.
3	Doppia stima: perizia indipendente, verifica interna e comparazione metodologica.
4	Decision memo: interesse pubblico, alternative, impatti, rischi, motivazione e responsabili.
5	Conflitti: dichiarazioni iniziali, per operazione e in caso di mutamento.
6	Due diligence del gestore e della filiera: partner, consulenti, subaffidatari, titolarità effettiva e antimafia.
7	Scelta del veicolo: procedura competitiva o motivazione rafforzata dell'in house.
8	Segregazione: chi stima non decide; chi decide non liquida; chi controlla non gestisce.
9	Tracciabilità: fascicolo digitale, verbali, piattaforme applicabili e piste di audit.
10	Controlli periodici: avanzamento, rendimenti, canoni, manutenzioni, varianti, contenzioso e scostamenti.
+1	Rimedi ed escalation: RPCT/OdV, audit straordinario, sospensione, revoca, responsabilità e segnalazioni.

Cinque indicatori chiave: copertura del censimento; operazioni con doppia stima; dichiarazioni di conflitto; controlli sulla filiera; scostamento tra piano economico-finanziario e risultato.

Riferimenti essenziali: L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1; D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 30; D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, art. 6; D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 16.

Scheda-slide 12 · Conclusione: cinque condizioni di legittimità

Messaggio-chiave: la valorizzazione è sostenibile quando il risultato economico e il percorso decisionale sono entrambi dimostrabili.

1. Convenienza economica verificabile: stime, costi, benefici e sensibilità agli scostamenti.
2. Motivazione comparativa: alternative, strumento scelto, rischi e ragioni dell'interesse pubblico.
3. Controlli effettivi: indirizzo, monitoraggio, reporting, verifica e reazione proporzionata.
4. Conflitto e filiera governati: dichiarazioni, astensione, due diligence e controlli sui subaffidamenti.
5. Responsabilità allocata: il rischio va riferito a chi dispone del potere effettivo di prevenire o correggere.

«L'esternalizzazione della gestione può aumentare competenza e rendimento, ma non esternalizza la responsabilità pubblica.»

Perché conta: la qualità della governance si misura nella capacità di prevenire l'anomalia prima che diventi danno, contenzioso o reato.

Riferimenti essenziali: art. 97 Cost.; L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1; D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 12 e 22; D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, artt. 5 e 6.

Gestione del Patrimonio Pubblico

PARTE II

Giurisprudenza recente, rischio erariale e presidi di compliance

La sequenza operativa: dal bene alla decisione, dalla gestione all'evidenza verificabile

Executive summary

DANNO POTENZIALE	AREE A RISCHIO	RISPOSTA ORGANIZZATIVA
Indebito esborso Mancata percezione di entrate Perdita di valore Omesso recupero	Alienazioni Concessioni e canoni Manutenzione Gestori e partecipate	Istruttoria documentata Stime indipendenti Segregazione Controlli esecutivi e audit

- Il rischio riguarda l'intero **ciclo dell'operazione**: decisione, esecuzione, incasso, manutenzione e controllo.
- Il presidio deve produrre **traccia, responsabilità ed evidenza**.

Il messaggio: non basta evitare l'esborso; occorre proteggere valore, entrate e prova della corretta gestione.

Timeline 2022–2026

2022	2025	2025	2025	2026
Custodia Controllo, vigilanza, manutenzione	Alienazione Restituzione del bene ≠ ripristino automatico	Canoni Inerzia nel recupero = rischio di mancata entrata	Rapporto di servizio Mancata percezione = danno pubblico	Privati, partecipate, risorse vincolate, fruibilità del bene

2022 Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 giugno 2022, n. 20943 • **2025** Cass. civ., Sez. III, ord. 27 febbraio 2025, n. 5204 • Corte dei conti, Sez. app. Sicilia, 25 luglio 2025, n. 59 • Cass. civ., Sez. Un., ord. 10 novembre 2025, n. 29682

2026 Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 aprile 2026, n. 12156; Cass. civ., Sez. Un., ord. 25 agosto 2026, n. 24763 (; Cass. civ., Sez. III, sent. 19 aprile 2026, n. 10242.

- **Principio comune:**

il ruolo concreto, il valore tutelato e la qualità del controllo contano più della sola forma dell'atto.

La timeline raccoglie gli arresti rilevanti emersi dalla ricerca e non è esaustiva

Grafico radar: mappa dei rischi

RADAR QUALITATIVO | 5 = elevata priorità di presidio 4 = presidio strutturato e monitoraggio periodico

- Modello esemplificativo da calibrare mediante risk assessment dell'ente. Leggere il radar come una mappa di priorità, non come una valutazione automatica: soglie, pesi e frequenze vanno adattati al singolo ente.

RISCHIO	1	2	3	4	5
Alienazione sottocosto	➤				●
Omessa riscossione canoni/crediti	➤				●
Concessioni e rinnovi non tracciati	➤			●	
Carenze manutentive/custodia	➤			●	
Gestori esterni e subaffidamenti	➤			●	
Partecipate e risorse vincolate	➤			●	
Conflitti di interesse / alterazione procedura	➤				●

Schema di flusso dei presidi

1. ISTRUTTORIA →	2. STIMA E CONGRUITÀ →	3. DECISIONE E PROCEDURA →	4. CONTRATTO ED ESECUZIONE →	5. MONITORAGGIO →	6. AUDIT E RIMEDIO
Censimento Vincoli, fabbisogno, conflitti	Perizia indipendente Doppia validazione	Motivazione Trasparenza, segregazione	Consegna KPI e garanzie	Scadenziario Sopralluoghi, ageing crediti	Campionamento Escalation, azioni correttive

OUTPUT → decisione tracciabile + valore tutelato + evidenza verificabile

- La catena di controllo **non si interrompe alla firma**: segue esecuzione, incasso, manutenzione e rimedio

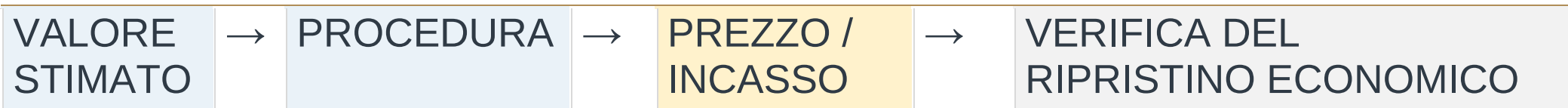
Il flusso come un processo unico: ogni passaggio alimenta il successivo e lascia una prova controllabile

Matrice rischio–controllo–evidenza documentale

RISCHIO	CONTROLLO	EVIDENZA DOCUMENTALE
Alienazione sottocosto	Stima indipendente; comparables; doppia validazione	Perizia; verbale di congruità; atto motivato; esito procedura
Canoni e occupazioni <i>sine titolo</i>	Scadenziario; ageing; solleciti ed escalation	Titolo; fatture/avvisi; estratti conto; diffide; fascicolo credito
Concessioni e rinnovi	Avviso; criteri predeterminati; controllo conflitti	Avviso/bando; verbali; offerte; dichiarazioni; concessione
Manutenzione e custodia	Piano risk-based; sopralluoghi; KPI	Piano manutentivo; segnalazioni; ordini; SAL; collaudo
Gestori/partecipate	Flussi; rendiconti; audit; clausole	Contratto; report; rendiconti; verbali; piani di rientro

- Ogni riga deve essere **assegnata a un owner** (proprietà) e verificata con evidenza reperibile. *La matrice traduce il rischio in un controllo osservabile e in un documento che possa essere recuperato durante audit o contenzioso*

Alienazioni e dismissioni



MESSAGGIO CHIAVE | Il recupero formale del bene non equivale automaticamente al reintegro integrale del danno

PRESIDI:

perizia aggiornata • comparazione di mercato • pubblicità della procedura • motivazione rafforzata degli scostamenti • audit ex post su prezzo, tempi, costi e incasso

Fonte: Cass. civ., Sez. III, ord. 27 febbraio 2025, n. 5204.

Dopo la stipula o l'annullamento, verificare se il patrimonio sia stato realmente ricostituito anche in termini economici

Concessioni, locazioni, canoni e crediti

1. Titolo valido	2. Canone congruo	3. Fatturazione	4. Incasso	5. Sollecito / diffida	6. Recupero o decadenza
→	→	→	→	→	↻

ATTENZIONE | L'inerzia nel recupero espone a danno da mancata entrata.

PRESIDI

Registro unico dei titoli • alert di scadenza/prescrizione • riconciliazione mensile • autorizzazione tracciata per rateazioni/storni • escalation per morosità

Fonte: Corte dei conti, Sez. app. Sicilia, 25 luglio 2025, n. 59; Cass. civ., Sez. Un., ord. 10 novembre 2025, n. 29682.

Il passaggio operativo è: dalla mera registrazione contabile; alla tutela attiva dell'entrata pubblica

Gestori esterni, concessionari e rapporto di servizio

ENTE PUBBLICO	GESTORE / CONCESSIONARIO	BENE, UTENTI E FLUSSI ECONOMICI
Indirizzo Controllo Audit	Esecuzione Riscossione Manutenzione	Utilizzo Valore Incassi e riversamenti

↔ **RENDICONTO • KPI • SEGNALAZIONI • RIVERSAMENTI** ↔

Il titolo può essere impiego, concessione, contratto o relazione di fatto: conta l'inserimento funzionale nell'attività pubblica.

PRESIDI

Reporting • accesso ai dati • controllo subaffidamenti • audit • penali • risoluzione e garanzie

Fonte: Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 aprile 2026, n. 12156; Cass. civ., Sez. Un., ord. 26 agosto 2026, n. 24778; G. Franchina, "La responsabilità erariale dei soggetti privati: aspetti funzionali e tutela processuale", Giurisprudenza Italiana, n. 3/2022, p. 772.

La qualifica formale non esaurisce l'analisi: verificare poteri effettivi, flussi informativi e risorse gestite.

