



N. 24 - ottobre 2018

## **A.S. 510-A Modifica dell'articolo 416-ter c.p. in materia di voto di scambio politico-mafioso**

Il disegno di legge in titolo, di iniziativa del senatore Giarrusso e altri, approvato dalla Commissione giustizia in sede referente, si compone di un articolo unico. Il provvedimento apporta modifiche all'articolo 416-ter c.p., il quale disciplina il reato di scambio elettorale politico-mafioso.

### **1. IL CONTENUTO**

L'articolo 416-ter c.p., come modificato dal disegno di legge in esame, sanziona con la pena della reclusione da 10 a 15 anni il conseguimento, diretto o a mezzo di intermediari, della promessa del sostegno elettorale da parte di soggetti dei quali a colui che contratta è nota l'appartenenza ad associazioni criminali di stampo mafioso, in cambio della erogazione di denaro, di qualunque altra utilità o della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione (comma primo).

Rispetto alla formulazione vigente la proposta:

- amplia ulteriormente l'oggetto della controprestazione di chi ottiene la promessa di voti, contemplando non solo il denaro e ogni altra utilità, ma anche "la disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze della associazione criminale";
- estende la punibilità anche ai casi in cui la condotta incriminata sia stata realizzata mediante il ricorso ad intermediari;
- elimina il riferimento al metodo dell'intimidazione mafiosa, sanzionando invece il conseguimento della promessa di suffragi da parte di soggetti la cui appartenenza alle associazioni mafiose deve essere nota a chi conclude l'accordo elettorale.
- ridefinisce la cornice edittale del reato prevedendo la pena della reclusione da 10 a 15 anni. (Si tratta della medesima pena applicabile, ai sensi del primo comma dell'art. 416-bis c.p., agli appartenenti ad un'associazione di tipo mafioso)

Con la medesima sanzione è punita la condotta del soggetto che promette di procacciare i suffragi (comma secondo).

Il nuovo terzo comma dell'articolo 416-ter c.p. prevede una circostanza aggravante se chi ha accettato la promessa di voti è eletto.

Alla condanna per il reato in questione consegue la pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici (quarto comma).

Formulazione vigente	Testo come modificato dall'AS 510-A
Art. 416-ter. c.p. (Scambio elettorale politico-mafioso)	Art. 416-ter.c.p. (Scambio elettorale politico-mafioso)
Chiunque accetta la promessa di procurare voti mediante le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-bis in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni.	Chiunque accetta, <b>direttamente o a mezzo di intermediari</b> , la promessa di procurare voti <b>da parte di soggetti la cui appartenenza alle associazioni di cui all'articolo 416-bis sia a lui nota</b> in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di <b>qualunque</b> altra utilità <b>o in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa</b> è punito con la pena stabilita nel primo comma dell'articolo 416-bis.
La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti con le modalità di cui al primo comma.	La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti <b>nei casi di cui</b> al primo comma.
	Se chi ha accettato la promessa di voti di cui al primo comma è eletto, la pena è aumentata della metà.
	In caso di condanna per i reati di cui al presente articolo, consegue sempre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

## 2. BREVE QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

### 2.1. Dal decreto Scotti-Martelli alle modifiche apportate in materia di scambio elettorale politico mafioso nella XVII legislatura

