

**PROCEDIMENTO E PROCESSO PER I REATI DI CORRUZIONE:  
IL PROCEDIMENTO PER LE INDAGINI, I RITI ALTERNATIVI E IL GIUDIZIO DI  
PRIMO GRADO\***

Enrico Ranieri \*\*

**SOMMARIO:** 1. - La dimensione procedimentale del diritto penale contro la corruzione. 2. - Le indagini preliminari ed i mezzi di ricerca della prova nei procedimenti per reati di corruzione: la natura “criptica” della fattispecie e il problema della prova. 2.1. - Le intercettazioni e le tecniche investigative “espansive” o “esplorative”. 2.2.- Le indagini patrimoniali e la confisca del profitto: la centralità della dimensione economico-patrimoniale nella struttura del reato. 3.- Il ricorso alle misure cautelari nei procedimenti per corruzione, tra esigenze di prevenzione e rischio di simbolismo punitivo. 3.1.- Le misure cautelari personali coercitive. 3.2.- Le misure cautelari personali interdittive. 3.3.- Le misure cautelari reali, tra prevenzione e ‘simbolismo’ etico. 4.- L’udienza preliminare per i reati di corruzione: funzioni, tensioni e prospettive. 5.- Il dibattimento come luogo della “verità negoziata” nei processi di corruzione. 6.- I riti alternativi e la collaborazione premiale nei reati di corruzione. Il mutamento di paradigma: dalla deflazione processuale alla riconquista dell’etica sociale.

**1. - La dimensione procedimentale del diritto penale contro la corruzione.**

La categoria dei reati contro la pubblica amministrazione costituisce, nella moderna esperienza giuridica, un laboratorio privilegiato per osservare l’evoluzione del procedimento penale e la persistente tensione tra esigenze di efficienza repressiva e tutela delle garanzie.

Tra questi, la corruzione rappresenta il paradigma di un reato in cui la dimensione etico-sociale e quella tecnico-giuridica si intrecciano, poiché il disvalore penale non si esaurisce nella violazione della legge, ma si estende alla lesione della fiducia dei cittadini nello Stato e nella sua imparzialità.

L’assetto dell’attuale disciplina non può essere compreso senza considerare il lungo processo – affrontato nella prima parte della lezione – di stratificazione normativa che, dalla fase liberale del Codice Zanardelli (1889), attraverso il Codice Rocco (1930), fino alle riforme recenti, ha progressivamente trasformato la corruzione in una figura giuridica complessa, a cavallo tra diritto penale sostanziale e procedurale.

---

\*Testo, adattato, della relazione (seconda parte), dal titolo *Corruzione, procedimento e processo*, tenuta, in data 7 giugno 2025, tenuta nell’ambito del Master di II Livello, *Anticorruzione, Data Protection e Cybersecurity*, I Edizione. Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno. La prima parte della relazione, con il titolo *Corruzione, procedimento e processo. L’altalenante equilibrio tra la repressione della devianza della funzione pubblica e le garanzie dello Stato di diritto*, è stata pubblicata su questa Rivista, (fasc. 4/2025) 78-89.

\*\*Ricercatore di Procedura Penale e professore aggregato di Diritto dell’esecuzione penale presso Università degli Studi di Salerno.

La stagione più significativa di questo percorso è certamente quella inaugurata con la legge 6 novembre 2012, n. 190, che segna il passaggio da un modello “repressivo” ad uno “integrale” di contrasto alla corruzione.

La riforma Severino, infatti, non solo ha aggravato il trattamento sanzionatorio per i fatti di corruzione, ma ha anche introdotto strumenti di prevenzione amministrativa e una fitta rete di cooperazione tra autorità giudiziarie, amministrative e contabili.

Il diritto penale, da strumento di ultima *ratio*, viene collocato in un sistema di *compliance* multilivello in cui la prevenzione assume valore pari alla repressione.

Successivamente, la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. “Spazzacorrotti”) ha accentuato il versante punitivo, imponendo un irrigidimento delle misure cautelari, anche con l’inserimento dei reati di corruzione nel catalogo dell’art. 4-bis della legge di ordinamento penitenziario (su cui si tornerà diffusamente in seguito, nella terza parte della lezione) ed attraverso una drastica riduzione degli spazi per i riti alternativi premiali.

Tale intervento aveva trasformato la corruzione in una sorta di reato “ostativo” per eccellenza, assimilato alla criminalità organizzata e dotato di un suo specifico *iter* procedimentale o, volendo mutuare un’espressione cara alla dottrina degli anni ’90, di un autonomo (doppio, triplo, quadruplo, atteso che, ormai, non si contano più!) “binario alternativo” procedimentale.

La riforma Cartabia (attuata con il d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) ha poi introdotto una prospettiva di riequilibrio, restituendo il procedimento penale alla sua vocazione di giusto processo, nel senso costituzionale dell’art. 111 Cost.

In questo nuovo contesto, l’attenzione si sposta dal simbolismo punitivo alla razionalità del procedimento: le garanzie di legalità e di difesa tornano a essere il parametro attraverso cui leggere l’intero sistema di accertamento della corruzione.

In sintesi, il procedimento penale per i reati di corruzione è oggi un microcosmo paradigmatico del diritto penale contemporaneo: il luogo dove si incontrano la necessità di contrastare fenomeni sistematici e la pretesa di conservare una giurisdizione incentrata sulle garanzie e costituzionalmente orientata.

L’ipotesi di fondo che guida l’analisi è che, nei reati di corruzione, il procedimento penale abbia progressivamente assunto una funzione simbolica di supplenza della crisi di fiducia nelle istituzioni, caricandosi di aspettative etiche e politiche che ne alterano la fisiologia garantista.

## **2. - Le indagini preliminari ed i mezzi di ricerca della prova nei procedimenti per reati di corruzione: la natura “criptica” della fattispecie e il problema della prova.**

È soprattutto nella fase delle indagini preliminari che questa funzione simbolica del procedimento si manifesta con maggiore evidenza, anticipando sul piano investigativo una risposta punitiva che il sistema dovrebbe riservare al solo esito del giudizio.