Società partecipate e risorse vincolate

AMMINISTRAZIONE SOCIA / CONTROLLANTE	SOCIETÀ PARTECIPATA	AMMINISTRATORI / FINANZIATORE / INTERMEDIARIO	BENEFICIARIO / ORGANI DI CONTROLLO
↘ indirizzo e controllo	↔ gestione della risorsa	↔ decisioni e flussi	↗ utilizzo e rendicontazione

RISORSA PUBBLICA VINCOLATA → UTILIZZO CONFORME → RENDICONTAZIONE → CONTROLLO

- Trasparenza su **uso delle risorse e risultati**.
- **Controllo analogo** dove applicabile; flussi e vincoli sempre leggibili.
- Responsabilità collegata a **risorsa pubblica, ruolo concreto e nesso con il danno**.

Fonte: D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 22; Cass. civ., Sez. Un., ord. 25 agosto 2026, n. 24763 (Tale pronuncia rimette alla pubblica udienza le questioni sulla giurisdizione contabile rispetto alle società legali o di diritto singolare); Corte dei conti Lombardia, Sez. giurisdizionale, sent. 24 giugno 2026, n. 103.

L'esternalizzazione non elimina il presidio sulla destinazione delle risorse:

lo rende più articolato e documentale.

Manutenzione, custodia e fruibilità

SEGNALAZIONE	VALUTAZIONE RISCHIO	ORDINE INTERVENTO	ESECUZIONE	COLLAUDO	CHIUSURA / REPORTING
→	→	→	→	→	✓
SICUREZZA		CONTINUITÀ DI UTILIZZO		PREVENZIONE DEL DANNO	
Custodia e vigilanza		Piena fruibilità del bene		Terzi e patrimonio dell'ente	

La manutenzione rileva anche per la piena fruibilità del bene.

PRESIDI

Piano manutentivo • registro digitale segnalazioni • tempi standard • verifica del gestore
• analisi sinistri e azioni correttive

Fonte: Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 giugno 2022, n. 20943; Cass. civ., Sez. III, sent. 19 aprile 2026, n. 10242.
Collegare ogni anomalia a priorità, responsabile, tempo di risposta e prova della chiusura.

Responsabilità ed evidenze per fase

Riparto da adeguare a statuto, regolamenti, deleghe e assetto organizzativo dell'ente.

FASE	OWNER	EVIDENZA DECISIVA	CONTROLLO CHIAVE
Istruttoria	Responsabile patrimonio / RUP	Fascicolo bene e vincoli	Completezza dati e conflitti
Stima	Tecnico stimatore + RUP	Perizia e comparables	Verifica indipendente
Decisione	Dirigente / organo competente	Provvedimento motivato	Segregazione e legittimità
Esecuzione	DEC / gestore	Consegna, report, KPI	Sopralluoghi e penali
Riscossione	Ufficio entrate / responsabile credito	Scadenziario e fascicolo credito	Ageing ed escalation
Audit	Controllo interno / RPCT / OdV / revisori	Report e piano d'azione	Follow-up e reporting

La responsabilità segue poteri effettivi e possibilità concreta di prevenire, interrompere o segnalare l'evento.

Checklist di attuazione | 90 giorni

0–30 GIORNI	31–60 GIORNI	61–90 GIORNI
Censire beni, titoli, scadenze e morosità	Aggiornare perizie e canoni prioritari	Audit campionario
Individuare owner	Attivare dashboard e scadenziario	Test di recupero crediti e manutenzioni
Bloccare anomalie critiche	Standardizzare fascicoli e checklist	Reporting agli organi di controllo
		Piano correttivo con responsabili e scadenze

KPI MINIMI | % beni con fascicolo completo • % titoli in scadenza gestiti • ageing crediti

• % manutenzioni chiuse nei tempi • % rilievi chiusi

- **Priorità:** rendere visibile ciò che oggi è disperso tra uffici, gestori e fascicoli.

Il piano è una sequenza di attivazione: prima conoscenza e ownership, poi standardizzazione, infine verifica indipendente.

Fonti e avvertenza

GIURISPRUDENZA

Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 giugno 2022, n. 20943.
Cass. civ., Sez. III, ord. 27 febbraio 2025, n. 5204.
Corte dei conti, Sez. app. Sicilia, 25 luglio 2025, n. 59.
Cass. civ., Sez. Un., ord. 10 novembre 2025, n. 29682.
Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 aprile 2026, n. 12156.
Cass. civ., Sez. III, sent. 19 aprile 2026, n. 10242.
Cass. civ., Sez. Un., ord. 25 agosto 2026, n. 24763.
Cass. civ., Sez. Un., ord. 26 agosto 2026, n. 24778.
Corte dei conti Lombardia, Sez. giurisdizionale, sent. 24 giugno 2026, n. 103.

NORME, PRASSI E DOTTRINA

Codice civile, artt. 822 e 823.
L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1.
D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 2 e 22.
Art. 353-bis c.p.
ANAC, PNA 2026–2028.
ANAC, delibera 29 luglio 2026, n. 318, Allegato.
Giuseppe Franchina,
“La responsabilità erariale dei soggetti privati:
aspetti funzionali e tutela processuale”,
Giurisprudenza Italiana, n. 3/2022, p. 772.

AVVERTENZA | Materiale informativo e di lavoro. Le soluzioni organizzative devono essere calibrate sul singolo ente, sul regime del bene, sulle fonti speciali applicabili e sui fatti del caso concreto.

NB: le fonti orientano il presidio, ma non sostituiscono la verifica del testo ufficiale e della fattispecie concreta.

Executive summary: priorità e responsabilità operative

CONCLUSIONE ESECUTIVA PRIORITÀ D'INTERVENTO

RESPONSABILITÀ OPERATIVE

Premesso: Il rischio erariale nasce da perdita di valore, mancata entrata, gestione inefficiente o omesso recupero.

1. Censire beni, titoli, vincoli, scadenze e morosità. Responsabile patrimonio/RUP — fascicolo del bene, istruttoria, vincoli, conflitti.
La tutela del patrimonio richiede decisioni economicamente congrue, tracciate e verificabili.
2. Aggiornare le stime e validare prezzi/canoni a maggiore impatto.
Tecnico stimatore — perizia indipendente e dati comparabili.
Il recupero formale del bene non sostituisce la prova dell'integrale reintegrazione economica.

3. Rafforzare gestione di concessioni, occupazioni sine titolo e recupero crediti. Dirigente/organo competente — decisione motivata, autorizzazioni, escalation.
4. Formalizzare KPI, sopralluoghi e reporting per manutenzione e gestori esterni. DEC/gestore — esecuzione, KPI, manutenzione, rendicontazione e incassi.
5. Attivare audit mirati su dismissioni, rinnovi, rateazioni e partecipate. Ufficio entrate/responsabile credito — scadenziario, solleciti, recupero e prescrizione. RPCT/OdV/revisori/controllo interno — monitoraggio autonomo, audit e follow-up.

Regola operativa: ogni fase deve produrre un'evidenza verificabile su istruttoria, stima, decisione, esecuzione e risultato economico.

La ripartizione va adattata a statuto, regolamenti, deleghe e assetto organizzativo dell'ente; la responsabilità segue i poteri effettivi, i doveri di servizio e la concreta possibilità di prevenire il danno.

Parte III

Segue

“Matrice penalistica e di
compliance per la gestione del
patrimonio immobiliare pubblico
– Focus MEF”

Matrice penalistica e di compliance per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico – Focus MEF

Strumento interno di risk assessment e compliance per dirigenti, funzionari e strutture di indirizzo, coordinamento, controllo e vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze

1. Introduzione e perimetro

La gestione del patrimonio immobiliare pubblico espone a rischi penalistici, amministrativi, disciplinari, contabili e civili lungo l'intero ciclo di vita del bene: dal censimento e dalla verifica del titolo, alla stima, alla locazione o concessione, ai lavori, alla riscossione dei proventi, fino alla dismissione e al controllo successivo. La matrice è selettiva e operativa: non costituisce un catalogo generale dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma considera le fattispecie che, in linea generale e ove ne ricorrano tutti gli elementi tipici, possono emergere nelle operazioni immobiliari.

Il focus MEF riguarda le funzioni di indirizzo, coordinamento, controllo, vigilanza, programmazione finanziaria e verifica dei flussi che possono incidere sulla gestione del patrimonio; non implica che ogni attività gestionale sia direttamente svolta dal MEF. L'Agenzia del demanio esercita, secondo il relativo quadro normativo e regolamentare, funzioni di gestione, amministrazione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato. Rilevano, tra gli altri, l'art. 1 del D.L. 25 settembre 2001, n. 351, l'art. 28-quinquies del D.L. 22 giugno 2023, n. 75, e gli artt. 18 e 21 del Regolamento dell'Agenzia del demanio 27 settembre 2012.

Per i beni sequestrati e confiscati opera il D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, con particolare riguardo agli artt. 35-49 e 110: amministrazione giudiziaria, gestione, rendiconto, destinazione e controlli devono essere documentati e verificabili. Per i beni sequestrati, l'art. 40 prevede l'autorizzazione scritta del giudice delegato per gli atti di straordinaria amministrazione. La qualificazione penale richiede sempre la verifica della condotta, dell'elemento soggettivo, del nesso funzionale con l'ufficio e dell'eventuale vantaggio o danno; l'assenza di un requisito penale non esclude irregolarità amministrative, disciplinari o responsabilità amministrativo-contabili.

Criterio di lettura: separare il fatto storico dalla sua qualificazione. Una carenza documentale, una violazione procedurale o una scelta discutibile non sono, da sole, prova di reato; possono tuttavia attivare correzione amministrativa, audit, responsabilità disciplinare o contabile e, se emergono ulteriori elementi, segnalazioni secondo le procedure.

2. Matrice dei rischi penali nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico

Le colonne distinguono condotta, momento consumativo, confini qualificatori, orientamenti interpretativi e presìdi. Si ripete, le responsabilità amministrative, disciplinari e amministrativo-contabili restano autonome rispetto all'accertamento penale.

