

INDICE

	<i>pag.</i>
RINGRAZIAMENTI	XVII
INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I	
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'IMPIANTO ORIGINARIO DEL CODICE ROCCO	
Premessa	9
1. Il modello di amministrazione nello Stato fascista	11
1.1. Gli identificatori della sua cifra autoritaria: l' <i>idolum</i> dell'amministrazione 'di controllo'	16
1.2. <i>Segue.</i> Il "legalismo imperante" in funzione di <i>instrumentum regni</i>	18
1.3. <i>Segue.</i> L'amministrazione <i>per atti</i>	25
2. I riflessi sulla morfologia del titolo dei delitti contro la p.a.	27
2.1. Le ricadute sugli oggetti di tutela. L'ossessione per il prestigio' e la rilevanza dei beni giuridici 'moralistico-formali'	36
2.2. La costruzione della tipicità dei reati contro la p.a. sul modello di amministrazione <i>per atti</i> . La rilevanza penale della mera violazione dei doveri istituzionali	40
2.2.1. <i>Segue.</i> Il ricorso alle cd. clausole di <i>abuso</i>	45
2.2.2. <i>Segue.</i> L'utilizzo della logica dell'equivalenza delle condizioni nel peculato e nella concussione	49
3. Verso un <i>nuovo inizio</i> nel rapporto autorità-individuo. La reintroduzione <i>per saltum</i> dell'esimente di cui all'art. 393- <i>bis</i> c.p.: dal codice Zanardelli alla sua previsione ad opera del d.lgs. 288/1944	53

CAPITOLO II

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
NELLA COSTITUZIONE. UN MODELLO
FINALISTICAMENTE ORIENTATO**

- | | |
|--|-----|
| 1. L'avvento dello Stato sociale di diritto nella Costituzione repubblicana e il diverso paradigma di amministrazione 'orizzontale' | 57 |
| 2. L'art. 97, comma 2, Cost. come <i>telos</i> dell'agire amministrativo. Il suo ruolo nella dinamica penale: una premessa | 66 |
| 2.1. Le sfumature del buon andamento come criterio di risultato di natura economico-aziendalistica | 69 |
| 2.1.1. <i>Segue</i> . L'evoluzione del volto 'valoriale' del buon andamento come <i>risultato-funzione</i> . Il <i>risultato</i> come realizzazione dei beni della vita e la sua connessione con gli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. | 75 |
| 2.2. I principi di autonomia e sussidiarietà dell'intervento amministrativo (artt. 5 e 118 Cost.) come corollari del buon andamento | 82 |
| 3. Due principi indipendenti ma intrecciati. L'imparzialità come "limite esterno" del buon andamento | 86 |
| 3.1. L'imparzialità 'relativa'. Il corollario della "trasparenza funzionale alla massima semplicità e celerità" nel nuovo codice dei contratti pubblici (art. 1, comma 2) | 92 |
| 4. I principi di buon andamento e imparzialità alla luce del <i>diritto ad una 'buona amministrazione'</i> di cui all'art. 41 CDFUE | 95 |
| 5. L'incompatibilità dei beni di matrice moralistico-formale con un modello di amministrazione <i>dinamica</i> . L'abbandono dell' 'ossessione' del prestigio | 100 |

CAPITOLO III

**LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA
TRA DISCREZIONALITÀ E RISULTATO**

- | | |
|---|-----|
| 1. L'essenza della 'nuova' amministrazione. Il rapporto tra discrezionalità amministrativa e amministrazione di risultato | 111 |
|---|-----|

1.1. La funzione amministrativa quale elemento di raccordo tra discrezionalità e risultato	119
1.2. Il settore degli appalti come banco di collaudo del principio del risultato. L'art. 1 del nuovo cod. contr. pubbl.	124
1.2.1. Una conferma del rapporto strumentale tra discrezionalità e risultato: l'art. 1, comma 4, nuovo cod. contr. pubbl.	129
2. Altre forme di manifestazione dell'amministrazione moderna. Il modello dell'amministrazione informale	132
2.1. La dequotazione dei vizi formali dell'atto amministrativo nell'amministrazione di risultato	136
3. L'orizzonte mutato' nella giurisprudenza amministrativa ed erariale	140

CAPITOLO IV

L'ELUSIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ NELLO STATUTO PENALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Condizioni di contesto. La costante presenza del diritto penale nell'esercizio delle funzioni della p.a.	147
1.1. <i>Segue</i> . L'obbligato ritorno alla sussidiarietà	158
1.2. Conseguenze: <i>overcriminalization</i> e <i>chilling effect</i> dei diritti fondamentali garantiti dal modello di amministrazione delineato. Una anticipazione	165
2. Il 'sentiero interrotto' delle ambizioni di sussidiarietà della tutela penale della <i>funzione amministrativa</i> : la tortuosa vicenda delle condotte distrattive	170
2.1. La corruzione funzionale alla prova del mercimonio degli atti discrezionali	175
2.2. Il tipo della 'mediazione onerosa' nel traffico di influenze illecite nell'assetto normativo anteriore alla riforma del 2024. Il rischio di collisioni con la amministrazione <i>informale</i>	184
3. La 'sussidiarietà mistificata'. I recenti (e maldestri) tentativi legislativi di contrazione dei tipi penali	191

