

CORRUZIONE, PROCEDIMENTO E PROCESSO.
L'ALTALENANTE EQUILIBRIO TRA LA REPRESSIONE DELLA
DEVIANZA DELLA FUNZIONE PUBBLICA E LE GARANZIE DELLO
STATO DI DIRITTO*

Enrico Ranieri **

SOMMARIO: 1.- Premessa. 2. - Il delitto di corruzione nel primo codice penale *post-unitario*. 3.- La corruzione nel codice penale del 1930: l'autorità dello Stato e la necessaria, connessa, 'fedeltà' del funzionario pubblico. 4. - La legge 6 novembre 2012, n. 190: verso un diritto penale moderno per la repressione della corruzione. 5. - La legge 27 maggio 2015, n. 69: l'inasprimento sanzionatorio e la ricerca dell'effettività. 6. - La legge 9 gennaio 2019, n. 3 ("Spazzacorrotti"): il ritorno a un diritto penale dell'etica. 7. - La riforma Cartabia (d.lgs. n. 150 del 2022): verso una nuova razionalizzazione del sistema sanzionatorio.

1.- Premessa.

La corruzione, quale fenomeno penalmente rilevante, richiede un'attenta analisi sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello procedurale, atteso che non costituisce solo un comportamento illecito, tipizzato dal nostro Legislatore, ma una vera e propria categoria criminologica e giuridica che si intreccia profondamente con le dinamiche del potere, dell'amministrazione e della giurisdizione, ovvero con i settori più sensibili per il buon andamento della società.

La corruzione, nella sua più ampia accezione, si realizza ogni qualvolta un soggetto avente un qualsiasi ruolo nella pubblica amministrazione e un soggetto privato stipulano un accordo in base al quale il primo accetta dal secondo una somma di denaro o altro vantaggio economico non dovuto, in relazione all'esercizio delle proprie funzioni e della propria attività.

Poiché tale condotta arreca grave pregiudizio agli interessi della Pubblica Amministrazione e mina il corretto funzionamento dell'attività pubblica, l'ordinamento giuridico ne vieta la realizzazione, prevedendo sanzioni penali per entrambe le parti coinvolte: sia per il soggetto investito di pubbliche funzioni, che si lascia corrompere, sia per il privato che dà o promette il compenso illecito.

Le condotte dei due soggetti sono strettamente connesse e reciprocamente dipendenti: all'azione di chi riceve il denaro o l'utilità corrisponde, necessariamente, quella di chi li offre.

* Testo, adattato, della relazione (prima parte), dal titolo *Corruzione, procedimento e processo*, tenuta, in data 7 giugno 2025, nell'ambito del Master di II Livello, *Anticorruzione, Data Protection e Cybersecurity*, I Edizione. Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

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

L'una, dunque, non può esistere senza l'altra.

Il paradigma è quello del reato plurisoggettivo, ossia di un illecito che richiede la partecipazione di più persone, e, più precisamente, quello di un reato di tipo bilaterale, poiché implica l'accordo di (almeno) due parti, portatrici di interessi (in astratto) contrapposti o, quantomeno, diversi.

Difatti, in relazione al fenomeno corruttivo si intercetta la presenza di due distinte condotte di reato: da un lato, quella del pubblico ufficiale, che determina il fenomeno della corruzione passiva; dall'altro, quella posta in essere dal privato corruttore, denominata corruzione attiva.

La corruzione umana e sociale è stata, da sempre, rappresentata e stigmatizzata, sinanche nelle ricostruzioni dei più antichi filosofi, tanto da poter essere definita la patologia più antica che le società conoscono.

Già Platone, nella *Repubblica* (Libro VIII), osservava che più l'uomo è dominato dal desiderio di ricchezza, più si allontana dalla virtù. Secondo il Filosofo, la smania di possesso era la principale causa della decadenza morale e politica delle città.