Area/operazione immobiliare	Reato e articolo	Testo operativo della fattispecie	Quando il reato si perfeziona	Quando non sussiste / confine con illecito amministrativo-contabile	Cassazione: orientamento e contrasti	Dottrina	Presìdi operativi MEF e prove da conservare
A. Canoni, cauzioni, indennità, rimborsi, spese e proventi	Art. 314 c.p. – peculato	Il pubblico agente che, avendo per ragione dell'ufficio possesso o disponibilità di denaro o cosa mobile altrui, se ne appropria . Rientrano anche somme riscosse o gestite per conto dell'ente.	Con l'appropriazione e la destinazione privatistica, uti dominus , della risorsa: ad esempio trattenimento, uso personale, <u>compensazione non autorizzata o sottrazione di canoni, cauzioni e ricavi</u> .	La sola violazione contabile, l'assenza di autorizzazione o l'errore di registrazione sono indizi, non prova autosufficiente.	Secondo gli orientamenti richiamati, centrale è la concreta destinazione della risorsa e non la sola irregolarità : Cass. pen., Sez. VI, 4 marzo 2025, dep. 24 aprile 2025, n. 15916; Sez. VI, 5 giugno 2024, dep. 4 luglio 2024, n. 26269; Sez. VI, 15 gennaio 2025, dep. 14 maggio 2025, n. 18241; Sez. VI, 8 luglio 2025, dep. 15 settembre 2025, n. 30781.	La lettura prevalente distingue appropriazione privatistica, uso istituzionale improprio e gestione con finalità pubbliche. La finalità esclusivamente privata integra il peculato se ricorrono anche gli altri elementi tipici.	Conti dedicati e riconciliazioni; doppia verifica incasso-contabilizzazione; registro cauzioni e morosità; autorizzazioni; segregazione riscossione-liquidazione; conservare quietanze, estratti, verbali, log e flussi. Attivare anche valutazione disciplinare e contabile.

B. Fondi vincolati per manutenzioni valorizzazione bonifica o immobili finanziati	Art. 314-bis c.p. – indebita destinazione di denaro o cose mobili: ambito applicativo e rapporto con il peculato	Fuori dai casi di peculato , chi ha possesso o disponibilità funzionale di denaro o cosa mobile altrui lo destina a un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o atti aventi forza di legge, senza margini di discrezionalità , con dolo intenzionale di ingiusto vantaggio patrimoniale o danno.	Quando la risorsa è <u>sviata dal vincolo legislativo</u> inderogabile e la condotta è intenzionalmente diretta a conseguire un vantaggio patrimoniale ingiusto o a produrre un danno, senza appropriazione privatistica .	Non basta un regolamento, una circolare o una prassi interna; non basta la discrezionalità male esercitata né la carenza documentale. Se manca il vincolo legislativo specifico o il dolo intenzionale , la questione può essere amministrativa, disciplinare o contabile.	Cass. pen., Sez. VI, 23 ottobre 2024, dep. 4 febbraio 2025, n. 4520; Cass. pen., Sez. II, 21 gennaio 2026, dep. 23 febbraio 2026, n. 7253. L'ambito applicativo va verificato secondo l'orientamento richiamato e senza automatismi rispetto al peculato.	La dottrina esamina il nuovo art. 314-bis come fattispecie residuale rispetto al peculato , con attenzione al vincolo legislativo, all'assenza di discrezionalità e al dolo intenzionale; restano discussi i confini con la gestione amministrativa illegittima.	Mappare fonte, vincolo e margine di scelta; parere di ragioneria e legale; CUP/CIG e capitoli; tracciabilità del trasferimento; conservare atti di impegno, variazioni, autorizzazioni e motivazione. Segnalare anomalie e valutare danno erariale.
C. Irregolarità residuale, conflitti, favoritismi e violazioni procedurali	Art. 323 c.p. – abuso d'ufficio, abrogato	L'art. 323 c.p. è abrogato dal 25 agosto 2024. Non è più il contenitore penale generale di favoritismi o	Nessuna nuova contestazione per abuso d'ufficio dopo l'abrogazione, salvo regole intertemporali	L'abrogazione non equivale a liceità: possono ricorrere corruzione, turbativa, falso, peculato, indebita destinazione ,	L'analisi deve essere condotta senza riqualificazioni automatiche: la condotta va	La dottrina segnala la necessità di evitare sia la riespansion	Aggiornare modelli, deleghe, istruzioni e formazione; motivare scelte e astensioni; registrare conflitti; usare check-list. Correggere

		violazioni procedurali nella gestione immobiliare. L'abrogazione non consente riqualificazioni automatiche nell'art. 314-bis o in altri reati.	applicabili a fatti anteriori e diverse fattispecie tipiche effettivamente integrate.	omissione, frode o reati comuni. Restano responsabilità amministrativa, disciplinare, contabile e civile ove ne ricorrano i presupposti.	scomposta e verificata rispetto agli elementi della fattispecie oggi vigente.	e analogica di reati tipici sia l'idea che ogni irregolarità sia irrilevante. Centrale è la responsabilità organizzativa e documentale.	l'atto, valutare disciplina e contabilità e segnalare solo fatti tipici con elementi concreti.
D. Stime, perizie, sopralluoghi, verbali, SAL, certificati e dati catastali	Artt. 476, 479 e 491-bis c.p.	Le fattispecie riguardano, secondo il caso, falsità materiale o ideologica in atti pubblici e documenti informatici pubblici. Sono rilevanti attestazioni di fatti non veri, alterazioni e inserimenti consapevoli di dati falsi.	Il reato si perfeziona con la formazione o alterazione dolosa dell'atto falso, nella consapevolezza dell'alterazione e della sua idoneità a incidere sulla funzione documentale . La perizia opinabile non è, da sola, falsa.	Un giudizio tecnico valutativo, una stima divergente o un errore non doloso non bastano. Restano possibili responsabilità amministrativa, disciplinare o contabile per negligenza, carente verifica o danno, salvo elementi di frode o falso.	Cass. pen., Sez. VI, 14 gennaio 2026, dep. 13 marzo 2026, n. 9774; Cass. pen., Sez. VI, 14 aprile 2026, dep. 13 maggio 2026, n. 17343. Va distinto il fatto attestato dal giudizio tecnico e valutata la prova del dolo.	La dottrina distingue falsità percettiva , alterazione documentale e valutazione tecnica opinabile, valorizzando o comparabili, metodo, contradditto	Perizie indipendenti, sopralluoghi con foto georeferenziate e verbali firmati; versioning dei file; doppia revisione; accessi ai sistemi; catasto e titoli; conservare dati grezzi, comparabili, SAL e certificati. Sospendere il flusso se emergono indici di falso. Chiaramente non ogni perizia o relazione tecnica è necessariamente un atto pubblico ai fini degli artt.

						rio e tracciabilità del dato di origine.	476 e 479 c.p. posto che occorre verificare natura dell'atto, poteri del soggetto, tipo di attestazione e dolo.
E. Gare per manutenzioni, lavori, progettazioni, servizi tecnici e facility management	Artt. 353 e 353-bis c.p.	L'art. 353 tutela la libertà degli incanti; l'art. 353-bis la libertà del procedimento di scelta del contraente mediante turbamento della procedura di predisposizione del bando o dell'atto equivalente.	La condotta deve alterare una gara o una procedura competitiva, anche informale, mediante accordi, minacce, promesse, collusioni o altri mezzi; per il 353-bis rileva la fase preparatoria quando incide sulla scelta del contraente.	Il 353-bis non si estende al genuino affidamento diretto privo di confronto concorrenziale, anche se amministrativamente illegittimo. L'assenza di gara non prova da sola la turbativa. Restano profili amministrativi, disciplinari e contabili.	Cass. pen., Sez. VI, 9 gennaio 2025, n. 7099; Cass. pen., Sez. VI, 14 gennaio 2026, n. 9774; Sez. VI, 14 aprile 2026, dep. 13 maggio 2026, n. 17343. La procedura e il concreto confronto competitivo sono decisivi.	La dottrina insiste sulla differenza tra patologia della procedura e alterazione penalmente tipica, nonché sulla prova del collegamento o tra condotta e vantaggio del concorrente.	Programmazione e fabbisogno; capitolato non confezionato sul singolo operatore; RUP e commissione segregati; verbali, offerte, Q&A, log, comunicazioni e motivazioni; controlli RPCT e audit sugli affidamenti ripetuti.
F. Affidamenti diretti, somma urgenza e segmenti competitivi simulati	Art. 353-bis c.p.	La criticità riguarda la simulazione di concorrenza: inviti selettivi, rotazioni apparenti, richieste di preventivo costruite o capitolati che indirizzano l'esito, quando esiste una procedura competitiva o un segmento	Il rischio penale cresce se la pseudo-concorrenza è deliberatamente predisposta per orientare la scelta e ricorrono gli altri elementi dell'art. 353-bis. Nei casi genuinamente privi di confronto, la	La genuina assenza di confronto competitivo, pur con affidamento discutibile, non integra automaticamente 353-bis. Somma urgenza non è immunità: vanno provate urgenza, necessità, nesso causale e correttezza del segmento competitivo.	L'orientamento richiamato valorizza i criteri di scelta e la reale struttura della procedura, non la sola etichetta dell'affidamento.	La dottrina propone una verifica sostanziale della concorrenza: numero e indipendenza degli invitati, specificità	Relazione di urgenza; motivazione della scelta; elenco operatori e rotazione; preventivi ricevuti; controlli di indipendenza; separazione tra progettazione e affidamento; conservare messaggi, metadati, verbali e autorizzazioni.