La fase delle indagini preliminari rappresenta il fulcro dell’accertamento penale nei delitti di corruzione (e, ormai, purtroppo, non solo di quei delitti).

Trattandosi di reati caratterizzati da un *pactum sceleris* segreto, fondato sull’accordo tra corrotto e corruttore, la ricerca della prova si scontra con l’assenza di evidenze dirette.

Ed invero, la corruzione è un reato a struttura dialogica e relazionale, ragion per cui, nella quasi totalità dei casi, il comportamento illecito si cela dietro gesti di apparente liceità e prassi amministrative ambigue.

La giurisprudenza di legittimità ha più volte sottolineato la necessità di valorizzare gli indizi di tipo economico, relazionale e comunicativo.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass., Sez. un., 27 aprile 2016, Maldera) hanno chiarito che la prova del *pactum* corruttivo può desumersi anche da comportamenti di fatto, quando la logica complessiva della vicenda ne dimostri la funzionalità all'accordo illecito.

Ne consegue che la prova indiziaria assume un valore centrale e, talvolta, esclusivo, purché sorretta dai requisiti di gravità, precisione e concordanza di cui all'art. 192 comma 2 c.p.p.

A tale difficoltà si aggiunge la complessità dell'accertamento del dolo, che, nella corruzione, si manifesta come consapevolezza e volontà di mercificare la funzione pubblica.

Ciò richiede una lettura integrata delle condotte: la prova del dolo emerge, spesso, dalla sistematicità dei rapporti, dalla reiterazione di favori o dalla tempistica delle utilità ricevute, più che da singoli episodi isolati.

## **2.1. - Le intercettazioni e le tecniche investigative “espansive” o “esplorative”.**

In ragione della sua natura clandestina e relazionale, il reato di corruzione è tradizionalmente considerato un reato ‘da intercettazioni’, poiché la prova diretta del *pactum* corruttivo è quasi sempre assente.

L'art. 266 comma 1, lett. b) c.p.p. autorizza le intercettazioni per tutti i delitti puniti con pena superiore nel massimo a cinque anni, soglia ampiamente superata per le ipotesi corruttive. Tuttavia, nel corso degli anni, l'uso di tale strumento si è progressivamente ampliato sino a divenire una forma di indagine strutturale, non più eccezionale, con un'estensione sempre maggiore dei luoghi e delle modalità di captazione.

Un'evoluzione decisiva, su tale specifico versante, è stata segnata dall'introduzione dei captatori informatici, comunemente detti *trojan horse*. Si tratta di programmi che, installati a distanza su un dispositivo informatico o su uno smartphone, consentono di intercettare in tempo reale comunicazioni, messaggi, ambienti e persino dati di sistema.

La disciplina è stata formalmente introdotta con il d. lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, poi modificata dal d.l. n. 161 del 2019, convertito nella l. n. 7 del 2020, e da ultimo armonizzata dal d.lgs. n. 150 del 2022.

Tale normativa ha inserito nel codice di rito l'art. 266 comma 2-bis c.p.p., che consente l'utilizzo del *trojan* anche per i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, se puniti con pena non inferiore nel massimo a cinque anni (tra cui corruzione, concussione, induzione indebita, peculato).

Inizialmente il captatore era ammesso solo per i delitti di criminalità organizzata di cui all'art. 51 comma 3-bis c.p.p.

Nondimeno, la legge n. 3 del 2019 (“Spazzacorrotti”) ne ha esteso l’applicabilità ai reati contro la pubblica amministrazione, qualificandoli, sotto il profilo processuale, come reati di pari gravità sociale.

La *ratio legis* è quella di rendere effettiva la repressione di fenomeni corruttivi sistematici, spesso attuati tramite contatti riservati o canali di comunicazione crittografati, difficilmente aggredibili con le intercettazioni tradizionali.

Va, tuttavia, rilevato che l’introduzione del *trojan* ha sollevato rilevanti questioni di compatibilità con i principi costituzionali di inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.) e di segretezza delle comunicazioni (art. 15 Cost.), nonché con le garanzie dell’art. 8 CEDU.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. un., 28 aprile 2020, n. 26889, Scurato) ha precisato che le captazioni tramite captatore informatico sono legittime anche quando si estendono a conversazioni in luoghi di privata dimora, purché vi sia autorizzazione motivata del giudice e siano rispettati i principi di proporzionalità, necessità e sussidiarietà.

L’uso indiscriminato o esplorativo dello strumento, invece, comporta l’inutilizzabilità delle intercettazioni, ai sensi dell’art. 271 c.p.p.

La Corte EDU (Grande Camera, 4 dicembre 2015, Roman Zakharov c. Russia) aveva già individuato questi requisiti come imprescindibili per garantire la proporzionalità delle interferenze con la vita privata.

Il captatore informatico, in questo senso, non rappresenta soltanto un nuovo mezzo di ricerca della prova, ma un vero e proprio mutamento di paradigma, che impone di ripensare il confine tra investigazione mirata e sorveglianza diffusa; in sintesi, il simbolo tecnico di una più ampia trasformazione: non tanto l’estensione dei poteri investigativi, quanto la normalizzazione di un modello di controllo permanente incompatibile con un processo fondato sull’eccezionalità dell’invasione.

Resta il dato che l’introduzione del *trojan* segna un punto di non ritorno nel rapporto tra tecnologia e processo penale.

Da un lato, esso rappresenta un potente mezzo di emersione del *pactum* corruttivo e di contrasto a fenomeni criminali sofisticati; dall’altro, espone l’ordinamento al rischio di *surplus* investigativo e di compressione dei diritti fondamentali.

Il sistema delle garanzie, come ribadito dalla Corte costituzionale, deve allora operare come contrappeso dinamico, assicurando che la ricerca della verità non si traduca in una sorveglianza generalizzata.

In definitiva, la captazione informatica, specie nei reati di corruzione, è oggi un banco di prova della proporzionalità: misura indispensabile per l’efficacia investigativa, ma che richiede rigore, trasparenza e controllo giurisdizionale costante per non compromettere l’equilibrio tra sicurezza e libertà.