Anche Aristotele, nell'*Etica Nicomachea*, riprendeva il tema dei piaceri e dei desideri, mostrando che non esistono piaceri buoni o cattivi in sé, ma che essi dipendono dalla disposizione morale dell'individuo. L'uomo corrotto considera buono ciò che è moralmente turpe, perché la sua natura è deformata. Nella *Politica*, Aristotele spiega che gli uomini non commettono il male solo per necessità, ma anche per piacere e desiderio: i peggiori mali nascono dall'eccesso e dall'intemperanza.

L'uomo può scegliere se riconoscere i propri limiti e aspirare alla virtù, o lasciarsi dominare dai vizi che generano disordine e prevaricazione: Kant, a questo proposito, ci ha lasciato la felice intuizione della "socioevole insocioevolezza" dell'uomo, sempre diviso tra istinto e ragione.

Il reato di corruzione – per la sua particolare offensività all'interesse pubblico alla imparzialità ed integrità dell'amministrazione della giustizia e della pubblica funzione – affonda le sue radici nel diritto romano, che ne tipizzava due diverse forme: *corrumpere iudicem* (corruzione del giudice) e *corrumpere legatos* (corruzione dei legati pubblici). Venendo alla storia più recente, occorre evidenziare che l'approccio del legislatore al fenomeno corruttivo è stato storicamente disomogeneo, con una stratificazione normativa che ha cercato di reagire, spesso in maniera emergenziale, all'evolversi delle forme di devianza della funzione pubblica.

2.- Il delitto di corruzione nel primo codice penale *post-unitario*.

Con l'emanazione del codice penale adottato con il Regio Decreto 30 giugno 1889, n. 6144 (c.d. Codice Zanardelli, dal nome del Guardasigilli), in vigore dal 1° gennaio 1890, l'ordinamento penale italiano si dotò, per la prima volta, di una disciplina unitaria in materia di corruzione.

Il primo codice penale *post-unitario*, espressione del pensiero liberale, si distinse per il suo carattere innovativo e umanitario, abolendo la pena di morte, ponendo al centro la persona del reo e conferendo alla pena una funzione rieducativa, in linea con le istanze giuridiche e filosofiche dell'epoca.

Nondimeno, all'interno di questo quadro di rinnovamento, il reato di corruzione trovò collocazione tra i delitti contro la pubblica amministrazione, assumendo una

configurazione, seppur ancora elementare, già delineata nei suoi tratti fondamentali. La *ratio* della previsione era la tutela dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione pubblica, minacciati da accordi illeciti tra pubblici ufficiali e privati cittadini.

Gli articoli 171 e seguenti del codice regolavano, in modo dettagliato, le diverse forme di corruzione. Venivano tipicizzate e punite: la corruzione del pubblico ufficiale per un atto inerente al proprio ministero, quindi conforme ai doveri d'ufficio (c.d. *corruzione impropria*); la corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, ossia la forma *propria* del reato; la corruzione dei giudici e dei giurati, considerata più grave per la particolare lesione arrecata all'amministrazione della giustizia.

Il sistema delineato dal Codice Zanardelli distingueva, dunque, la corruzione propria da quella impropria: nella prima ipotesi, l'accordo illegale aveva ad oggetto un atto contrario ai doveri d'ufficio, mentre nella seconda si riferiva a un atto regolare, ma compiuto dietro compenso. Accanto a queste due figure, il legislatore riconosceva una forma più grave di corruzione, a tutela dell'imparzialità dei giudici e dell'integrità del processo decisionale.

Elemento centrale della fattispecie era l'accordo tra pubblico ufficiale e privato: il reato presupponeva la reciproca volontà di corrompere e di lasciarsi corrompere, configurandosi quindi come un reato bilaterale o plurisoggettivo, in cui la condotta di uno non poteva esistere senza la partecipazione dell'altro.

In sintesi, già il codice Zanardelli riconosceva nella corruzione un fenomeno complesso e relazionale, fondato su una illecita intesa che tradiva la funzione pubblica e comprometteva la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

3.- La corruzione nel codice penale del 1930: l'autorità dello Stato e la necessaria, connessa, 'fedeltà' del funzionario pubblico.