		realmente comparativo.	verifica penale deve essere distinta dalla legittimità amministrativa.	Possibili sanzioni, disciplina e danno erariale.		del capitolato, tempi, comparabilità delle offerte e tracciabilità dei contatti.	
G. Alienazioni, locazioni, concessioni, transazioni, varianti, incarichi e consulenze	Artt. 318, 319, 320, 321 e 322 c.p.	La corruzione per l'esercizio della funzione e quella per atto contrario ai doveri si distinguono per il contenuto del patto e della prestazione funzionale; rilevano anche intermediari, istigazione e utilità al corruttore.	Il reato richiede accordo, utilità e sinallagma con la funzione o con la deformazione dell'atto . Sono sensibili valori di stima, canoni, varianti, transazioni, incarichi, rinunce e condizioni negoziali.	Conflitto di interessi, incarico professionale o rapporto personale non provano da soli il patto corruttivo. Se manca l'accordo o la vendita della funzione, possono restare violazioni amministrative, astensione, disciplina, contabilità e responsabilità civile.	Cass. pen., Sez. VI, 12 novembre 2025, dep. 18 dicembre 2025, n. 40721; Cass. pen., Sez. VI, 27 maggio 2026, dep. 15 luglio 2026, n. 26584. La prova va ricostruita su accordo, utilità, nesso funzionale e atto.	La dottrina distingue utilità lecite e prezzo della funzione, ponendo attenzione a congruità, trasparenza dell'incarico, effettività della prestazione e incompatibilità.	Dichiarazioni di conflitto e astensione; perizia e comparabili; albo incarichi; verifica prestazioni e compensi; collegialità; tracciamento contatti; autorizzazioni e verbali. Conservare documenti e attivare RPCT, legale, disciplina e contabilità.
H. Pressioni su conduttori, concessionari, operatori e privati	Artt. 317 e 319-quater c.p.	La concussione riguarda la costrizione abusiva; l'induzione indebita la pressione condizionante che lascia uno spazio di scelta, con responsabilità anche	La qualificazione dipende da intensità della pressione, abuso della qualità o dei poteri, prospettazione del male, vantaggio indebito e ruolo del privato: costrizione,	Una richiesta trasparente di canone, rilascio o adempimento non è pressione penalmente tipica. Un conflitto o un tono improprio possono generare disciplina, responsabilità	L'orientamento consolidato richiede analisi concreta della libertà di autodeterminazione, del vantaggio e della prospettazione	La dottrina usa la trilogia costrizione-induzione-corruzione e valorizza il comportamento del	Canali di interlocuzione formalizzati; due funzionari alle riunioni; verbali e protocolli; divieto di trattative private non registrate; formazione; conservare richieste, risposte e segnalazioni. Escalation

		del privato che dà o promette l'utilità.	induzione o libero accordo corruttivo sono categorie diverse.	organizzativa o contabile senza integrare 317/319-quater.	indebita; non basta la mera posizione di supremazia.	privato, la consapevolezzza dell'indebito e l'effettiva pressione.	immediata a dirigente, RPCT e autorità giudiziaria quando dovuto.
I. Mediatori , consulenti, portatori di interessi e segnalatori	Art. 346-bis c.p. – traffico di influenze illecite	La mediazione illecita remunerata riguarda la relazione con un pubblico agente o l'esercizio di una funzione, mediante sfruttamento o vantata relazione, per ottenere denaro o altra utilità come prezzo della mediazione o per remunerare il pubblico agente.	Il rischio sorge quando la relazione è strumentalizzata e la remunerazione è indebita; occorre verificare condotta, utilità, nesso con l'influenza e dolo. Una consulenza lecita non è traffico di influenze.	Consulenza trasparente, prestazione effettiva e compenso congruo non bastano per l'art. 346-bis. Restano obblighi di trasparenza, conflitto, disciplina, contabilità e anticorruzione; possono emergere corruzione o millantato credito secondo i fatti.	La distinzione passa per effettività dell'attività, trasparenza del rapporto, qualità dell'influenza, congruità del compenso e finalità indebita.	La dottrina raccomanda di separare lobbying lecito, rappresentanza e consulenza da intermediazione remunerata per alterare la funzione pubblica.	Contratto scritto, oggetto e deliverable; verifica titolari effettivi; registro incontri; due diligence; dichiarazioni di conflitto; pagamenti tracciati; conservare report, fatture, contatti e autorizzazioni.
J. Notizie riservate su stime, trattative, offerte, gare e rilasci	Art. 326 c.p. – rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio	La rivelazione o utilizzazione di notizie d'ufficio coperte da segreto può favorire un profitto o arrecare un danno; la tutela riguarda informazioni non divulgabili conosciute per ragione dell'ufficio.	Il reato si perfeziona con comunicazione o uso <i>contra officium</i> della notizia riservata, con gli elementi soggettivi richiesti e il collegamento a profitto o danno ove previsto dalla fattispecie applicabile.	Non ogni informazione interna è segreto e non ogni errore di accesso è reato. Restano data governance, privacy, disciplina, responsabilità contabile e civile; l'uso di dati pubblici e divulgabili va distinto da quello abusivo.	La verifica richiede natura segreta della notizia , titolo della conoscenza, destinatario, vantaggio o danno, autorizzazioni e tracciabilità; possono concorrere altre fattispecie.	La dottrina collega il segreto alla funzione, alla non divulgabilità e all'uso distorto, valorizzando o classificazione, necessità di sapere e prova	Classificare informazioni e ruoli; least privilege; log accessi e download; data room; accordi di riservatezza; controllo dei conflitti; conservare log, versioni, comunicazioni e autorizzazioni.

						dell'utilizza zione.	
K. Ritardi in provvedimenti, rilascio, recupero crediti e controlli	Art. 328 c.p. – rifiuto o omissione di atti d'ufficio	La fattispecie riguarda il rifiuto indebito di un atto dovuto o l'omissione nei termini e presupposti tipici, con riferimento alla natura dell'atto e all'obbligo di provvedere.	Il reato richiede atto d'ufficio dovuto, scadenza o richiesta qualificata, rifiuto o omissione e dolo secondo il comma applicabile. Il decorso del tempo va rapportato a competenze, solleciti e istruttoria.	Un ritardo organizzativo generico, una pratica complessa o l'assenza di tutti i presupposti non equivalgono automaticamente a omissione penale. Possono però integrare disservizio, disciplina, responsabilità dirigenziale o danno erariale.	La giurisprudenza richiede ricostruzione dell'obbligo concreto, del termine e della consapevolezza; l'analisi non può fondarsi sulla sola percezione di lentezza.	La dottrina distingue inerzia tipica, ritardo giustificato e disfunzione organizzativa, raccomandando sistemi di monitoraggio e responsabilità per processo.	Scadenziario e alert; assegnazione formale; motivazione dei tempi; solleciti e riscontri; monitoraggio morosità e rilasci; conservare fascicolo, workflow, PEC, report e cause del ritardo. Escalation al dirigente e controllo interno.
L. Esecuzione di contratti, lavori, manutenzione e servizi	Artt. 355 e 356 c.p.	L'inadempimento di contratti di pubbliche forniture e la frode nelle pubbliche forniture richiedono distinguere la mera mancata o inesatta prestazione dall'esecuzione fraudolenta. Il mero inadempimento non integra automaticamente la	La frode richiede, secondo il caso, malafede contrattuale ed espediente malizioso o ingannevole idoneo a far apparire conforme l'esecuzione; il semplice mancato risultato, anche grave o doloso, non è sufficiente.	Inadempimento, ritardo, penali e difetti possono restare nell'area contrattuale, amministrativa, disciplinare o contabile. Servono prova della frode, dell'artificio e dell'incidenza sulla verifica o accettazione.	Cass. pen., Sez. VI, 19 dicembre 2024, dep. 4 febbraio 2025, n. 4535: non basta l'inadempimento doloso; serve malafede contrattuale con espediente malizioso o ingannevole idoneo a far apparire conforme l'esecuzione.	La dottrina separa rischio di performance, responsabilità contrattuale e frode, valorizzando controlli in corso d'opera, contraddittorio e prova	Direttore dell'esecuzione e collaudo indipendenti; SAL e prove tecniche; non accettare lavori non conformi; penali e riserve; foto e campionamenti; segregare verifica e pagamento; conservare ordini, rapporti, certificati e contestazioni.

		frode: occorre una concreta condotta fraudolenta o ingannevole incidente sulla verifica della prestazione anche perché viene menzionata la sentenza che ho letto e che esprime proprio questo principio.				dell'inganno	
M. Contributi, fondi PNRR/UE, finanziamenti, energia e sismica	Artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p.	L'art. 316-bis riguarda la destinazione diversa di erogazioni già ottenute; il 316-ter il conseguimento mediante dichiarazioni o omissioni non veritiere; il 640-bis gli artifici o raggiri per ottenere erogazioni pubbliche.	Il discrimine temporale e modale è essenziale: deviazione dopo il conseguimento; conseguimento con dichiarazioni o omissioni; conseguimento con artifici e raggiri. Vanno verificati fondi, vincoli, soggetti, documenti e nesso causale.	Errore materiale non doloso, spesa ammissibile diversa, variante autorizzata o ritardo rendicontativo non provano da soli il reato. Restano revoca, sanzioni, responsabilità amministrativa, disciplinare e contabile.	La qualificazione segue l'orientamento che distingue uso deviato, falso o omissione e frode; la prova deve riguardare erogazione, vincolo, condotta e dolo.	La dottrina raccomanda tracciabilità del progetto, doppio controllo sulle dichiarazioni, separazione dei fondi e verifica del risultato fisico oltre che finanziario.	CUP/CIG e conti dedicati; matrice vincoli-spese; titolare effettivo; controllo dichiarazioni; SAL, foto, fatture e quietanze; audit e recupero somme. Suspendere pagamenti e segnalare secondo regole del programma.
N. Beni sequestrati e confiscati	Peculato; concorso omissivo ex art. 40, comma 2, c.p. ; D.Lgs. 159/2011,	Rischi: sottrazione di canoni e ricavi, gestione di fatto del precedente titolare, spese non autorizzate, autoliquidazioni, mancati controlli su	La responsabilità può derivare da appropriazione, concorso omissivo quando esiste obbligo giuridico di impedire l'evento e	Una spesa non autorizzata non è automaticamente appropriazione: occorre esaminare necessità, gestione, eventuale autoliquidazione, utilità	Cass. pen., Sez. VI, 3 giugno 2025, n. 25207, sul possibile concorso omissivo dell'amministratore e giudiziario inerte	La dottrina collega gestione giudiziaria, responsabilità di garanzia,	Inventario e stato di occupazione; autorizzazioni; conti separati; rendiconto periodico; monitoraggio canoni e morosità; verifica spese e compensi;