La fattispecie di scambio elettorale politico-mafioso si inserisce in un quadro normativo le cui origini risalgono al 1992. Infatti, con l'intento di affrontare il problema delle collusioni e delle contiguità tra i rappresentanti degli organi elettivi e le associazioni criminali di tipo mafioso, l'art. 11-ter, del **decreto-legge n. 306 del 1992** (c.d. decreto Scotti-Martelli), convertito dalla legge n. 356 del 1992, ha inserito nel codice penale l'articolo 416-ter, rubricato "scambio elettorale politico mafioso". Contestualmente, il provvedimento del 1992 ha novellato anche l'art. 416-bis, relativo alle associazioni di tipo mafioso, aggiungendovi - come espressione tipica del sodalizio mafioso - il fine di «impedire o di ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali» (art. 416-bis, terzo comma, c.p.). Nella sua **originaria formulazione** l'art. 416-ter prevedeva che la pena di cui al primo comma dell'art. 416-bis (ovvero la reclusione da 7 a 12 anni) si applicasse anche a chi otteneva dalla mafia la promessa di voti in cambio della erogazione di denaro. Colui che prometteva i voti rispondeva, invece, del reato di cui all'art. 416-bis, nella qualità di associato dell'organismo mafioso, nonché del reato di coercizione elettorale di cui all'art. 97 del D.P.R. n. 361 del 1957,

nel caso in cui si fosse avvalso in concreto della forza di intimidazione allo scopo di procacciare voti.

E' appena il caso di ricordare che il citato decreto Scotti-Martelli aveva altresì inasprito le sanzioni previste per i reati elettorali di cui agli artt. 96 e 97 del d.P.R. n. 361 del 1957 (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*). Più nel dettaglio:

- il delitto di **corruzione elettorale**, di cui all'art. 96, in base al quale è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 309 a 2.065 euro chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio [...] il voto elettorale o l'astensione, offre, promette o somministra denaro, valori, o qualsiasi altra utilità, o promette, concede o fa conseguire impieghi pubblici o privati ad uno o più elettori o, per accordo con essi, ad altre persone. La stessa pena si applica all'elettore che ha accettato offerte o promesse o ha ricevuto denaro o altra utilità;
- il delitto di **coercizione elettorale**, di cui all'art. 97, in base al quale è punito con la reclusione da un anno a cinque anni e con la multa da 309 a 2.065 euro chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore o ad un suo congiunto, per costringere l'elettore a [...] votare in favore di una determinata lista o di un determinato candidato [...] o, con notizie da lui conosciute false, con raggiri od artifici, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressione per costringerli a [...] votare in favore di determinate liste o di determinati candidati [...].

La [legge n. 94 del 2009](#), recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica ha esteso la responsabilità amministrativa da reato degli enti di cui al [decreto legislativo n. 231 del 2001](#), fra gli altri, anche ai delitti di cui agli artt. 416, 416-*bis*, 416-*ter* c.p, nonché ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* o al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste da tale articolo. L'articolo 24-*ter* del citato decreto legislativo, rubricato «delitti di criminalità organizzata», prevede nei confronti dell'ente, in relazione alla commissione del delitto di cui all'art. 416-*ter*, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote; è inoltre stabilita l'applicazione delle sanzioni interdittive per una durata non inferiore ad un anno, nonché, nel caso in cui l'ente o una sua unità organizzativa sia utilizzata stabilmente allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati, l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

Nel corso della **XVII legislatura** la disciplina del reato di scambio elettorale politico-mafioso è stata oggetto di vari interventi modificativi.

Il legislatore, con la [legge 17 aprile 2014, n. 62](#), ha riformulato l'art. 416-*ter* c.p.:

- ampliando l'oggetto della controprestazione di chi ottiene la promessa di voti, contemplando non solo il denaro ma anche "altra utilità"<sup>1</sup>;
- inserendo l'esplicito riferimento al metodo mafioso ("alle modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-*bis*") che deve connotare la promessa di procurare voti in cambio di denaro o altra utilità;
- incriminando anche la condotta del soggetto che promette di procacciare i suffragi, con punizione quindi di entrambi i protagonisti del patto criminale (da ciò è derivata la trasformazione del reato da plurisoggettivo improprio, a reato plurisoggettivo proprio). Si tratta di un reato comune sia con riferimento al soggetto del promissario sia con riferimento a quello del promittente. A bene vedere il promissario può essere lo stesso candidato o un suo collaboratore, ma anche qualsiasi soggetto che agisca per contro o anche solo nell'interesse del