In occasione della emanazione del codice penale del 1930, noto come Codice Rocco (adottato con il Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1398), il legislatore ha riformulato la disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione, compreso quello di corruzione.

Il nuovo impianto normativo, coerente con l'ideologia autoritaria del regime fascista, perseguiva una visione dello Stato come valore assoluto e preminente rispetto all'individuo e attribuiva alla pena una funzione sia repressiva che di difesa sociale.

In tale contesto, il reato di corruzione venne ridefinito in modo più preciso rispetto al Codice Zanardelli, assumendo una struttura sistematica, tuttora riconoscibile nella vigente disciplina. Il legislatore mantenne la distinzione tra corruzione propria e corruzione impropria, collocandole, entrambe, tra i delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

L'articolo 318 disciplinava la corruzione per l'esercizio della funzione, ossia l'ipotesi in cui il pubblico ufficiale riceveva denaro o altra utilità (o ne accettava la promessa) per compiere un atto conforme ai propri doveri d'ufficio (*corruzione impropria*). L'articolo 319, invece, puniva la corruzione per un atto contrario ai

doveri d'ufficio (*corruzione propria*), prevedendo pene più severe, in ragione della maggiore lesione arrecata alla fedeltà e all'imparzialità del funzionario.

Una specifica figura delittuosa è stata, poi, tipicizzata nell'articolo 319-ter, relativo alla corruzione in atti giudiziari, introdotto a tutela dell'amministrazione della giustizia, con un aggravamento di pena in caso di danno grave o ingiusta condanna. L'articolo 321 estendeva, inoltre, la punibilità anche al privato corruttore, confermando la natura bilaterale del reato, già riconosciuta nel sistema precedente. L'impostazione del Codice Rocco rispondeva a un disegno repressivo organico, fondato sul principio di autorità e sulla tutela dell'integrità della pubblica amministrazione come riflesso dell'ordine statale. La corruzione non era più vista soltanto come un'offesa alla moralità del funzionario, ma come un attentato diretto all'interesse pubblico e alla sovranità dello Stato. La logica sottesa era quella di una concezione oggettiva del reato, in cui il disvalore risiedeva nel tradimento della funzione, indipendentemente dal vantaggio personale conseguito.

In questo modo, la riforma del 1930 segnò il passaggio da una concezione liberale e garantista del Codice Zanardelli a una visione autoritaria e fortemente statalista, destinata, tuttavia, a influenzare, in modo duraturo, la successiva evoluzione del diritto penale italiano.

4.- La legge 6 novembre 2012, n. 190: verso un diritto penale moderno per la repressione della corruzione.

La disciplina del reato di corruzione, contenuta nel codice penale del 1930, ha subito, nel corso degli anni, una serie di modifiche, che ne hanno progressivamente ampliato l'ambito applicativo e inasprito il trattamento sanzionatorio. Tali innovazioni sono state dettate dall'esigenza di adeguare il sistema penale alla crescente complessità dei fenomeni corruttivi e di rafforzare la tutela della legalità e della trasparenza nella pubblica amministrazione.

Un momento di significativa svolta si è avuto con la legge 6 novembre 2012, n. 190, nota come *Legge Severino*, che ha introdotto un vero e proprio "sistema anticorruzione", segnando un punto di svolta nella politica criminale italiana in materia di prevenzione e repressione della corruzione. La legge n. 190 del 2012 rappresenta il primo tentativo di costruire un sistema organico ed integrato di misure di contrasto alla corruzione, combinando interventi di natura amministrativa, organizzativa e penale, nella consapevolezza che il fenomeno corruttivo non poteva più essere affrontato esclusivamente sul terreno della repressione giudiziaria.

Non è un caso che la legge di riforma sia stata emanata in un momento di forte crisi di fiducia dei cittadini verso la pubblica amministrazione, alimentata da scandali diffusi e da pressioni internazionali – in particolare quelle provenienti dal GRECO (*Group of States against Corruption*) del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea – che sollecitavano l'Italia ad adottare misure di prevenzione più incisive.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge n. 190/2012, il Governo evidenziò l'esigenza di "promuovere l'integrità e la trasparenza nella pubblica amministrazione, rafforzando la cultura della legalità e la responsabilità etica dei funzionari pubblici".