	artt. 35-49 e 110	occupazioni e affitti. L'amministratore giudiziario deve gestire, rendicontare, chiedere autorizzazioni e rispettare la destinazione.	inerzia consapevole, o da atti contrari alle regole della misura. Per gli atti di straordinaria amministrazione dei beni sequestrati occorre autorizzazione scritta del giudice delegato ex art. 40.	personale e rendiconto. Restano revoca, responsabilità disciplinare, contabile, civile e misure di controllo.	o consapevole rispetto alla sottrazione di ricavi; Cass. pen., Sez. VI, 5 giugno 2024, n. 26269; Cass. pen., Sez. VI, 26 febbraio 2025, n. 18735, sul confine fra spese non autorizzate e autoliquidazione/appropriazione.	rendiconto e destinazione, distinguendo o rischio di mala gestione e appropriazione e valorizzando o controlli esterni effettivi.	accessi e sopralluoghi; conservare decreti, verbali, fatture, estratti, registri e report. Escalation a giudice delegato, ANBSC, organi di controllo e autorità giudiziaria quando dovuto.
O. Occupazioni abusive, danneggiamenti, abusi urbanistici non sanabili e depauperamento	Area collegata: non forzare nei delitti contro la PA	L'occupazione abusiva, il danneggiamento, l'abuso urbanistico e il deterioramento possono coinvolgere reati comuni o urbanistici, illeciti amministrativi e responsabilità civili; la matrice non li riconduce automaticamente a un delitto contro la PA.	Rilevano condotte concrete, bene leso, dolo o colpa, nesso causale e posizione di garanzia. Il depauperamento può derivare anche da inerzia gestionale, senza automatica responsabilità penale.	Non sussiste un reato contro la PA per il solo fatto dell'occupazione o del deterioramento. Restano obblighi di preservazione, segnalazione, recupero, messa in sicurezza, controlli e azioni giudiziarie o amministrative; possibili profili disciplinari e contabili.	L'inquadramento dipende dalla fattispecie concreta e dalla prova della condotta; evitare sovrapposizioni tra responsabilità dell'occupante e omissioni degli uffici.	La dottrina tratta il tema come rischio patrimoniale e di governo del bene, con attenzione a tempestività, custodia, tutela possessoria e responsabilità per mancata conservazione.	Censimento periodico; sopralluoghi e foto; segnalazione a polizia e urbanistica; ordinanze e azioni di rilascio; messa in sicurezza; stima danni; registro degli interventi; audit sui tempi di reazione e conservazione delle evidenze.

3. Griglia operativa per fase del ciclo di vita dell'immobile

La griglia traduce la matrice in **controlli verificabili**. L'escalation è proporzionata: prima presidio e correzione, poi coinvolgimento delle funzioni di controllo e, quando emergono elementi concreti di illecito, segnalazione alle autorità competenti.

Fase	Rischi tipici	Decisione/controllo necessario	Documento o evidenza probatoria	Red flags	Escalation
Censimento e titolo	Titolo incerto, beni non censiti, dati catastali non aggiornati, occupazioni non registrate.	Accertare titolo, consistenza, stato di occupazione, vincoli, destinazione urbanistica e soggetto competente.	Titoli, visure, planimetrie, inventario, sopralluogo, foto, verbale e registro occupanti.	Differenze tra catasto, inventario e realtà; accessi mancanti; occupante non identificato; bene senza responsabile.	Responsabile patrimonio; dirigente; ufficio legale/urbanistica; RPCT se ricorre conflitto o anomalia; controllo interno.
Stima e valorizzazione	Stima orientata, comparabili selezionati, canone o valore incongruo, conflitto del perito.	Usare perizia indipendente, metodo esplicitato, comparabili verificabili e revisione; dichiarare conflitti.	Perizia, banche dati, comparabili, sopralluoghi, dichiarazioni, parere di revisione e verbale decisionale.	Valore tondo o invariato senza motivazione; unico comparabile; urgenza non documentata; contatti informali.	Dirigente; ragioneria; commissione o revisore; RPCT; legale per conflitto o possibile illecito.
Locazione e concessione	Canoni non riscossi, assegnazione preferenziale, durata o garanzie non motivate, pressione sul privato.	Verificare procedura comparativa, requisiti, canone, garanzie, conflitti, tracciabilità e controllo dell'adempimento.	Avviso, offerte, istruttoria, contratto, garanzia, verbali, autorizzazioni, registro canoni e morosità.	Inviti mirati; canone sotto mercato; rinnovi seriali; cauzione non contabilizzata; accessi privilegiati.	RUP/dirigente; ragioneria; RPCT; ufficio legale; organo di controllo e autorità giudiziaria quando dovuto.
Manutenzione e lavori	Fabbisogno artificioso, urgenza costruita, capitolato indirizzato, SAL o collaudo compiacenti.	Programmare; verificare CIG/CUP quando applicabili; separare progettazione, affidamento, esecuzione e pagamento; controllare esecuzione.	Programma, determina, progetto, capitolato, CIG/CUP, offerte, contratto, ordini, SAL, collaudo, foto e prove.	Ripetizione sotto soglia; unico operatore; varianti seriali; SAL anticipati; certificati senza sopralluogo.	RUP e dirigente; ragioneria; RPCT; audit; legale; organo di controllo; autorità giudiziaria se emergono turbativa, falso o frode.
Pagamento e rendicontazione	Pagamento duplicato o senza prestazione, fondi devianti, compensi o rimborsi privi di titolo.	Segregare istruttoria, liquidazione e pagamento; riconciliare fatture, contratto, SAL, conto e risultato fisico.	Ordine, fattura, DURC o equivalenti, liquidazione, mandato, estratto conto, registro cespiti e rendiconto.	IBAN variato senza verifica; fatture ravvicinate; prestazione non misurata; anticipi; conti non riconciliati.	Responsabile finanziario; dirigente; controllo di gestione; RPCT; revisore; ufficio legale e autorità competenti.
Dismissione e alienazione	Valore sottostimato, gara orientata, trattativa opaca,	Verificare procedura, motivazione dei valori,	Perizia, delibera, avviso, offerte, verbali,	Un solo offerente; ribassi anomali; acquirente	Dirigente; ragioneria; legale; RPCT; organo di controllo;

	transazione non conveniente, conflitto.	comparabilità, pubblicità, autorizzazioni, conflitti e interesse pubblico.	autorizzazioni, contratto, incasso e relazione di convenienza.	collegato; rinunce o transazioni non motivate; incasso tardivo.	autorità giudiziaria se emergono patto, falso o turbativa.
Bene sequestrato/con fiscato	Sottrazione di ricavi, gestione del precedente titolare, spese non autorizzate, autoliquidazioni, mancato controllo.	Applicare artt. 35-49 e 110 D.Lgs. 159/2011; autorizzazione scritta del giudice delegato ex art. 40 per straordinaria amministrazione; rendicontare e monitorare ricavi.	Decreto, inventario, nomina, autorizzazioni, rendiconto, conti, contratti, canoni, morosità, sopralluoghi e report di destinazione.	Ricavi in contanti; spese personali; compensi senza decreto; occupazioni non rilevate; rendiconti tardivi; assenza di sopralluoghi.	Amministratore giudiziario; giudice delegato; ANBSC; dirigente; organo di controllo; autorità giudiziaria quando dovuto.
Controllo successivo e audit	Controllo formale, anomalie ricorrenti, mancata azione correttiva, perdita di prove.	Riconciliare dati patrimoniali e finanziari; campionare; verificare tempi e red flags; adottare azioni correttive e follow-up.	Report audit, campioni, check-list, verbali, piano azioni, chiusura rilievi, log e conservazione documentale.	Rilievi ripetuti; eccezioni non chiuse; documenti modificati; assenza di owner; scostamenti non spiegati.	Dirigente; controllo interno; ragioneria; RPCT; organo di controllo; ufficio legale; autorità giudiziaria secondo procedure.

4. Art. 314 c.p., art. 314-bis c.p. e abrogato art. 323 c.p.: test decisionale

Il test non sostituisce la qualificazione giuridica del caso concreto. **Serve a orientare la prima risposta organizzativa**, preservando le evidenze e distinguendo appropriazione, destinazione vietata, irregolarità e mera carenza documentale.

Fatto	Esito qualificatorio	Azione operativa
Appropriazione o privatizzazione della risorsa	Possibile peculato ex art. 314 c.p., ove ricorrano possesso funzionale, appropriazione e dolo; verificare anche concorso e danno.	Sospendere il flusso ove legittimo, preservare documenti e log, informare dirigente e controllo, attivare legale e segnalare all'autorità giudiziaria quando dovuto.
Uso difforme ma ancora pubblico, entro vincolo legislativo inderogabile, con dolo intenzionale di vantaggio o danno	Possibile art. 314-bis c.p., fuori dai casi di peculato, se il vincolo deriva da legge o atto avente forza di legge e non vi è discrezionalità.	Verificare fonte e vincolo; acquisire parere legale e ragioneria; ricostruire dolo, vantaggio o danno; correggere la destinazione e valutare contabilità e disciplina.
Conflitto, favoritismo o violazione procedurale non riconducibile a reato tipico	L'art. 323 c.p. è abrogato dal 25 agosto 2024. Possibili violazioni amministrative, astensione, responsabilità disciplinare, contabile o civile; altri reati solo se ne ricorrono gli elementi.	Correggere o annullare secondo le regole; disporre astensione e verifica indipendente; valutare RPCT, disciplina, danno erariale e azioni civili; non riqualificare automaticamente.
Mera irregolarità documentale	Di regola non è reato senza falso, frode, dolo tipico o altro elemento; può essere rilievo amministrativo o di controllo.	Integrare documenti, conservare la versione originaria, fare audit e formazione; se emergono elementi di falso o frode, bloccare la manipolazione delle evidenze e attivare le procedure.

5. Conclusioni

La gestione immobiliare pubblica **non determina un automatismo penale**: la qualificazione dipende dalla condotta concreta, dal bene giuridico, dal ruolo del soggetto, dall'elemento soggettivo e dalla prova del nesso con l'ufficio.

Il primo presidio è la documentazione contemporanea, completa e intelligibile: decisione, alternativa considerata, valore, conflitti, autorizzazioni, esecuzione, pagamento e controllo devono poter essere ricostruiti senza affidarsi a spiegazioni posteriori.

Sono centrali la tracciabilità decisionale e finanziaria, la segregazione tra istruttoria, affidamento, verifica, liquidazione e pagamento, la gestione attiva dei conflitti di interesse e il controllo effettivo, non meramente formale.

Per i beni sequestrati e confiscati la tempestività di inventario, autorizzazione, rendiconto, monitoraggio dei ricavi e verifica dell'operato dell'amministratore giudiziario è parte essenziale del presidio.