## **2.2.- Le indagini patrimoniali e la confisca del profitto: la centralità della dimensione economico-patrimoniale nella struttura del reato.**

La corruzione si configura come un reato in cui la componente patrimoniale non è solo un effetto, ma un elemento strutturale della condotta.

Il *do ut des*, oggetto del patto corruttivo, si sostanzia in uno scambio economico – denaro, utilità o altri vantaggi patrimoniali – che trasforma la funzione pubblica in merce negoziabile.

Proprio per questa ragione, la ricostruzione patrimoniale rappresenta il cuore probatorio del procedimento penale e costituisce il punto di contatto più evidente tra diritto penale sostanziale e processuale.

La prassi investigativa ha progressivamente spostato il proprio baricentro dalle prove dichiarative (testimonianze, confessioni, dichiarazioni di coimputati) agli esiti degli accertamenti economico-finanziari ritenuti più oggettivi e resistenti nel tempo.

La tracciabilità dei flussi finanziari, l'analisi dei movimenti bancari, la comparazione tra redditi dichiarati e patrimoni effettivi sono oggi strumenti ordinari di accertamento del *pactum* corruttivo.

In altre parole, nei delitti di corruzione il denaro non è solo “mezzo di scambio”, ma “linguaggio della devianza amministrativa”.

Se questo è, la prima misura procedimentale, funzionale a preservare l'efficacia dell'azione penale, è il sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p., che può essere disposto su “cose pertinenti al reato” o su beni costituenti “il prezzo o il profitto dell'illecito”.

Nei procedimenti per corruzione, tale misura viene utilizzata con una duplice finalità: da un lato, per evitare la dispersione dei beni destinati alla futura confisca; dall'altro, come strumento di moralizzazione anticipata, volto a ripristinare la fiducia nell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Quando la misura patrimoniale assume una funzione prevalentemente reputazionale, il rischio è che il procedimento penale venga utilizzato come strumento di rassicurazione sociale, piuttosto che come sede di accertamento della responsabilità individuale.

Il profitto confiscabile comprende qualsiasi vantaggio economicamente valutabile derivante causalmente dal reato, anche quando non vi sia stata una materiale dazione di denaro, purché l'utilità conseguita dal pubblico ufficiale sia economicamente quantificabile (per esempio, incarichi, appalti, consulenze fittizie).

Tale estensione interpretativa ha indubbiamente portato a una funzionalizzazione morale del sequestro, che da misura cautelare si avvicina alla sfera sanzionatoria, correndo così il rischio di violare la presunzione di non colpevolezza graniticamente garantita dall'art. 27 Cost.

La confisca del prezzo o profitto del reato di corruzione è disciplinata dall'art. 322-ter c.p., introdotto dal d.lgs. n. 231 del 2001, attuativo della legge 29 settembre 2000, n. 300 (legge di ratifica della Convenzione OCSE del 1997).

Essa si articola in due forme: la confisca diretta, che colpisce il bene oggetto del reato o il vantaggio immediato conseguito e la confisca per equivalente, che si applica sui beni di valore corrispondente quando il profitto o il prezzo non siano più reperibili.

Quest'ultima, in particolare, ha assunto un ruolo di rilievo strategico, se non altro perché la legge n. 3 del 2019 ne ha esteso l'ambito di applicazione ai beni intestati a terzi interposti o soggetti

collegati, introducendo una logica di responsabilità patrimoniale allargata, che avvicina il modello della confisca penale a quello delle misure di prevenzione antimafia.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. un., 20 gennaio 2021, Lucci) ha definito la confisca per equivalente una misura “dalla duplice natura”, in quanto svolge al contempo una funzione punitiva e ripristinatoria: essa mira non solo a privare il reo del profitto del reato, ma anche a ristabilire l’equilibrio etico violato dall’illecito.

Si tratta, in altri termini, di una forma di giustizia riparativa pubblica, che restituisce alla collettività il valore simbolico del bene sottratto alla legalità.

Tuttavia, in relazione a tale ultimo aspetto, sembra opportuno sottolineare il connesso rischio di una “penalizzazione impropria”, derivante da un’applicazione allargata della confisca, con conseguente erosione della tipicità e della colpevolezza.

Il problema è acuito dalla tendenza giurisprudenziale a considerare “profitto” anche i vantaggi mediati o indiretti, come l’acquisizione di relazioni o opportunità economiche, con una evidente espansione semantica del concetto.

In tale prospettiva, le indagini patrimoniali costituiscono oggi un pilastro delle indagini sui reati di corruzione.

Grazie all’implementazione dei poteri dell’autorità giudiziaria introdotta dalla legge n. 190 del 2012 e, prima ancora, dal d. lgs. n. 231 del 2007, il magistrato del pubblico ministero può accedere a banche dati interconnesse (Agenzia delle Entrate, UIF, Anagrafe dei conti, Anagrafe immobiliare integrata).

Il flusso informativo tra Uffici di Procura, Guardia di finanza, ANAC e Corte dei conti ha dato origine ad un vero e proprio modello di cooperazione integrata pubblico-giudiziaria, finalizzato a colpire simultaneamente il reato e il suo vantaggio economico.

Questa sinergia, pur efficiente, solleva interrogativi di ordine sistematico: si rischia la contaminazione tra logiche amministrative e processuali, con la conseguente erosione delle garanzie di segretezza e riservatezza tipiche della fase investigativa.

La Corte EDU (Sez. V, 5 aprile 2012, Chambaz c. Svizzera) ha rilevato che le Autorità che svolgono funzioni di accertamento di illeciti fiscali e amministrative non possono cooperare con la magistratura in modo tale da svuotare di garanzia il giusto processo penale.

A tanto va aggiunto che, nel contesto sovranazionale, la direttiva UE n. 42 del 2014 e la successiva direttiva UE n. 1371 del 2017 (PIF) hanno spinto gli Stati membri a rafforzare la confisca dei proventi derivanti da reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione.

Il legislatore italiano ha recepito tale impulso accentuando la funzione ripristinatoria e morale della confisca: non solo recuperare il profitto illecito, ma ristabilire la fiducia collettiva nell’amministrazione pubblica.