La corruzione non era più vista come una devianza individuale ma come un fenomeno sistemico, capace di indebolire la concorrenza, alterare i processi decisionali pubblici e minare la coesione sociale.

La legge, in primo luogo, ha introdotto un sistema di prevenzione amministrativa, con la creazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), cui sono stati affidati compiti di vigilanza, indirizzo e controllo sull'attuazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

A tanto si è aggiunto un rafforzamento del presidio penale, attraverso una significativa modifica del Titolo II, capo I, del codice penale.

Il legislatore ha, in tal modo, introdotto un modello "a doppio binario": da un lato, la prevenzione organizzativa, volta a ridurre le occasioni di illecito mediante trasparenza e rotazione degli incarichi; dall'altro, la repressione penale, destinata a colpire con maggiore efficacia i comportamenti più gravi.

Per quel che qui maggiormente ci occupa, la riforma ha inciso su diversi articoli del codice penale (318, 319, 319-ter, 320, 321, 322, 346-bis), ma il cambiamento di maggiore rilievo è stata la riscrittura dell'art. 318 c.p., rubricato "Corruzione per l'esercizio della funzione".

La norma, riscritta integralmente, ha superato la tradizionale distinzione tra corruzione propria e corruzione impropria, riconducendo ad un'unica previsione l'ipotesi di asservimento del pubblico ufficiale alla logica dello scambio, punendo il pubblico ufficiale che, "per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri", riceve indebitamente denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa.

La fattispecie si estende dunque anche alle ipotesi in cui l'accordo non abbia per oggetto un atto specifico, ma un più ampio mercimonio della funzione, idoneo a compromettere l'imparzialità e il prestigio della pubblica amministrazione.

La Corte di cassazione, in diverse decisioni, successive alla novella legislativa, ha confermato questa impostazione, chiarendo che l'art. 318 c.p. punisce qualunque forma di asservimento del pubblico potere a interessi privati, anche al di fuori di uno specifico atto d'ufficio (Cass., Sez. VI, 9 novembre 2022, n. 39736; Cass., Sez. Un., 24 giugno 2015, n. 15208, *Di Pietro*).

Ne consegue che la distinzione fra corruzione "per la funzione" e "per l'atto" ha oggi valore meramente descrittivo, non più strutturale.

Altri elementi di novità sono stati l'ampliamento del novero dei soggetti attivi dei reati di corruzione, con l'inclusione degli incaricati di pubblico servizio (art. 320 c.p.), e l'aggravamento delle pene principali e accessorie, soprattutto in relazione alla corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.).

L'obiettivo dichiarato era "ripristinare la deterrenza", dopo un lungo periodo di sostanziale inefficacia repressiva.

Contestualmente, la riforma ha introdotto l'art. 346-bis c.p. (traffico di influenze illecite), volto a punire le intermediazioni corruttive "a monte" del rapporto fra corrotto e corruttore, segnando un ampliamento della tutela penale verso le aree grigie della decisione pubblica.

Ad onor del vero, la dottrina ha accolto la riforma con valutazioni contrastanti. Alcuni Autori ne hanno sottolineato il valore di passaggio dal formalismo all'etica

pubblica, riconoscendo al nuovo art. 318 c.p. la capacità di colpire le forme più insidiose di corruzione diffusa.

Altri Autori hanno evidenziato i rischi di “indeterminatezza e sovrapposizione” tra le varie figure, con possibili tensioni rispetto al principio di tassatività.

Una parte consistente della dottrina ha inoltre messo in guardia contro l’eccessiva simmetria punitiva tra corrotto e corruttore, ritenendo che la legge avesse privilegiato la dimensione simbolica rispetto a quella effettiva della lotta alla corruzione.