Di fronte a un'anomalia occorre conservare immediatamente le evidenze, evitare modifiche non tracciate, sospendere i flussi quando legittimo e proporzionato, svolgere un accertamento interno indipendente e adottare azioni correttive.

Le segnalazioni a dirigente, ragioneria, RPCT, ufficio legale, organo di controllo e autorità giudiziaria devono seguire competenze e procedure applicabili, senza sottovalutare il rischio ma anche senza trasformare ogni irregolarità in una contestazione penale.

6. Fonti normative, giurisprudenziali e dottrinali essenziali

Fonti normative

- Codice penale, artt. 314, 314-bis, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323 abrogato, 326, 328, 346-bis, 353, 353-bis, 355, 356, 476, 479, 491-bis e 640-bis.
- D.L. 25 settembre 2001, n. 351, art. 1.
- D.L. 22 giugno 2023, n. 75, art. 28-quinquies.
- D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, artt. 35-49 e 110.
- L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1.
- D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 16.
- Regolamento dell'Agenzia del demanio 27 settembre 2012, artt. 18 e 21.
- PNA 2026-2028, Delibera ANAC 28 gennaio 2026, n. 19.

Fonti giurisprudenziali minime

- Cass. pen., Sez. VI, 5 giugno 2024, dep. 4 luglio 2024, n. 26269.
- Cass. pen., Sez. VI, 26 febbraio 2025, n. 18735.
- Cass. pen., Sez. VI, 19 dicembre 2024, dep. 4 febbraio 2025, n. 4535.
- Cass. pen., Sez. VI, 23 ottobre 2024, dep. 4 febbraio 2025, n. 4520.
- Cass. pen., Sez. VI, 9 gennaio 2025, n. 7099.
- Cass. pen., Sez. VI, 4 marzo 2025, dep. 24 aprile 2025, n. 15916.
- Cass. pen., Sez. VI, 15 gennaio 2025, dep. 14 maggio 2025, n. 18241.
- Cass. pen., Sez. VI, 3 giugno 2025, n. 25207.
- Cass. pen., Sez. VI, 8 luglio 2025, dep. 15 settembre 2025, n. 30781.

- Cass. pen., Sez. VI, 12 novembre 2025, dep. 18 dicembre 2025, n. 40721.
- Cass. pen., Sez. II, 21 gennaio 2026, dep. 23 febbraio 2026, n. 7253.
- Cass. pen., Sez. VI, 14 gennaio 2026, dep. 13 marzo 2026, n. 9774.
- Cass. pen., Sez. VI, 14 gennaio 2026, n. 9774.
- Cass. pen., Sez. VI, 14 aprile 2026, dep. 13 maggio 2026, n. 17343.
- Cass. pen., Sez. VI, 27 maggio 2026, dep. 15 luglio 2026, n. 26584.
- Cass. pen., Sez. VI, 5 giugno 2024, n. 26269, in tema di gestione di beni sottoposti a misura e confini del peculato.
- Cass. pen., Sez. VI, 14 aprile 2026, dep. 13 maggio 2026, n. 17343, richiamata anche per le falsità e le procedure di scelta del contraente.

Fonti dottrinali essenziali

- La rilevanza penale dell'abuso distrattivo tra abrogazione dell'abuso d'ufficio e nuovo art. 314-bis c.p.
- Commentario: Art. 314-bis c.p. – Indebita destinazione di denaro o cose mobili.
- Indebita destinazione ex art. 314-bis c.p. e peculato: una sentenza pilota.
- PNA 2026-2028 – misure organizzative in materia di anticorruzione.

Parte IV

Segue

“La relazione”

Relazione per convegno MEF 22 Ottobre 2026

di Michele Andreano *

Gestione del patrimonio pubblico, responsabilità e compliance: prevenire il danno erariale, il reato e la responsabilità dell'ente

Signore e Signori,

consentitemi preliminarmente di ringraziare tutti gli organizzatori di questo incontro formativo, ed in particolare al Direttore Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ci ospita, l'Avv. Francesco Soro e il Direttore della Valorizzazione del Patrimonio Pubblico, l'Avv. Stefano Mantella, oltre a Eurispes di cui mi onoro di essere da poco umile componente e per questo un particolare ringraziamento al Presidente Prof. Gianmaria Fara e al Presidente del Comitato scientifico di questo prestigioso Istituto di Ricerca, il Prof. Alberto Mattiacci. Da ultimo, ma non per ultimo, saluto il caro e storico amico Prof. Federico Tedeschini a cui chiedo di pazientare se nella mia breve relazione vi saranno delle imprecisioni, ogni qualvolta, poché per verità, dovrò toccare alcune considerazioni di diritto amministrativo. Maestro del Diritto Pubblico, quale è in *subiecta materia*, mi perdonerà.

Tanto, direi, doverosamente premesso, passiamo al tema assegnato, per verità mai particolarmente amato, non da chi parla, ma dai destinatari di obblighi, norme, responsabilità.

Mi farò certamente “perdonare” per qualche digressione, più figlia dell'ingrato compito ricognitivo affidatomi con questa umile relazione, convinto, come sono, del massimo impegno e dell'alta professionalità dei Dirigenti e Funzionari di questa Amministrazione che rappresenta il cuore del Nostro sistema, della Repubblica.

Anzi, da subito esprima una netta convinzione, un auspicio riformatore. Chi vi parla è profondamente convinto che nessuno, per colpa, debba mai rispondere con l'estrema ratio inframuraria. E questa convinzione è fortemente radicata in me per una semplice, quanto evidente, riflessione: solo chi lavora può sbagliare. Il dolo è altra cosa e lo affronterò solo per dovere di “analisi” teorica.

Il punto di partenza è semplice, ma spesso trascurato: **la gestione del patrimonio pubblico non è una normale attività immobiliare**. Essa costituisce esercizio di una funzione amministrativa e finanziaria rivolta alla cura di interessi collettivi, sottoposta ai principi di **buon andamento, imparzialità, equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico** [1].

Quando una Pubblica Amministrazione decide di valorizzare, concedere in uso, locare, dismettere, conferire a un fondo immobiliare o affidare in gestione un bene, non decide soltanto come amministrare un cespite. Decide come preservare, accrescere o trasformare una componente della ricchezza pubblica. Per tale ragione, l'esternalizzazione di attività gestorie può affidare a terzi compiti tecnici, finanziari o operativi, ma **non esternalizza mai il dovere pubblico di indirizzo, controllo, trasparenza e verifica della convenienza dell'operazione**.

Il primo profilo da chiarire riguarda la natura del bene. I beni demaniali sono assoggettati a un regime speciale di inalienabilità, salvo i modi e i limiti stabiliti dalla legge; altri beni appartengono al patrimonio indisponibile oppure al patrimonio disponibile dell'ente [2]. La qualificazione non ha carattere puramente teorico: condiziona la circolazione giuridica del bene, la possibilità di conferirlo, alienarlo o valorizzarlo, nonché l'intensità del controllo pubblico richiesto.

Nelle politiche di valorizzazione, il legislatore ha ammesso il ricorso a fondi comuni di investimento immobiliare e il conferimento di immobili pubblici, anche mediante soggetti societari controllati dallo Stato, per favorire la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico [3]. Tuttavia, la legittimità dello strumento finanziario non dimostra, da sola, la convenienza della singola operazione. Occorrono istruttoria completa, stima indipendente, motivazione comparativa, verifica dei costi, valutazione degli impatti finanziari, presidio dei conflitti di interesse e monitoraggio dell'esecuzione.

La filiera delle responsabilità

La responsabilità va ripartita secondo il potere effettivo esercitato nella procedura, non secondo formule organizzative astratte. L'organo politico risponde dell'indirizzo, della programmazione, della definizione degli obiettivi e del controllo strategico. Esso non può sostituirsi alla dirigenza nella gestione concreta, ma non può neppure ritenersi estraneo a direttive illegittime, scelte irragionevoli, omissioni di controllo o indicazioni che orientino impropriamente una specifica operazione.

Il vertice amministrativo ha una responsabilità organizzativa: deve costruire una ripartizione chiara di competenze, flussi informativi, deleghe, controlli e presidi. Il dirigente, invece, è normalmente il soggetto sul quale converge la responsabilità gestionale: adotta l'atto, approva

l'istruttoria, verifica la regolarità del procedimento, governa l'esecuzione e deve motivare la scelta. Il funzionario istruttore, il responsabile del procedimento e i soggetti incaricati di stime, verifiche o controlli rispondono per le attività concretamente svolte, in particolare se l'istruttoria è incompleta, se vengono omessi dati decisivi, se le valutazioni sono artificiosamente orientate o se sono taciuti conflitti di interesse.

Quando l'amministrazione opera attraverso una società partecipata o una società affidataria, assume rilievo anche la posizione del rappresentante dell'ente pubblico socio. Costui deve esercitare i diritti sociali in modo informato e coerente con l'interesse pubblico, verificando che la partecipazione mantenga la sua ragione economica e funzionale. Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica disciplina la costituzione, l'acquisto, il mantenimento e la gestione delle partecipazioni pubbliche, imponendo una valutazione dell'interesse pubblico perseguito e della sostenibilità della scelta [4].

Per le società **in house** (società sottoposte a un controllo dell'amministrazione analogo a quello esercitato sui propri servizi), l'amministrazione affidante deve disporre di poteri reali di indirizzo e controllo. Il controllo non può essere nominale: deve incidere sugli obiettivi, sulla gestione, sugli atti più rilevanti, sui risultati economici e sull'esecuzione dell'affidamento [5].

Responsabilità erariale, civile e disciplinare

La responsabilità amministrativo-contabile, comunemente detta **responsabilità erariale**, si configura quando un soggetto legato alla Pubblica Amministrazione da un rapporto di servizio cagiona, con dolo o colpa grave, un danno patrimoniale o non patrimoniale all'ente pubblico [6]. Nel settore immobiliare, il danno può derivare da una vendita sottocosto, da un canone non congruo, da una mancata riscossione, da una garanzia insufficiente, da un investimento privo di adeguata istruttoria, da costi ingiustificati o dalla perdita di un'opportunità economica.