In altri termini, la confisca oggi è divenuta «strumento di etica pubblica», poiché la sua efficacia deterrente non si misura tanto nella quantità dei beni sottratti, quanto nella credibilità del sistema nel riaffermare l’onestà istituzionale.

Tuttavia, l’applicazione meccanica delle misure patrimoniali rischia di mutare il processo penale in un diritto penale dell’efficienza, orientato più alla rapidità del recupero che alla certezza

dell'accertamento. Non è un caso che la Consulta (Corte cost. n. 24 del 2019) abbia avvertito la necessità di rilevare che la confisca deve rimanere "strumento accessorio e non sostitutivo del giudizio di colpevolezza", riaffermando che l'efficienza non può prevalere sulla garanzia.

In conclusione, l'indagine patrimoniale nei reati di corruzione costituisce, oggi, un terreno di bilanciamento tra efficienza investigativa e garanzie processuali.

Da un lato, essa è essenziale per rendere effettiva la risposta sanzionatoria e per privare il reo dei frutti dell'illecito; dall'altro, rappresenta un ambito di possibile espansione di logiche preventive e moralizzatrici incompatibili con il principio di legalità sostanziale.

In prospettiva sistematica, la confisca tende a divenire la vera "pena accessoria" del corrotto, non solo sotto il profilo economico ma anche simbolico, poiché segna la perdita della credibilità sociale e della legittimazione pubblica.

Il processo penale, in tal modo, assume una funzione che trascende la mera punizione: quella di ricostruire la fiducia nella legalità amministrativa, obiettivo che — come ammoniva già Calamandrei — rappresenta la condizione essenziale per la sopravvivenza stessa dello Stato di diritto.

Quel che, in conclusione, non può sfuggire è che la fase delle indagini preliminari rischia di assumere una funzione non meramente accertativa, ma simbolica, anticipando sul piano investigativo una risposta punitiva che dovrebbe invece restare confinata all'esito del giudizio.

### **3.- Il ricorso alle misure cautelari nei procedimenti per corruzione, tra esigenze di prevenzione e rischio di simbolismo punitivo.**

#### **3.1.- Le misure cautelari personali coercitive.**

Nel procedimento penale per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, per i delitti di corruzione, il tema delle misure cautelari assume una centralità che travalica la dimensione processuale.

Il ricorso a tali strumenti, infatti, riflette la tensione tra esigenze di tutela dell'interesse pubblico e le garanzie della libertà personale, costituendo un punto di osservazione privilegiato per cogliere la metamorfosi del processo penale in strumento di etica pubblica.

Ai sensi dell'art. 274 c.p.p., le misure cautelari personali possono essere disposte solo se ricorrono *pericula libertatis*.

Nel contesto dei reati corruttivi, si è tentati a cedere ad una lettura estensiva di tali esigenze, in particolare del pericolo di reiterazione, paventato non soltanto quando vi sia rischio di nuova corruzione, ma anche quando permanrebbe la possibilità che l'indagato continui a operare in ambienti e contesti caratterizzati da prassi di scambio illecito tra politica e amministrazione.

In altri termini, la reiterazione non si misura sulla probabilità di concreta realizzazione di un nuovo reato, ma sulla permanenza del contesto corruttivo e della rete relazionale di influenza.

Questa impostazione, se da un lato risponde all'esigenza di prevenire forme "sistemiche" di illegalità, dall'altro avvicina la misura cautelare alla funzione disciplinare o moralizzatrice, in contrasto con la natura garantista del processo penale.

Tale impostazione rischia di introdurre un profilo di pericolosità personale, che si fonda più sulla posizione sociale o amministrativa dell’indagato che su fatti concreti.

La Corte costituzionale, per arginare una possibile deriva funzionalistica, ha, più volte, ribadito che la custodia cautelare non può essere disposta “per finalità simboliche o morali”, ma solo quando vi sia un rischio attuale e concreto per la collettività (tra le altre, Corte cost., n. 265 del 2010).

Il giudice deve dunque accettare in termini individualizzanti e concreti la sussistenza del *periculum libertatis*, pena la violazione dell’art. 13 Cost.

Il principio di proporzionalità rappresenta il cardine su cui si dovrebbe (re)incentrare l’intero sistema cautelare: l’art. 275 c.p.p. impone al giudice di motivare specificamente in ordine alla idoneità, adeguatezza e necessità della misura, in modo da evitare automatismi derivanti dalla gravità del reato.

Nei delitti di corruzione, ciò si traduce nell’obbligo di verificare la posizione attuale dell’indagato (eventuale sospensione o cessazione dall’incarico pubblico), l’effettivo rischio di inquinamento probatorio, spesso attenuato dal carattere documentale delle prove e, infine, la possibilità di ricorrere a misure non custodiali (es. misure interdittive).

In altri termini, la misura della custodia cautelare in carcere non può essere disposta in via automatica, in ragione della gravità astratta del reato di corruzione, dovendo il giudice dimostrare che le altre misure (es. arresti domiciliari, sospensione dal pubblico ufficio) siano inidonee a prevenire i *pericula libertatis* nel caso di specie.

In questa prospettiva, la custodia cautelare rischia di trasformarsi da misura funzionale al processo in giudizio anticipato sulla personalità dell’indagato, fondato più sulla sua posizione istituzionale che su un concreto ed attuale pericolo di reiterazione del reato.

### **3.2.- Le misure cautelari personali interdittive.**

Particolarmente rilevanti, nei procedimenti aventi ad oggetto delitti di corruzione, sono le misure cautelari interdittive, previste dagli artt. 287 ss. c.p.p., come la sospensione dall’esercizio di un pubblico ufficio o servizio (art. 289 c.p.p.) o il divieto temporaneo di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 289-bis c.p.p.).

Tali misure, più che tutelare l’esigenza probatoria, mirano a preservare la credibilità e l’imparzialità della funzione pubblica, evitando che l’indagato possa reiterare l’abuso di potere e che il privato possa approfittarne.