Resta il dato che, a più di dieci anni dalla sua entrata in vigore, la legge n.190 del 2012 continua a rappresentare il fondamento del moderno diritto penale contro la corruzione.

Essa ha inaugurato una stagione di interventi successivi – dalla legge n. 69 del 2015 alla legge n. 3 del 2019, fino al d.lgs. n. 150 del 2022 (di cui si darà conto in seguito) – che hanno mantenuto intatta la propria impostazione di fondo: la corruzione, come minaccia sistemica alla democrazia e alla fiducia dei cittadini nelle istituzioni, deve essere contrastata a tutela del valore dell’integrità pubblica come bene giuridico autonomo e collettivo.

5.- La legge 27 maggio 2015, n. 69: l’inasprimento sanzionatorio e la ricerca dell’effettività.

La legge 27 maggio 2015, n. 69, intitolata “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*”, rappresenta il secondo e più severo intervento legislativo della stagione riformatrice avviata con la legge n. 190 del 2012.

Essa segna un mutamento di fondo delle scelte di politica criminale: dal modello sistemico e preventivo di ispirazione “etico-amministrativa” della *Legge Severino* si passa a una logica dichiaratamente repressiva e deterrente, incentrata sull’aumento delle pene e sul prolungamento dei termini di prescrizione.

La riforma del 2015 è stata adottata in un clima di forte tensione sociale e istituzionale, a seguito di scandali di corruzione di vasta portata — da *Mafia*

Capitale agli episodi legati agli appalti pubblici per l’*Expo* di Milano — che avevano riportato all’attenzione dell’opinione pubblica la pervasività del fenomeno corruttivo.

Il legislatore, sollecitato anche dal Presidente della Repubblica e da organismi internazionali, intese reagire attraverso un messaggio chiaro di rigore, riaffermando la centralità della funzione punitiva del diritto penale quale “strumento di difesa della moralità pubblica e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni”.

In tal senso, la relazione di accompagnamento al disegno di legge che esplicitava, altresì, l’obiettivo di “accrescere l’effettività della repressione dei delitti contro la pubblica amministrazione”, ponendo rimedio a una percezione diffusa di impunità. Conseguentemente, la legge n. 69 del 2015 ha inciso profondamente sul sistema sanzionatorio dei reati di corruzione e concussione, intervenendo sia sulla cornice edittale delle pene principali sia, conseguentemente, sulla prescrizione e, infine, sulle pene accessorie.

Le pene detentive, difatti, sono state significativamente aumentate e tale generalizzato aumento dei limiti edittali rispondeva alla volontà di rafforzare l'effetto general-preventivo della pena.

Quanto al consequenziale aumento dei termini di prescrizione del reato, finalizzato ad evitare l'estinzione del reato prima della definizione del giudizio, pur rispondendo, quest'ultimo, ad una logica di efficienza processuale, è stata fortemente criticata dalla dottrina, per la sua inidoneità ad incidere sulle reali cause del rallentamento dei processi.

La riforma ha inoltre ampliato la portata applicativa delle pene accessorie, introducendo, in tal modo, un sistema di sanzioni dal marcato carattere simbolico e stigmatizzante. Nondimeno, l'innovazione, pur riflettendo la volontà del legislatore di ricostruire il legame fiduciario fra cittadini e Stato, sembra essersi posta in contrasto con il principio di proporzionalità tra gravità del fatto e durata dell'interdizione.

Anche per le modifiche introdotte nel 2015 non si è registrata una unanime posizione della dottrina: per una parte di questa, l'inasprimento delle pene rispondeva a una logica di diritto penale simbolico, volta più a soddisfare l'opinione pubblica che a realizzare una reale efficacia deterrente; per altra parte, invece, la riforma si sarebbe concentrata su un'idea punitiva della moralità pubblica, trascurando la dimensione preventiva e organizzativa già avviata con la legge n. 190 del 2012.