È particolarmente rilevante il **danno alla concorrenza**, cioè il pregiudizio economico derivante dalla mancata competizione tra operatori. La Corte dei conti ha ricondotto tale danno alla differenza tra il risultato economico effettivamente ottenuto e quello più favorevole che l'amministrazione avrebbe potuto conseguire mediante un confronto competitivo effettivo [7]. In un'operazione di conferimento o gestione immobiliare, tale danno può emergere quando il gestore sia scelto senza un adeguato confronto, quando la procedura sia soltanto apparente o quando requisiti e condizioni siano modellati su un operatore predeterminato.

La responsabilità civile opera su un piano distinto. Gli amministratori e i sindaci di una società partecipata rispondono, in via ordinaria, secondo le regole del diritto societario. La giurisprudenza delle Sezioni Unite ha chiarito che il danno subito dalla società non coincide automaticamente

con un danno erariale subito dall'ente socio, poiché la società ha una propria soggettività giuridica e un patrimonio distinto [8]. La responsabilità contabile può tuttavia emergere quando vi sia danno direttamente arrecato all'ente pubblico partecipante, oppure, in presenza dei relativi presupposti, nell'ambito delle società in house o di un rapporto di servizio effettivo [9].

A ciò si aggiunge la responsabilità disciplinare del dipendente o dirigente, che può conseguire alla violazione dei doveri d'ufficio, delle regole organizzative, degli obblighi di astensione, delle prescrizioni in materia di trasparenza e delle misure interne di prevenzione della corruzione.

Le responsabilità penali

Sul piano penale, occorre evitare due errori opposti: considerare reato ogni illegittimità amministrativa oppure, al contrario, ritenere irrilevante penalmente ogni condotta successiva all'abrogazione dell'abuso d'ufficio.

L'abrogazione dell'art. 323 del codice penale ha ristretto l'area della rilevanza penale della mera violazione di legge nell'esercizio della funzione. Ciò non significa, però, che siano venute meno le principali fattispecie applicabili alla gestione del patrimonio pubblico.

In particolare l'ipotesi di reato di nuovo conio, diciamo in "sostituzione" dell'abuso di ufficio, mi perdoneranno i cultori della materia per tale termine, ovvero l'art. 314-bis c.p., rubricato "Indebita destinazione di denaro o cose mobili", è stato introdotto dall'art. 9 del D.L. 4 luglio 2024, n. 92, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2024, n. 112.

La norma è entrata in vigore il 5 luglio 2024, nella formulazione definitivamente modificata in sede di conversione dal 10 agosto 2024; pochi giorni dopo, la L. 9 agosto 2024, n. 114 ha abrogato, come detto, l'art. 323 c.p. sul delitto di abuso d'ufficio.

Essendo una nuova fattispecie, penso meriti alcune riflessioni in più rispetto a quelle "notorie".

Non è tecnicamente un "rimpiazzo" integrale dell'abuso d'ufficio: costituisce piuttosto il recupero selettivo di una specifico area dell'abuso d'ufficio distrattivo, ossia delle condotte aventi a oggetto denaro o beni mobili pubblici destinati illegittimamente a uno scopo diverso da quello vincolato dalla legge. La Cassazione qualifica la fattispecie come una figura a struttura ibrida, che combina elementi del peculato e dell'abrogato abuso d'ufficio.

L'art. 314-bis c.p. punisce, fuori dei casi di peculato ex art. 314 c.p., il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, avendo per ragione del proprio ufficio o servizio il possesso o la disponibilità di denaro o altra cosa mobile altrui, li destina a un uso diverso da quello

imposto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge, privi di margini di discrezionalità, procurando intenzionalmente a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale oppure arrecando ad altri un danno ingiusto.

La pena ordinaria è la reclusione da sei mesi a tre anni; essa sale da sei mesi a quattro anni se il fatto lede gli interessi finanziari dell'Unione europea e il vantaggio o danno supera 100.000 euro.

Gli elementi costitutivi sono quindi:

Soggetto attivo qualificato: pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

Presupposto di fatto: possesso o disponibilità, per ragioni d'ufficio o di servizio, di denaro o altra cosa mobile altrui.

Oggetto materiale: esclusivamente denaro o cose mobili; non gli immobili.

Condotta: destinazione del bene a un uso diverso da quello rigidamente imposto da fonte primaria o atto con forza di legge.

Violazione vincolata: devono mancare margini di discrezionalità amministrativa.

Evento alternativo: ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri, oppure danno ingiusto arrecato ad altri.

Elemento soggettivo: dolo intenzionale, ossia il vantaggio o il danno devono essere lo scopo perseguito dall'agente, non una mera conseguenza prevista o accettata.

Il rapporto con peculato e l'ex abuso d'ufficio possiamo così sintetizzarlo.

La clausola iniziale, “fuori dei casi previsti dall'articolo 314”, attribuisce all'art. 314-bis c.p. carattere sussidiario rispetto al peculato. L'art. 314 c.p. continua quindi a punire la distrazione-appropriativa: la sottrazione definitiva di denaro o beni mobili alla funzione pubblica per soddisfare interessi esclusivamente privati dell'agente o di terzi.

L'art. 314-bis c.p. riguarda invece la cosiddetta distrazione non appropriativa o abuso distrattivo: la risorsa viene utilizzata in modo difforme dalla sua destinazione legale, ma resta nell'area di una finalità in qualche modo pubblicistica o istituzionale.

La condotta può nondimeno procurare un vantaggio patrimoniale ingiusto o arrecare un danno ingiusto e, proprio per questo, integra il reato se ricorrono tutti gli ulteriori presupposti tipici.

La Cass. pen., Sez. VI, 4 febbraio 2025, n. 4520, ha chiarito che l'art. 314-bis conserva la punibilità delle condotte distrattive che, prima dell'abrogazione, sarebbero ricadute nell'art. 323 c.p.; non modifica però il perimetro applicativo del peculato. Il medesimo orientamento è stato ribadito da Cass. pen., Sez. VI, 16 maggio 2025, n. 18587 e da Cass. pen., Sez. I, 27 maggio 2025, n. 19806.

Vi è un limite decisivo per il patrimonio immobiliare pubblico

Per la relazione sul patrimonio pubblico, il punto è di primaria importanza: l'art. 314-bis c.p. non ha per oggetto i beni immobili. Esso è applicabile a denaro e cose mobili; pertanto, una condotta distrattiva relativa a un immobile pubblico che, sotto il previgente art. 323 c.p., fosse astrattamente sussumibile nell'abuso d'ufficio, non può oggi essere automaticamente ricondotta all'art. 314-bis c.p..

La giurisprudenza e la dottrina richiamate individuano in ciò un'area di *abolitio criminis* (abolizione del reato con cessazione della rilevanza penale del fatto), salvo che la condotta integri un diverso reato: ad esempio corruzione, turbativa, falsità, frode, peculato avente ad oggetto somme di denaro, o altro delitto previsto dalla legge penale.

Ciò significa che, in una dismissione immobiliare sottocosto o in un conferimento patrimoniale irregolare, l'art. 314-bis c.p. può venire in considerazione solo per la deviazione di somme, canoni, ricavi, garanzie, fondi vincolati o altri beni mobili; non per il bene immobile in sé.

Va fatto un collegamento con diritto UE e D.Lgs. 231/2001.

La fattispecie è stata introdotta anche in rapporto agli obblighi derivanti dall'art. 4, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2017/1371, nota come direttiva PIF (Protection of the European Union's Financial Interests, cioè direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea). Tale disposizione impone di sanzionare l'uso di fondi o beni per fini diversi da quelli previsti, quando siano lesi gli interessi finanziari dell'Unione.

L'art. 314-bis c.p. è stato inoltre inserito nel catalogo dell'art. 25 del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231; la rilevanza ai fini della responsabilità dell'ente è collegata alle ipotesi che offendono gli interessi finanziari dell'Unione europea. La disposizione è anche richiamata dall'art. 322-bis c.p., con estensione alle categorie di funzionari europei e stranieri ivi indicate, e dall'art. 323-bis c.p., per l'attenuante della particolare tenuità del fatto.

In conclusione, l'art. 314-bis c.p. non reintroduce l'abuso d'ufficio: seleziona e mantiene penalmente rilevante una porzione circoscritta dell'abuso distrattivo. Il reato richiede la disponibilità funzionale di denaro o beni mobili, la violazione di un vincolo legislativo privo di discrezionalità e il dolo intenzionale di procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale o un danno ingiusto. Restano nel peculato le distrazioni che si risolvono in una vera appropriazione per fini esclusivamente privati; restano fuori dall'art. 314-bis, invece, le distrazioni che hanno per oggetto beni immobili.

Restano centrali la corruzione, l'induzione indebita, il peculato, l'indebita destinazione di denaro o cose mobili, la turbata libertà degli incanti, la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, il traffico di influenze illecite, le falsità documentali e le frodi in danno dello Stato o dell'Unione europea [10].

La **corruzione** richiede la prova di un accordo illecito tra pubblico agente e privato, in cui denaro o altra utilità costituiscano il corrispettivo dell'esercizio della funzione o del compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio. Non basta, dunque, un vantaggio ricevuto o un rapporto professionale anomalo: occorre dimostrare il collegamento sinallagmatico tra utilità e funzione pubblica [11].

Nella corruzione per l'esercizio della funzione e in quella per atto contrario ai doveri d'ufficio occorre individuare il rapporto tra l'utilità indebita e la funzione o la condotta del pubblico agente, ma cambia l'oggetto dello scambio.

Nell'istigazione alla corruzione, invece, può mancare l'accettazione della proposta; nel traffico di influenze illecite rileva la mediazione illecita nei termini previsti dalla legge, senza che sia necessariamente configurabile un accordo corruttivo diretto con il pubblico agente.

Nelle procedure di scelta del gestore, dell'acquirente, del locatario o del contraente, assumono particolare rilievo gli artt. 353 e 353-bis del codice penale.

Il primo tutela la libertà degli incanti; il secondo incrimina le condotte collusive, violente, minacciose o fraudolente dirette a condizionare la predisposizione del bando o di un atto equivalente, prima ancora dell'avvio della gara [12].

Nel patrimonio immobiliare pubblico, il rischio può manifestarsi nella costruzione artificiosa dei requisiti di partecipazione, nella comunicazione selettiva di informazioni, nella manipolazione della stima, nella restrizione immotivata del mercato o nella predisposizione di condizioni favorevoli a un operatore.