A ben vedere, la sospensione dall’ufficio non ha funzione afflittiva, ma preventiva e di tutela dell’immagine dell’amministrazione, e può essere disposta anche indipendentemente dalla misura personale, se il soggetto conserva capacità di incidere su procedimenti amministrativi o finanziari.

In questa prospettiva, la misura interdittiva diventa un istituto ibrido, sospeso tra esigenze cautelari e finalità disciplinari, che contribuisce alla costruzione di un sistema di trasparenza istituzionale.

Sul piano sostanziale, tuttavia, tale tendenza solleva dubbi di compatibilità con il principio di presunzione di non colpevolezza (art. 27 comma 2 Cost.), poiché la sospensione si traduce spesso in un effetto di stigmatizzazione pubblica anticipata.

Ciò impone una sempre più rigorosa verifica di proporzionalità, con l’auspicio che la misura interdittiva non sia mantenuta oltre il tempo strettamente necessario a scongiurare il pericolo concreto.

### **3.3.- Le misure cautelari reali, tra prevenzione e ‘simbolismo’ etico.**

Nei procedimenti per reati di corruzione, un ruolo cruciale è rivestito dalle misure cautelari reali, in particolare dal sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.), destinato a garantire la successiva confisca del prezzo, prodotto o profitto del *pactum sceleris*.

Il sequestro, dunque, assume un valore duplice: da un lato strumentale (assicurare la futura esecuzione della confisca), dall’altro etico-riparativo, volto a dimostrare che lo Stato è in grado di reagire in modo tempestivo alla violazione della legalità amministrativa.

Tanto che la giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. un., 20 gennaio 2021, Lucci) ha riconosciuto che la confisca del profitto nei reati di corruzione persegue una finalità di prevenzione generale e di ripristino della fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, e che il sequestro preventivo può essere disposto anche su beni formalmente intestati a terzi, purché ne sia dimostrata la disponibilità effettiva in capo all’indagato.

In prospettiva europea, la Corte EDU ha espresso analoghe riserve, ritenendo che la confisca, anche se formalmente qualificata come misura di sicurezza, non può essere disposta in assenza di accertamento giudiziale della responsabilità, pena la violazione dell’art. 7 CEDU. (Corte EDU, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. S.r.l. c. Italia).

Ne consegue che anche le misure reali in fase cautelare devono rispettare il principio di proporzionalità e la funzione strumentale al processo, evitando derive simboliche o moralizzatrici.

In conclusione, il sistema cautelare nei reati di corruzione rivela, nel suo complesso, un conflitto strutturale tra funzione repressiva e funzione garantista del processo penale.

Le misure cautelari personali e reali, nate per assicurare l’efficacia del giudizio, si sono progressivamente trasformate in strumenti di risposta immediata all’indignazione pubblica, con un carico etico e politico che travalica la loro *ratio* originaria.

Se il sequestro e le misure cautelari personali assumono una funzione prevalentemente rassicuratoria e reputazionale, il procedimento penale smette di essere spazio di accertamento e diviene strumento di gestione simbolica del disvalore sociale.

In questa prospettiva, il giudice della cautela non può essere mero esecutore della repressione, ma deve ergersi a garante della libertà, custode del principio di presunzione di non colpevolezza ed interprete della misura strettamente necessaria e meno afflittiva.

Del resto, il vero discriminio tra giustizia e giustizialismo sta nella misura e la misura, nel diritto penale, è il “nome moderno” della garanzia.

Nei reati di corruzione, il rispetto di questa misura non è un ostacolo all'efficacia dell'azione penale, ma la condizione stessa della sua legittimazione costituzionale.

#### **4.- L'udienza preliminare per i reati di corruzione: funzioni, tensioni e prospettive.**

L'udienza preliminare, disciplinata dagli artt. 416 ss. c.p.p., rappresenta la sede in cui il giudice dell'udienza preliminare è chiamato a valutare la sostenibilità dell'accusa e, dunque, la legittimità del passaggio dalla fase delle indagini preliminari alla fase del giudizio.

In linea generale, quello del Giudice dell'udienza preliminare è un giudizio di prognosi ragionata, finalizzato a verificare se gli elementi raccolti siano sufficientemente sintomatici di una ragionevole previsione di condanna.

Tuttavia, nel contesto dei reati contro la pubblica amministrazione, e in particolare di quelli corruttivi, l'udienza preliminare assume una valenza che trascende la mera funzione processuale, caricandosi di rilevanza politico-istituzionale.

L'imputato è spesso un soggetto investito di funzioni pubbliche o rappresentative, e la decisione di rinvio a giudizio diventa di fatto una sanzione reputazionale anticipata, con un impatto immediato sulla sua posizione professionale e sulla percezione pubblica dell'amministrazione coinvolta.

Il rischio è che l'udienza preliminare, da strumento di razionalizzazione dell'azione penale, venga percepita come luogo di legittimazione istituzionale del processo, più che come sede di verifica della sua effettiva necessità.

Proprio per questo, nei processi per corruzione, l'udienza preliminare si trasforma da giudizio sulla prova in giudizio sull'opportunità di un processo.

L'effetto è quello di spostare l'asse dell'attenzione dalla dimensione tecnico-probatoria a quella etico-politica, con il rischio di alterare la funzione di garanzia del giudice.

A tanto va aggiunto che, nei procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione, il Giudice dell'udienza preliminare, spesso, si confronta con un materiale investigativo complesso ed articolato, tecnico e mediato (intercettazioni, tracciamenti bancari, captazioni *trojan*, rapporti ANAC, informative di polizia economico-finanziaria), non disponendo, come in tanti altri casi, di una prova "narrativa" diretta, ma di un insieme di tracce indiziarie e relazionali, che richiedono competenze interdisciplinari per essere valutate correttamente, il che aumenta il rischio di ampliare in modo eccessivo la discrezionalità giudiziale, legittimando il rinvio a giudizio anche in presenza di elementi solo suggestivi o ambigui.

Non va sottovalutato, invero, che la complessità delle indagini per corruzione incide anche sulla parità delle armi processuali.