Altri Autori, ancora, hanno invece evidenziato come il nuovo quadro sanzionatorio, pur eccessivamente rigido, abbia introdotto un effetto sistemico di coerenza repressiva, valorizzando la gravità sociale del reato di corruzione rispetto ad altre figure contigue.

Nel complesso, la legge n. 69 del 2015 ha rappresentato un "giro di vite" repressivo nel contrasto alla corruzione, ma anche un momento di crisi di equilibrio tra esigenze di sicurezza pubblica e principi costituzionali di proporzionalità e finalità rieducativa della pena (art. 27 comma 3 Cost.).

Il legislatore, privilegiando la risposta punitiva, ha finito per accentuare il divario tra la funzione espressiva del diritto penale e la sua effettiva capacità di incidere sul comportamento dei pubblici agenti.

Nonostante ciò, la legge ha gettato le basi per una ridefinizione della gravità dei delitti di corruzione, preparando il terreno per la successiva legge 9 gennaio 2019, n. 3 ("*Spazzacorrotti*"), che avrebbe ulteriormente consolidato l'indirizzo repressivo, spostandolo anche sul piano dell'esecuzione penale e dei benefici post-condanna.

6.- La legge 9 gennaio 2019, n. 3 ("*Spazzacorrotti*") : il ritorno a un diritto penale dell'etica.

La Legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante "*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e trasparenza dei partiti e movimenti politici*", si inserisce nel percorso di progressivo irrigidimento del sistema anticorruzione avviato nel decennio precedente.

Essa costituisce, per certi versi, la fase culminante del ciclo repressivo inaugurato dalla legge n. 190 del 2012 e proseguito con la legge n. 69 del 2015, ma, al tempo

stesso, segna un mutamento di paradigma politico-criminale, orientato a una concezione fortemente moralizzatrice del diritto penale.

Fin dalla sua approvazione, la riforma si è proposta come una risposta radicale all'esigenza di ripristinare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e di riaffermare l'etica pubblica come valore fondante della Repubblica.

Il legislatore ha individuato nella corruzione non solo un reato, ma un "male morale" da estirpare, simbolo di una degenerazione collettiva del rapporto tra amministrazione e cittadini.

Non a caso, il disegno di legge è stato accompagnato da una forte retorica politica sulla "tolleranza zero" e sulla necessità di "bonificare la vita pubblica", segnando così una netta discontinuità rispetto al modello di prevenzione amministrativa delineato dalla legge n. 190 del 2012.

Questa impostazione ha condotto ad un ampliamento dell'intervento penale che si è mosso lungo tre direttrici: l'inasprimento delle pene principali e accessorie; l'estensione dei meccanismi di confisca e delle misure patrimoniali; il potenziamento del controllo sulla vita politica e sul finanziamento dei partiti.

Sul piano strettamente sostanziale, la riforma, tra l'altro, ha inasprito ulteriormente le pene per la generalità dei delitti contro la pubblica amministrazione, accentuando la tendenza punitiva già inaugurata con la legge n. 69 del 2015.

A ciò si è aggiunta la parificazione sanzionatoria tra corrotto e corruttore (art. 321 c.p.), già prevista ma ora rafforzata dall'uniformazione dei minimi e massimi edittali: scelta che intende affermare la pari gravità, morale e sociale, di entrambe le condotte, ma che ha finito per trascurare la differenza ontologica tra chi detiene un potere pubblico e chi ne sollecita l'abuso.

Una delle novità più significative della legge n. 3 del 2019 è rappresentata, tuttavia, senza dubbio alcuno, dal rafforzamento della confisca, quale strumento cardine della politica-criminale contro la corruzione.

È stato introdotto l'obbligo di confisca, anche per equivalente, del prezzo o del profitto dei delitti contro la pubblica amministrazione, estendendone l'applicabilità a tutte le forme corruttive, senza necessità di accertare il nesso diretto tra reato e vantaggio patrimoniale.

Questa estensione, se, da un lato, ha consolidato la dimensione patrimoniale della pena, dall'altro ha suscitato perplessità in dottrina per la sua prossimità a una logica di espropriazione generalizzata, potenzialmente lesiva del principio di proporzionalità e del diritto di difesa.