L'art. 346-bis del codice penale punisce il **traffico di influenze illecite**, cioè l'indebita remunerazione dell'intermediazione verso un pubblico agente, quando essa sia finalizzata al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio [13].

È inoltre essenziale accertare, in concreto, la qualifica del soggetto che agisce.

La giurisprudenza penale ha affermato che la qualifica pubblicistica dipende dall'attività effettivamente esercitata e dalla disciplina che la regola, non dalla sola denominazione formale del soggetto [14]. Anche un gestore esterno, un amministratore di partecipata o un consulente possono quindi assumere rilevanza penale pubblicistica, se partecipano concretamente all'esercizio di funzioni o servizi pubblici.

Anticorruzione, trasparenza e modello 231

Il modello di prevenzione deve essere integrato.

Per la Pubblica Amministrazione, il perno è il **PIAO** (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), nella cui sezione dedicata ai rischi corruttivi e alla trasparenza devono essere programmati, monitorati e aggiornati i presidi organizzativi [15]. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza deve ricevere flussi informativi effettivi sulle operazioni patrimoniali più esposte, non meri adempimenti formali.

Il sistema deve prevedere:

- dichiarazioni preventive e periodiche di conflitto di interessi;
- astensione obbligatoria;
- separazione tra chi istruisce, chi valuta, chi decide e chi controlla;
- stime indipendenti;
- verifiche sulla titolarità effettiva e sull'affidabilità del gestore;
- fascicolo digitale completo;
- controlli sugli scostamenti tra piano economico-finanziario e risultati reali;

- controlli sui subaffidamenti e sulle modifiche contrattuali.

Nei contratti pubblici, l'art. 16 del D.Lgs. 36/2023 impone di prevenire e risolvere conflitti di interesse idonei a compromettere, anche soltanto apparentemente, imparzialità e indipendenza della procedura [16]. Questo presidio deve essere applicato con particolare rigore quando l'operazione mobilita rilevanti valori immobiliari, comporta margini valutativi ampi o coinvolge operatori che abbiano rapporti professionali pregressi con decisori, istruttori, consulenti o componenti degli organi sociali.

Il D.Lgs. 231/2001 non si applica allo Stato, agli enti territoriali e agli enti pubblici non economici; si applica invece, in linea generale, alle società e agli enti, anche privi di personalità giuridica [17].

Esso è pertanto potenzialmente applicabile alle SGR (Società di Gestione del Risparmio), alle società partecipate, alle società veicolo e ai gestori privati, se ricorrono i presupposti soggettivi.

L'ente risponde quando il reato-presupposto è commesso nel suo interesse o a suo vantaggio da soggetti apicali o sottoposti [18]. L'esimente richiede un modello organizzativo realmente attuato, un OdV (Organismo di Vigilanza) autonomo, flussi informativi, controlli, formazione, sistema disciplinare e aggiornamento del modello in funzione delle attività esposte al rischio [19].

Conclusioni

La prevenzione efficace non si realizza sommando adempimenti, ma costruendo una **catena di decisioni verificabili**. Ogni operazione sul patrimonio pubblico deve poter rispondere a cinque domande:

- perché è necessaria;
- perché è conveniente;
- chi l'ha istruita;
- chi l'ha controllata;
- quali interessi privati sono stati esclusi o neutralizzati.

La regola conclusiva è questa: **si possono affidare a terzi competenze tecniche e gestionali, ma non si può affidare a terzi la responsabilità pubblica della scelta**. La buona amministrazione del patrimonio pubblico richiede, insieme, legalità, competenza tecnica, concorrenza, trasparenza, controllo societario e prevenzione penale.

Note

[1] **Cost., art. 97:** impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, nonché buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

[2] **Art. 823 c.c.:** i beni demaniali sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

[3] **D.L. 27 giugno 2012, n. 87, art. 2,** in tema di valorizzazione e dismissione di immobili pubblici: disciplina il ricorso a fondi comuni di investimento immobiliare e il trasferimento o conferimento di immobili da parte di società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato. **Fondo immobiliare:** organismo di investimento collettivo che investe prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

[4] **D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 1:** il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica disciplina costituzione, acquisto, mantenimento e gestione di partecipazioni pubbliche, dirette e indirette. **TUSP:** acronimo di Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

[5] **D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 16:** le società in house ricevono affidamenti diretti dalle amministrazioni che esercitano il controllo analogo; la norma disciplina altresì il limite relativo alle attività ulteriori svolte verso soggetti terzi. **In house:** locuzione inglese, letteralmente "all'interno della struttura"; indica l'affidamento diretto a una società formalmente distinta ma sostanzialmente controllata dall'amministrazione affidante. **Controllo analogo:** controllo esercitato dall'ente pubblico sulla società con intensità analoga a quella esercitata sui propri uffici.

[6] Cass. civ., Sez. Un., ord. 25 gennaio 2023, n. 2370: la responsabilità amministrativo-contabile è la responsabilità patrimoniale del pubblico funzionario che, per inosservanza dolosa o gravemente colposa degli obblighi di servizio, arrechi danno all'amministrazione. **Danno erariale:** pregiudizio economicamente valutabile arrecato alle risorse o al patrimonio di una Pubblica Amministrazione. **Rapporto di servizio:** relazione funzionale tra soggetto e amministrazione, anche diversa dal rapporto di pubblico impiego, che comporti gestione o amministrazione di risorse pubbliche.

[7] Corte dei conti, Sezione II giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 5 agosto 2025, n. 185: il danno da mancato confronto concorrenziale può consistere nel minor risparmio di spesa conseguibile attraverso una gara tra più offerte. **Danno alla concorrenza:** pregiudizio patrimoniale derivante dalla mancata o alterata competizione tra operatori economici.

[8] Cass. civ., Sez. Un., ord. 14 luglio 2026, n. 23220: il danno arrecato al patrimonio di una società non in house non coincide automaticamente con il danno erariale dell'ente pubblico socio, essendo la società soggetto distinto dotato di autonomia patrimoniale.

[9] Cass. civ., Sez. Un., ord. 23 luglio 2024, n. 20297: la disciplina distingue le responsabilità civilistiche degli organi societari dalla responsabilità contabile per danno direttamente arrecato all'ente pubblico partecipante.

[10] Corte costituzionale, sentenza 3 luglio 2025, n. 95: la pronuncia ricostruisce il dibattito conseguente all'abrogazione dell'abuso d'ufficio e richiama, tra le fattispecie residuamente rilevanti, gli artt. 353 e 353-bis c.p. in materia di correttezza delle procedure di scelta del contraente. **Reato-presupposto:** reato espressamente previsto dalla legge come idoneo a fondare la responsabilità dell'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

[11] Cass. pen., Sez. VI, sentenza 18 dicembre 2025, n. 40721: per il reato di corruzione occorre provare il **pactum sceleris** (accordo criminoso), ossia il rapporto sinallagmatico tra utilità e esercizio della funzione pubblica. **Sinallagmatico:** caratterizzato da un nesso di corrispettività tra prestazione e controprestazione.

[12] **Art. 353 c.p.:** punisce la turbata libertà degli incanti. **Art. 353-bis c.p.:** punisce la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, inclusa l'attività diretta a condizionare il contenuto del bando o di altro atto equipollente. **Bando:** atto che disciplina e rende pubblica una procedura competitiva. **Atto equipollente:** atto che svolge, pur con diversa denominazione, la stessa funzione sostanziale del bando.

[13] **Art. 346-bis c.p.,** traffico di influenze illecite: riguarda l'indebita remunerazione di mediazioni verso pubblici agenti, secondo la fattispecie vigente.

[14] Cass. pen., Sez. VI, sentenza 9 febbraio 2026, n. 5119: la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio richiede una verifica concreta dell'attività svolta e della disciplina normativa che la regola.

[15] **PNA 2026-2028:** Piano Nazionale Anticorruzione 2026-2028. La prassi individua il PIAO come strumento di programmazione, monitoraggio e aggiornamento delle misure sui rischi corruttivi e sulla trasparenza, valorizzando definizione delle competenze, controlli interni

e formazione. **PIAO**: Piano Integrato di Attività e Organizzazione. **RPCT**: Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

[16] Prassi relativa al **PNA 2026-2028** nel settore dei contratti pubblici: le amministrazioni devono integrare i presìdi sul conflitto di interessi previsti dall'art. 16 del D.Lgs. 36/2023, con misure idonee a escludere soggetti portatori di interessi personali, finanziari o economici capaci di compromettere imparzialità e indipendenza. **Conflitto di interessi**: situazione nella quale un interesse personale, finanziario, familiare o professionale del decisore può interferire, anche in termini di mera apparenza, con l'imparzialità della funzione.

[17] **D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, art. 1**: la disciplina si applica a enti forniti di personalità giuridica, società e associazioni anche prive di personalità; non si applica allo Stato, agli enti pubblici territoriali e agli altri enti pubblici non economici. **D.Lgs. 231/2001**: decreto legislativo che disciplina la responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato. **SGR**: Società di Gestione del Risparmio.

[18] **D.Lgs. 231/2001, art. 5**: l'ente risponde per reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio da soggetti apicali o sottoposti, salvo l'ipotesi dell'azione compiuta nell'interesse esclusivo proprio o di terzi. **Soggetto apicale**: persona che esercita funzioni di rappresentanza, amministrazione, direzione o gestione, anche di fatto. **Interesse o vantaggio**: criteri alternativi di imputazione del reato all'ente; l'interesse è valutato in prospettiva al momento della condotta, il vantaggio si apprezza in concreto dopo la sua realizzazione.

[19] Approfondimento in tema di Organismo di Vigilanza: la nomina di un OdV e l'effettiva vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del modello costituiscono presupposti essenziali dell'esimente organizzativa prevista dal D.Lgs. 231/2001. **OdV**: Organismo di Vigilanza. **Modello organizzativo 231**: insieme di protocolli, controlli, procedure, flussi informativi e misure disciplinari adottati dall'ente per prevenire la commissione dei reati-presupposto.

Grazie per l'attenzione.

Roma 22 ottobre 2026

*avvocato penalista in Roma, membro Comitato Scientifico Eurispes