<sup>1</sup> Con "altra utilità" si intende qualunque altro tipo di vantaggio, diverso dal denaro, quale ad esempio la promessa di altri comportamenti indebiti e vantaggiosi per il clan, come l'assegnazione di appalti, l'assunzione di lavoratori ecc..

politico. Analogamente il promittente può essere un esponente di una cosca mafiosa (in quanto tale in grado di impegnare con la sua parola la cosca stessa); un mafioso che opera *uti singulus* ma anche un soggetto del tutto estraneo ad una consorteria criminale;

- riducendo la pena detentiva originariamente prevista (reclusione da 7 a 12 anni) nella reclusione da 4 a 10 anni. In proposito è opportuno segnalare che la [legge n. 103 del 2017](#) ha elevato la cornice edittale portandola a " da 6 a 12 anni".

Sempre nella scorsa legislatura, con la [legge n. 19 del 2015](#) il Parlamento ha **escluso** che ai condannati per il delitto di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.) possano essere concessi **benefici carcerari** ed ha attribuito alla **Direzione distrettuale antimafia** le funzioni di PM nei relativi procedimenti penali.

A tal fine, la legge:

- ha aggiunto il reato previsto dall'art. 416-*ter* c.p. tra i reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 354/1975);
- ha integrato la formulazione del comma 3-*bis* dell'art. 51 c.p.p., attribuendo le **funzioni di pubblico ministero** nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado **per il reato di scambio elettorale politico-mafioso** ai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente. Tali funzioni sono svolte per i reati di mafia ed una serie di altri gravi reati associativi, dalla DNA (**Direzione distrettuale antimafia**), cui corrisponde sul piano investigativo la DIA (Direzione investigativa antimafia).

## 2.2. Le applicazioni giurisprudenziali del "nuovo" articolo 416-*ter* c.p.

A pochi mesi dalla novella legislativa, la Corte di Cassazione è stata chiamata a confrontarsi con il nuovo reato di “scambio elettorale politico mafioso” e in particolare con il **ruolo da attribuire al metodo mafioso** all'interno della fattispecie riformulata.

Con una prima decisione (Cass., VI sez., sentenza 28 agosto 2014, n. 36382, c.d. sentenza Antinoro) i giudici di legittimità, accogliendo il ricorso proposto dall'imputato avverso la condanna inflittagli dalla Corte d'appello di Palermo per il reato di scambio elettorale politico-mafioso, hanno ritenuto che, dopo la riforma dell'art. 416-*ter* c.p., il delitto in questione richiede per la sua consumazione che i componenti dell'associazione mafiosa si impegnino a realizzare il procacciamento di voti a mezzo dell'esercizio di atti di intimidazione o prevaricazione da parte del sodalizio mafioso contraente l'illecito patto elettorale, secondo quelle che sono le modalità comportamentali tipiche degli appartenenti a tali associazioni criminali. Secondo la Suprema Corte quindi non è più sufficiente ai fini dell'integrazione della fattispecie di reato, che venga siglato un patto tra il politico e il mafioso, ma è necessario che esso preveda espressamente l'impegno da parte dell'organizzazione criminale di cui il promittente può o meno fare parte, ad operare secondo le modalità intimidatorie previste dal terzo comma dell'articolo 416-*bis* c.p.

Recentemente la Suprema Corte (Sez. I), con la Sentenza 31 agosto 2016, n. 36079, ha precisato che la modifica apportata all'articolo 416-*ter* c.p. dalla legge del 2014 sul contenuto dell'accordo criminioso, non ha determinato una parziale "*abolitio criminis*", in quanto, anche nel vigore della precedente formulazione della norma, era necessaria, ai fini della configurazione del reato, la promessa di acquisizione del consenso elettorale facendo ricorso alle tipiche modalità mafiose della sopraffazione e dell'intimidazione.