In sintesi, la riforma ha finito per trasformare la confisca in un mezzo di moralizzazione del patrimonio, piegando uno strumento tipicamente preventivo a finalità di dissuasione etico-sociale.

Vero è, infatti, che l'intervento si iscrive in un contesto europeo segnato dal rafforzamento delle politiche di recupero dei proventi illeciti (Direttiva UE 2014/42 e successive raccomandazioni GRECO), ma appare innegabile che, nel diritto interno, abbia finito per assumere connotati di accentuato rigore.

La legge n. 3 del 2019 ha inoltre introdotto una disciplina estremamente severa delle pene accessorie per i condannati per reati di corruzione.

L'art. 317-*bis* c.p. è stato modificato nel senso di rendere obbligatoria l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per le condanne superiori a due anni, eliminando la possibilità per il giudice di limitarne la durata.

È stata inoltre introdotta la previsione dell'incandidabilità automatica per le cariche elettive, in virtù del rinvio alla disciplina del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "Legge Severino").

Si è dunque consolidato un sistema di sanzioni che travalica la dimensione strettamente penale, assumendo i contorni di un diritto penale dell'onorabilità, nel quale la perdita della funzione pubblica e dell'affidabilità politica diviene parte integrante della pena, introducendo una sorta di "pena dell'esclusione sociale", che si proietta ben oltre la funzione retributiva e rieducativa delineata dall'art. 27 comma 3 Cost.

In sintesi, la riforma del 2019 ha riattualizzato un modello di diritto penale etico e moralizzatore, che riporta la sanzione nell'alveo del giudizio di valore sulla persona, piuttosto che sulla condotta.

In questo senso, la legge n. 3 del 2019 ha spostato il baricentro dell'ordinamento da una visione funzionalistica del reato (tutela dell'imparzialità amministrativa) a una visione valoriale, incentrata sul recupero dell'integrità morale dei pubblici ufficiali. Non a caso, non appare peregrino il riferimento al "ritorno al diritto penale morale", in cui la sanzione tende a farsi veicolo di un messaggio simbolico di purificazione collettiva più che strumento di prevenzione razionale del crimine.

Resta il dato che la legge n. 3 del 2019 ha completato la trasformazione del diritto penale della corruzione in un sottosistema autonomo, caratterizzato da pene elevate, da un regime repressivo del patrimonio aggravato e da una marginalizzazione delle misure alternative.

In conclusione, pur perseguendo finalità di rigore e trasparenza, la riforma ha accentuato la tendenza all'iperpenalizzazione e al simbolismo normativo, rischiando di alterare l'equilibrio fra repressione e garanzie.

Nondimeno, il suo impatto complessivo deve essere valutato anche alla luce delle successive modifiche introdotte dal d.lgs. 150 del 2022 (Riforma Cartabia), che, pur mantenendo ferme le pene previste, ha tentato di riequilibrare il sistema, introducendo nuove forme di pena sostitutiva e valorizzando la funzione rieducativa dell'esecuzione.

7.- La riforma Cartabia (d.lgs. n. 150 del 2022): verso una nuova razionalizzazione del sistema sanzionatorio.

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo della Legge delega 27 settembre 2021, n. 134, conosciuto come "Riforma Cartabia", ha rappresentato uno degli interventi più ampi e strutturali degli ultimi decenni sul diritto penale, sostanziale e processuale. Pur essendo noto, soprattutto, per la sua incidenza sull'architettura del processo penale, il decreto ha introdotto anche rilevanti modifiche di ordine sostanziale, che si riflettono direttamente sul sistema sanzionatorio, incidendo così anche sulla materia dei delitti contro la pubblica amministrazione e, in particolare, sui reati di corruzione.

A differenza delle precedenti riforme (sopra analizzate) del periodo 2012–2019, improntate a una logica di inasprimento punitivo e di moralizzazione penale, la

riforma Cartabia si propone di ristabilire un equilibrio tra repressione e funzione rieducativa della pena, nel solco dell'art. 27 comma 3 Cost.