	<i>pag.</i>
3.1. L'introduzione dell'art. 314- <i>bis</i> c.p.	193
3.2. La riforma della mediazione onerosa nel traffico di influenze illecite	199
3.3. Il percorso verso l'abrogazione dell'abuso d'ufficio come reazione al fenomeno della burocrazia difensiva. L'infuata riforma del 2020	207
3.3.1. L'abrogazione dell'abuso d'ufficio tra obblighi sovranazionali di incriminazione e sussidiarietà/proportionalità dell'intervento penale	211
3.3.2. <i>Segue</i> . L'abrogazione dell'abuso d'ufficio: eclissi o palingenesi della burocrazia difensiva?	223
4. Uno sguardo all'estero. Una rappresentazione dell'assetto della tutela penale della funzione amministrativa negli ordinamenti tedesco, francese e spagnolo	229
4.1. <i>Segue</i> . Le condotte abusive della funzione	230
4.2. <i>Segue</i> . Le ipotesi corruttive	236
4.3. Brevi riflessioni sull'utilità della prospettiva comparata	242

CAPITOLO V

IL 'TRADIMENTO' DEI MODELLI AMMINISTRATIVI NEL DIRITTO PENALE DELLA P.A.

1. Il processo di autonomizzazione del diritto penale dai propri oggetti di tutela. L'esempio della pubblica amministrazione	245
1.1. I conflitti tra diritto amministrativo e diritto penale sul piano interpretativo. L'estensione 'oltre il pubblico servizio' delle qualifiche soggettive	254
1.1.1. <i>Segue</i> . La cifra sintomatica del <i>maneggio di denaro</i>	263
1.2. La 'volatilizzazione' dell'atto d'ufficio nell'assetto originario delle fattispecie corruttive ...	267
1.2.1. ... e in quello <i>post</i> riforma del 2012	271
1.3. Il prototipo dell'abuso d'ufficio per violazione diretta del principio di imparzialità <i>ex art. 97</i> , comma 2, Cost.	276
1.3.1. Le torsioni applicative del tipo legale riformato nel 2020	282
1.3.2. <i>Segue</i> . In relazione al problematico inquadramento della discrezionalità tecnica	286

	<i>pag.</i>
1.4. I reati di turbativa “oltre le gare d’appalto”	289
2. L’abbandono dei rapporti di reciprocità sul piano normativo	296
2.1. L’estensione delle misure di prevenzione agli indiziati di appartenere ad un’associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati contro la p.a. (l. 169/2017)	298
2.2. L’irragionevole integrazione dei reati contro la p.a. nel catalogo <i>ex art. 240-bis</i> c.p.	302
2.3. La <i>discovery</i> della strategia politico-criminale di lotta: l’apertura, seguita dalla recente chiusura, dell’art. 4- <i>bis</i> ord. pen. ai reati contro la p.a.	306

CAPITOLO VI

LA TRAIETTORIA DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA NEI DELITTI CONTRO LA P.A. NELLE PROSPETTIVE DI ARMONIZZAZIONE TRA DIRITTO PENALE E FORMANTE AMMINISTRATIVO

1. La tutela della <i>funzione amministrativa</i> come unica prospettiva costituzionalmente orientata.	311
1.1. <i>Segue</i> . La <i>funzione amministrativa</i> nelle dinamiche interpretative	319
1.1.1. Un nuovo filtro selettivo della tipicità dei reati contro la p.a. L’obbligato passaggio per il titolare della <i>funzione amministrativa</i> offesa	327
2. La funzione amministrativa nelle singole sotto-fattispecie. Tra composite prospettive di tutela e <i>chilling effect</i>	332
2.1. La poliedrica presenza della <i>funzione</i> nel delitto di peculato. La spinosa ipotesi del peculato per spese di rappresentanza “ambivalenti” nello specchio della funzione di rappresentanza democratica	337
2.2. La portata selettiva dell’accordo corruttivo. Il ruolo della <i>funzione amministrativa</i>	348
2.2.1. <i>Segue</i> . La parallela vicenda della corruzione del parlamentare, tra garanzie costituzionali e finanziamento privato alla politica	357
2.3. I delitti di turbativa tra <i>funzione amministrativa</i> e interessi privati degli operatori economici	365

	<i>pag.</i>
3. Una vicenda esemplare. L'oltraggio a pubblico ufficiale da fattispecie del <i>prestigio</i> della p.a. a grimaldello di una lettura 'funzionale' dei reati contro la p.a. nella sentenza costituzionale 284/2019	376
4. In sintesi: la traiettoria della <i>funzione</i> nei delitti contro la p.a.	381
 SPUNTI CONCLUSIVI <i>DE JURE CONDENDO</i>	 385
 BIBLIOGRAFIA	 405