Ad una diversa interpretazione della disposizione è giunta invece la Corte di Cassazione (sez. VI) con la Sentenza 9 settembre 2014, n. 37374. Secondo la Sesta sezione ai fini della configurabilità del delitto di scambio elettorale politico mafioso, trattandosi di reato di pericolo, si deve ritenere sufficiente che nell'accordo concernente lo scambio tra voto di denaro o altra utilità il soggetto che si impegna a reclutare i suffragi sia persona la quale esercita un condizionamento diffuso fondato sulla prepotenza e sulla sopraffazione e le cui indicazioni di voto, sono percepite all'esterno come provenienti da un sodalizio mafioso, non essendo necessarie quindi né l'attuazione né l'esplicita programmazione di una campagna attuata mediante intimidazioni. Per i giudici di legittimità la consumazione del reato si realizza con la conclusione dell'accordo avente ad oggetto lo scambio tra denaro (o altra utilità) e voto, a prescindere dalla effettiva acquisizione dei suffragi. È quindi irrilevante ai fini dell'integrazione del reato che i voti siano stati conseguiti con metodo mafioso ovvero con il compimento di singoli atti di intimidazione e sopraffazione in danno degli elettori, che costituiscono, quindi un *post factum* estraneo alla condotta tipica.

In linea con quest'ultimo orientamento, ma con un approccio argomentativo più articolato si segnalano anche Cass., sez. VI, Sentenza 16 giugno 2015, n. 25302; Cass., sez. VI, Sentenza 17 luglio 2015, n. 31348; Cass., sez. VI, Sentenza 16 ottobre 2015, n. 41801 e Cass., sez. VI, Sentenza 20 aprile 2016, n. 16397. In tali decisioni la Cassazione ha ribadito che, ai fini della configurabilità del reato di scambio elettorale politico mafioso, nel testo vigente dopo le modifiche apportate dalla legge del 2014, non sia necessario che l'accordo concernente lo scambio tra voto e denaro o altra utilità contempli l'attuazione, o l'esplicita programmazione, di una campagna attuata mediante intimidazioni solo quando il soggetto che si impegna a reclutare i suffragi è persona intranea a una consorteria di tipo mafioso ed agisce per conto e nell'interesse di quest'ultima, dal momento che soltanto in tale caso il ricorso alle modalità di acquisizione del consenso tramite la modalità di cui all'art. 416-*bis*, terzo comma, c.p., può dirsi immanente all'illecita pattuizione. La Cassazione, quindi, pur non negando la rilevanza in assoluto del metodo mafioso elemento necessario ai fini della configurabilità del reato in questione, ha precisato che, da un punto di vista probatorio, non rileva la specifica dimostrazione della programmazione dei concreti atti di intimidazione posti in essere dall'organizzazione mafiosa e tesi a limitare la libertà del diritto di voto, bensì è fondamentale valutare l'esistenza della stessa e le attività che svolge sul territorio, secondo le caratteristiche ex art 416-*bis* comma terzo.

Soltanto alla presenza di questi elementi, l'impegno elettorale assunto dal contraente mafioso risulta assumere rilevanza penale. Sotto il profilo dell'elemento soggettivo l'articolo 416-*ter* c.p., che punisce un accordo politico elettorale di "tipo mafioso", non il fatto che esso sia concluso con la mafia-organizzazione, giacché la controparte ben può essere un soggetto *intraneus* o *extraneus* alla cosca. Qualora il politico contratti con un soggetto interno all'organizzazione mafiosa, viene da sé che la promessa dei voti è connotata dai caratteri previsti dal 1° comma dell'art 416-*ter*, ciò è valido sempre in seguito ad un concreto accertamento relativo all'appartenenza del procacciatore di voti ad un'associazione mafiosa, operante sul territorio. L'altra ipotesi presa in considerazione, riguarda l'eventualità che il politico concluda il patto con un soggetto intermediario ed *extraneus* all'associazione. In questo caso, risulta evidente la mancanza di contatto diretto con l'ambiente malavitoso, pertanto occorre dimostrare, oltre all'esistenza dell'organizzazione operante e stabile sul territorio, anche le modalità di coartazione del voto previste dall'art. 416-*bis*, al fine di considerare il politico penalmente responsabile ex art 416-*ter*.