Il pubblico ministero dispone, sin dalle indagini, di un potere investigativo esteso — intercettazioni, anche tramite captatore informatico, analisi patrimoniali, collaborazione con autorità amministrative (ANAC, G.d.F.) — che spesso si traduce in un vantaggio cognitivo difficilmente colmabile dalla difesa che interviene in una fase già segnata dall'impronta narrativa del pubblico ministero.

Questo squilibrio è particolarmente grave nei procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione, in cui gli elementi di prova hanno una natura tecnico-documentale (flussi finanziari, email, atti amministrativi) difficilmente contestabili in breve tempo.

In questa direzione si è mossa la riforma Cartabia, che, con la modifica dell'art. 425 c.p.p., ha ancorato l'emissione della sentenza di non luogo a procedere alla circostanza che gli elementi acquisiti non consentano di formulare una ragionevole previsione di condanna, con il dichiarato intento di trasformare l'udienza preliminare da momento burocratico a snodo di effettiva selezione delle accuse, restituendole la sua funzione originaria di filtro razionale.

Inoltre, un ulteriore aspetto di rilievo nei processi per corruzione è la progressiva trasformazione dell'udienza preliminare in sede di deflazione giudiziaria, in cui si concentra la valutazione di scegliere di definire anticipatamente il processo optando per eventuali riti alternativi (patteggiamento, rito abbreviato, ecc.).

Risulta, da ultimo, fortemente potenziata la dimensione “negoziale” del processo penale, prevedendo meccanismi premiali per la collaborazione, la riparazione del danno e la restituzione del profitto illecito (art. 444 ss. c.p.p., art. 322-*quater* c.p.).

Nei procedimenti per reati di corruzione, questo ha favorito l'emergere di una nuova figura processuale: il collaboratore “premiale”, il quale, pur non essendo parificabile al collaboratore di giustizia in senso stretto, può ottenere una riduzione di pena o la non menzione della condanna qualora contribuisca a far emergere condotte corruttive più gravi o a recuperare somme indebitamente percepite.

La possibilità di applicare l'art. 322-*quater* c.p. anche in fase di udienza preliminare, qualora l'imputato manifesti una concreta volontà collaborativa, segna il superamento della tradizionale dicotomia tra processo per l'accertamento del fatto e processo negoziale, orientando il sistema verso una logica di giustizia penale consensuale, non senza il rischio, però, di strumentalizzazione della collaborazione, che potrebbe essere piegata a logiche utilitaristiche per ottenere benefici e allontanarsi dalla sua finalità di ripristino della legalità.

Di conseguenza, l'udienza preliminare si trova oggi in una posizione di frontiera tra giurisdizione e negoziazione, tra diritto e opportunità. Nondimeno, l'udienza preliminare, se ben gestita, può divenire un laboratorio di giustizia selettiva e non sommaria, in grado di restituire credibilità al processo penale come strumento di accertamento e non di stigmatizzazione.

Ciò è particolarmente vero nei procedimenti per reati di corruzione, dove il rischio di spettacolarizzazione e strumentalizzazione politica è fisiologicamente alto.

Nel quadro complessivo del procedimento penale per reati di corruzione, l'udienza preliminare si configura come un crocevia tra garanzia e politica criminale: nata per garantire l'imputato da processi inutili, essa si trova oggi a dover mediare tra la tutela della reputazione individuale e la domanda sociale di trasparenza e giustizia.

La sfida del legislatore — e dell'interprete — è quella di restituire alla fase preliminare la sua natura giurisdizionale, evitando che diventi un giudizio “morale” sull'opportunità di processare determinati soggetti.

In prospettiva sistematica, il Giudice dell'udienza preliminare deve riappropriarsi del ruolo di garante dell'equilibrio processuale e rifuggire da ogni logica che lo vorrebbe anticamera del dibattimento.

La sua funzione, oggi più che mai, è quella di impedire che la logica dell'efficienza e della punizione anticipata prevalga su quella della giustizia sostanziale.

Come evidenziava Calamandrei, la giustizia è tanto più forte quanto più si astiene dal farsi giustiziera.

In relazione ai reati di corruzione, ciò significa restituire all'udienza preliminare la dignità di un giudizio di razionalità: l'unico antidoto al rischio di un processo penale governato dall'indignazione.

### **5.- Il dibattimento come luogo della “verità negoziata” nei processi di corruzione.**

Nel modello processuale delineato dal codice di procedura penale del 1988, il dibattimento costituisce il cuore del giusto processo, lo spazio in cui la prova si forma in contraddittorio tra le parti (art. 111 Cost.; art. 526 c.p.p.).

Nei reati contro la pubblica amministrazione, e in particolare nei delitti di corruzione, questa fase assume un significato peculiare: non solo sede di accertamento, ma anche luogo di risemantizzazione della fiducia pubblica.

Ogni processo per corruzione, infatti, è un banco di prova per la credibilità dello Stato: l'accertamento della responsabilità del pubblico ufficiale non riguarda solo il fatto, ma la tenuta stessa del patto di legalità tra cittadini e istituzioni.

Questa dimensione simbolica, tuttavia, rischia di alterare la fisiologia del processo penale, spostando l'attenzione dall'accertamento tecnico-giuridico alla soddisfazione dell'opinione pubblica.

In effetti, nei processi di corruzione si consuma la tensione tra il diritto penale della prova e il diritto penale della reputazione.

Il compito del giudicante è allora duplice: garantire che la verità processuale non sia strumentalizzata come verità politica e che la funzione punitiva non si trasformi in una vendetta morale.

L'impianto accusatorio del vigente codice – che valorizza i principi di oralità, immediatezza e contraddittorio nella formazione della prova – impone che il giudice fondi la decisione solo sulle prove acquisite nel contraddittorio dibattimentale, salvo i casi tassativi di utilizzabilità di atti irripetibili o acquisiti con il consenso delle parti.

Nei procedimenti per corruzione, questa regola incontra però due tensioni strutturali: da un lato, la natura documentale e tecnica della prova, fondata su intercettazioni, tracciamenti bancari, tabulati, perizie informatiche e rapporti di polizia giudiziaria; dall'altro, la difficoltà di riprodurre oralmente il *pactum* corruttivo, che avviene quasi sempre in forma implicita, attraverso relazioni di scambio, promesse e favori.