La *ratio* dichiarata è quella di rafforzare l'effettività della sanzione e di ridurre l'area della pena detentiva breve, storicamente priva di reale funzione preventiva e sovraccaricante per il sistema carcerario.

Il legislatore delegato ha, in sintesi, inteso perseguire una duplice finalità: da un lato, deflazionare l'esecuzione penale, limitando il ricorso alla detenzione carceraria per pene brevi o medio-brevi; dall'altro, personalizzare il trattamento sanzionatorio, introducendo pene sostitutive, idonee a favorire il reinserimento sociale e a rendere la risposta penale più effettiva e meno simbolica.

Difatti, uno degli snodi centrali del decreto è stato il nuovo sistema delle pene sostitutive delle pene detentive brevi, disciplinato dagli artt. 53 ss. della Legge 24 novembre 1981, n. 689, come riformati dall'art. 71 del d.lgs. n. 150 del 2022.

Tali strumenti si collocano in una logica di graduazione proporzionale e sono destinati a sostituire pene detentive fino a quattro anni, rappresentando una significativa estensione dell'area di discrezionalità giudiziale nella fase di determinazione della sanzione.

Il criterio guida è la personalizzazione della pena, orientata alla funzione rieducativa e al recupero della legalità sostanziale piuttosto che alla mera repressione.

Benché la riforma non abbia inciso direttamente sulle singole fattispecie corruttive, il nuovo impianto sanzionatorio ha riflessi significativi anche su tali delitti, in particolare per le ipotesi meno gravi di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.).

In questi casi, la possibilità di sostituire pene detentive brevi con pene sostitutive consente una maggiore elasticità applicativa, attenuando l'effetto cumulativo degli inasprimenti introdotti dalle leggi n. 69 del 2015 e n. 3 del 2019.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. VI, 7 giugno 2024, n. 33149) ha chiarito che, per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della riforma, deve applicarsi la disciplina più favorevole - in forza dell'art. 2 comma 4 c.p. - preservando la compatibilità tra la pena sostitutiva pecuniaria e la sospensione condizionale della pena, laddove più favorevole al reo.

Questo orientamento conferma come la riforma abbia reintrodotta un criterio di flessibilità sostanziale nel sistema, riducendo la rigidità punitiva del periodo precedente.

Il tutto in piena linea con una rinnovata concezione delle scelte di fondo di politica criminale. Difatti, appare innegabile che, sul piano politico-criminale, il d.lgs. n. 150 del 2022 segni il passaggio da un modello punitivo-simbolico a un modello funzionale-rieducativo, che mira a restituire razionalità al diritto penale, anche in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione.

L'intervento, pur non negando la gravità del fenomeno corruttivo, riconosce che la risposta penale deve essere effettiva, proporzionata e differenziata: non più una reazione esemplare e generalizzata, ma una sanzione mirata alla responsabilizzazione individuale del condannato.

Indubbiamente, il nuovo impianto non riduce la tutela del bene giuridico della imparzialità della pubblica amministrazione, ma la rende più credibile, poiché

rinuncia alla retorica della severità e valorizza la certezza dell'esecuzione e la proporzionalità del trattamento sanzionatorio.

Rispetto alle riforme precedenti, il d. lgs n. 150 del 2022 non interviene sul *quantum* edittale dei reati di corruzione, ma ne modifica il contesto applicativo. Essa si pone come riforma di sistema, capace di ricomporre il dissidio tra “giustizia morale” e “giustizia effettiva”: da un lato, preserva il rigore sanzionatorio introdotto dalle leggi n. 69 del 2015 e n. 3 del 2019; dall'altro, restituisce centralità ai principi costituzionali di individualizzazione e rieducazione della pena.

In questa prospettiva, la riforma non attenua la risposta punitiva, ma la razionalizza, riaffermando il primato del diritto penale liberale rispetto alle pulsioni populiste e moralizzatrici del passato decennio.