In sintesi, il dibattimento si trova spesso a dover dimostrare ciò che, per sua natura, si cela: non un atto, un fatto, ma una (insana) relazione.

Da qui la centralità del contraddittorio (non tanto nella formazione, ma) nella valutazione delle prove indiziarie e delle captazioni tecnologiche, il cui significato può variare a seconda del contesto e dell'interpretazione semantica dei dialoghi intercettati.

Non è un caso che, nei processi per corruzione, l'intercettazione è la regina delle prove.

Essa consente di ricostruire non solo i rapporti tra le parti, ma anche le dinamiche di scambio e di influenza che si celano dietro gli atti amministrativi.

Nel dibattimento per reati di corruzione, il giudice si trova al crocevia tra neutralità cognitiva e pressione morale.

La gravità sociale del reato, la rilevanza mediatica e l'impatto sull'immagine delle istituzioni spingono talvolta a concepire la condanna come atto di riscatto collettivo. Tale dinamica produce un effetto insidioso: la trasformazione del giudice da garante del contraddittorio a giudice della moralità pubblica, anche se, è doveroso ricordarlo, anche nei processi per delitti contro la pubblica amministrazione, il giudice non deve confondere l'illecito etico con l'illecito penale, dovendo il giudizio fondarsi su fatti provati e non su valutazioni di disvalore politico.

Detto in altri termini, la colpa morale non basta per fondare la colpevolezza giuridica, dal momento che il giudizio penale è un atto di razionalità, fondato sulla prova oltre ogni ragionevole dubbio, la cui struttura epistemica non può essere alterata dalla pressione dell'opinione pubblica.

In tale contesto, il processo per corruzione tende fisiologicamente a sovrapporsi al processo mediatico, con il pericolo che la decisione giudiziaria venga caricata di aspettative simboliche estranee alla sua funzione epistemica.

Il giudice del dibattimento, pertanto, è chiamato a resistere alla spinta simbolica del processo e a garantire che la verità giudiziale resti la verità del diritto e non la verità dell'indignazione.

Di certo, uno dei problemi più complessi del dibattimento in materia di processi per reati di corruzione resta la dimostrazione del *pactum sceleris*.

Raramente, infatti, esiste una prova diretta dell'accordo tra pubblico ufficiale e privato; più spesso la corruzione emerge da un sistema relazionale fatto di favori, regali, incarichi o provvedimenti amministrativi sospetti.

Ne deriva che la prova del *pactum* corruttivo può desumersi da elementi indiziari gravi, precisi e concordanti, purché tali da evidenziare una relazione di causalità tra la dazione e l'atto d'ufficio.

L'elemento decisivo è la sinallagmaticità dello scambio: non ogni utilità offerta a un pubblico ufficiale è corruzione, ma solo quella che rappresenta il corrispettivo di un atto o di un comportamento d'ufficio.

In giurisprudenza, si è consolidato l'orientamento secondo cui la relazione corruttiva può assumere carattere stabile e seriale. In effetti, come già sottolineato, secondo il massimo consenso giurisdizionale (Cass., Sez. Unite, 26 ottobre 2018, n. 53683, Maldera), anche in assenza di un atto specifico, il reato di corruzione sussiste se esiste un "rapporto di asservimento" tra il pubblico agente e il privato corruttore, fondato su un flusso costante di vantaggi e favori.

In questi casi, la difficoltà probatoria è massima: il giudice deve distinguere il favore istituzionale dall'accordo illecito, operando un'interpretazione ragionevole che tenga conto del contesto, della frequenza e della natura degli scambi.

Sarebbe, quindi, opportuno adottare un criterio di proporzionalità funzionale: l'utilità ricevuta deve essere commisurata al potere esercitato, nel senso che, se lo scarto è eccessivo — ossia se il beneficio non trova giustificazione nella prassi amministrativa — si configura una presunzione indiziaria di illiceità.

In conclusione, il dibattimento nei reati di corruzione rappresenta il punto di equilibrio — spesso instabile — tra efficienza dell'accertamento e garanzie costituzionali. È la sede in cui si misura la maturità dello Stato di diritto, il luogo in cui la giustizia deve mostrare di saper resistere alla tentazione del moralismo e della scorciatoia simbolica.

L'auspicio è che si faccia di tutto per restituire al dibattimento la sua funzione epistemica, sottraendolo alla pressione dell'opinione pubblica e ad automatismi accusatori, anche se resta alto il rischio di una "giurisdizione emozionale", che punisce per rassicurare, non per accettare. In definitiva, (anche) nei processi per corruzione il dibattimento deve restare un luogo di prova e non di pena, se non altro perché la democrazia di uno Stato si misura dal modo in cui lo stesso giudica i suoi nemici.

Nei reati di corruzione, il nemico non è fuori dallo Stato, ma dentro le sue istituzioni e solo un processo giusto — non un processo esemplare — può restituire dignità al diritto e fiducia allo Strato di diritto.

Il dibattimento deve, quindi, essere il luogo in cui il processo è chiamato a resistere alla propria trasformazione simbolica, riaffermendo la centralità della prova contro la tentazione di una giustizia esemplare.

## **6.- I riti alternativi e la collaborazione premiale nei reati di corruzione. Il mutamento di paradigma: dalla deflazione processuale alla riconquista dell'etica sociale.**

La previsione dei riti alternativi rappresenta, nel sistema del processo penale italiano, il punto di approdo di una strategia di equilibrio tra efficienza procedimentale e garanzia (*rectius*: benefici) per l'imputato. Nei delitti di corruzione, tuttavia, il ricorso a tali istituti si è storicamente intrecciato con le esigenze di moralizzazione dell'amministrazione pubblica e con il tentativo, da parte del legislatore, di incentivare comportamenti collaborativi o riparatori da parte dell'imputato.

Nella valorizzazione della logica deflattiva, l'obiettivo non è solo accelerare il processo, ma anche promuovere forme di responsabilizzazione sostanziale.

Sicché, la collaborazione, la restituzione del profitto e la riparazione del danno diventano non meri strumenti difensivi, ma condotte processuali con valenza etico-sociale, idonee a incidere sul giudizio di colpevolezza e sulla misura della pena.

Il legislatore ha così ridisegnato i confini tra deflazione e premialità, in una prospettiva, quasi inedita, di diritto penale "dialogico", fondato sull'integrazione tra repressione e partecipazione.

L'applicazione della pena concordata (c.d. patteggiamento) è stato, da ultimo, tra i riti alternativi, quello meno utilizzato per definire anticipatamente i procedimenti aventi ad oggetto fatti di corruzione, sia in ragione dell'inasprimento del regime edittale delle pene, incompatibile, in molti casi concreti, con i limiti di ammissione al patteggiamento, sia per l'inserimento del reato di corruzione tra i reati ostativi ai benefici penitenziari e, prima ancora, alla sospensione dell'ordine di carcerazione, sia per la prevista subordinazione dell'ammissione al rito – art. 444 comma 1-ter c.p.p. - alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

Quello che il legislatore chiede è una collaborazione attiva, mediante la restituzione integrale del profitto o la riparazione del danno, trasformando il patteggiamento, per i reati di corruzione, in uno strumento di giustizia riparativa, subordinato a condotte concrete di restituzione e trasparenza.

Il tutto, al netto della doverosa precisazione che la collaborazione dell'imputato non deve necessariamente consistere in una confessione integrale, ma può realizzarsi anche mediante la fornitura di elementi utili all'individuazione di altri soggetti o alla ricostruzione del flusso economico illecito, in tal modo recuperandosi il senso funzionale del patteggiamento: non mero strumento deflattivo, ma modalità alternativa di responsabilizzazione penale.

In sintesi, il nuovo assetto consente al patteggiamento di diventare istituto di trasparenza morale, non un premio alla colpevolezza, ma un incentivo alla restituzione, coerente con l'art. 27 comma 3 Cost.

Quanto al giudizio abbreviato, ammissibile, su richiesta dell'imputato, in sede di udienza preliminare, nei processi per reati di corruzione, il suo impiego ha conosciuto fortune alterne. In teoria, la natura documentale delle prove (intercettazioni, atti amministrativi, tracciamenti finanziari) rende il rito abbreviato particolarmente adatto, poiché consente di fondare la decisione sugli atti di indagine, evitando la dispersione del dibattimento.

Ovviamente, la scelta del rito abbreviato nei processi per reati di corruzione non può eludere la verifica della genuinità e della completezza del quadro probatorio, imponendo al giudice d'ufficio (art. 441 comma 5 c.p.p.), o su richiesta dell'imputato (art. 438 comma 5 c.p.p.), una integrazione probatoria qualora emergano zone d'ombra.

In altre parole, il rito abbreviato non è scorciatoia per la condanna, ma deve garantire un ragionevole livello di verità processuale.

Sotto il profilo politico-criminale, il giudizio abbreviato rimane uno spazio intermedio tra deflazione e rigore, in cui la collaborazione può tradursi in una riduzione di pena fisiologica, ma anche in un segnale di recupero morale per il reo.

Quel che, tuttavia, appare opportuno evidenziare è l'incidenza che, rispetto alla scelta di definire anticipatamente, mediante riti alternativi, il processo penale avente ad oggetto fatti di corruzione, ha avuto l'istituto della collaborazione premiale.

L'art. 323-bis comma 2 c.p. prevede la riduzione della pena, da un terzo a due terzi, "per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite".

La norma è modellata sul paradigma della collaborazione nei reati di criminalità organizzata, ma con finalità etico-funzionale diversa: non la delazione come forma di espiazione, ma la restituzione di trasparenza al sistema pubblico.

La *ratio* è quella di favorire la rottura del patto di silenzio che caratterizza la corruzione sistematica, premiando chi contribuisce all'accertamento della verità e al recupero delle risorse pubbliche.

Resta certo che la collaborazione deve essere seria, volontaria e completa, e non può ridursi a una mera ammissione di colpevolezza: è necessario un comportamento concretamente utile, come la restituzione delle somme, l'indicazione di coautori o la consegna di documenti decisivi. Il beneficio premiale può cumularsi con la riduzione (premiale) della pena per la scelta del rito abbreviato o del patteggiamento, purché la condotta collaborativa abbia natura autonoma e dimostrabile.

In altri termini, il messaggio sotteso è che il ravvedimento dovrebbe assumere una dimensione etico-processuale, fondata sull'idea che la collaborazione non è atto di debolezza, ma di riconciliazione con l'ordinamento.

In questa prospettiva, la giustizia premiale non si contrappone alla giustizia punitiva, ma ne rappresenta il completamento funzionale.

In conclusione, i riti alternativi e la collaborazione premiale delineano, nel complesso, un nuovo paradigma del processo penale avente ad oggetto fatti corruttivi, fondato non più solo sulla punizione, ma sulla riabilitazione del rapporto tra individuo e Stato.

L'idea di fondo è che la corruzione, in quanto tradimento del mandato pubblico, richieda una risposta che non si esaurisca nella pena detentiva, ma si completi nella restituzione del danno collettivo.

In questa prospettiva, la giustizia penale si fa riparativa in senso pubblico, poiché il ravvedimento non mira solo a compensare la vittima individuale, ma a ricostruire la fiducia istituzionale.

La collaborazione nei reati di corruzione rappresenta una forma laica di pentimento civile, che restituisce alla pena la sua funzione di reintegrazione del vincolo sociale e, per tale ragione, il sistema processuale si orienta verso una giustizia di corresponsabilità, secondo cui il pubblico ufficiale non è più solo il reo da punire, ma il soggetto da reinserire nel patto di legalità e, al contempo, lo Stato non è solo il punitore, ma il destinatario della restituzione e della trasparenza. In definitiva, la disciplina processuale dei reati di corruzione costituisce il banco di prova della capacità dello Stato di diritto di coniugare fermezza repressiva e rispetto delle garanzie, dimostrando che la legalità non si difende anticipando la pena, ma rendendo credibile il processo.