Con particolare riguardo alla figura del promittente Cass. pen. Sez. I, 9 maggio 2016, n. 19230 ha precisato che ai fini della configurabilità del delitto di scambio elettorale politico-mafioso, previsto dall'art. 416-ter c.p., qualora il soggetto che si impegna a reclutare i suffragi sia una persona estranea alla consorceria di tipo mafioso, ovvero un soggetto intraneo che agisca "*uti singulus*", è necessaria la prova della pattuizione delle modalità di procacciamento del consenso con metodo mafioso (In motivazione la Corte ha precisato che, diversamente, detta prova può ritenersi manifesta nel caso in cui il promittente sia un intraneo che agisce in rappresentanza e nell'interesse dell'associazione, atteso che la logica causale della scelta di quello specifico interlocutore, da parte del candidato, è determinata proprio dalla sua fama criminale e dalle modalità con cui sarà attuato il reclutamento elettorale). Nella medesima decisione i giudici di legittimità hanno peraltro ritenuto configurabile il concorso formale tra il delitto di scambio elettorale politico mafioso di cui all'art. 416-ter c.p. e il delitto di corruzione elettorale di cui all'articolo 96 del d.P.R. n. 570/1960, ritenendo che le due fattispecie siano in rapporto di specialità reciproca fra loro.

Di indubbio interesse poi sono le argomentazioni fornite dalla Cassazione nella sentenza n. 41801 del 2015, sopra ricordata, relativamente all'elemento soggettivo del dolo del promissario. La Corte, nel rilevare che l'ampliamento del novero dei soggetti attivi finisce per avere ripercussioni sul dolo del candidato, con particolare riferimento alla sua posizione al momento della stipula dell'accordo illecito e alla sua consapevolezza delle modalità esecutive della promessa assunta dalla sua controparte, afferma che la consapevolezza del promissario deve essere graduata in base alla natura e alla posizione del suo interlocutore. Da ciò consegue che se la controparte è un membro della cosca mafiosa che si presenti quale portavoce della stessa, la parte dell'accordo relativa alle modalità di procacciamento dei voti può sostanzialmente darsi per presunta. In altri termini, secondo i giudici di legittimità, il candidato che si rivolge ad una associazione di stampo mafioso per ottenerne sostegno elettorale conosce i metodi tipici di pressione posti in essere da questa. A diverse conclusioni deve giungersi invece nel caso in cui il promittente sia un *intraneus* che agisce *uti singulus* ovvero un *extraneus* rispetto alla consorceria mafiosa. In questi casi infatti la prova del dolo del promissario deve essere più rigorosa, essendo quindi necessaria una dimostrazione "chiara e immediata" della pattuizione relativa al metodo mafioso di procacciamento del voto. A ben vedere infatti in queste ipotesi manca la "garanzia" di un'organizzazione mafiosa solida e strutturata con la conseguenza che il patto sul *modus operandi* deve investire un grado di consapevolezza più elevato nell'animo del promissario.

### 3. L'ESAME IN COMMISSIONE

Il disegno di legge in titolo è stato dapprima esaminato dalla Commissione giustizia in sede redigente. In seguito alla richiesta di oltre un quinto dei componenti della Commissione, l'esame del provvedimento è proseguito in sede referente. Nel corso della trattazione è stato approvato dalla Commissione un solo emendamento (1.4 testo 2), con il quale è stato precisato che l'appartenenza alla associazione criminale debba essere conosciuta dal soggetto che conclude l'accordo elettorale accettando la promessa di voti. E' opportuno ricordare inoltre che sul testo e sui relativi emendamenti è stato acquisito il parere della Commissione affari costituzionali. In tale sede la Commissione consultata, nell'esprimere parere non ostativo, ha, in primo luogo, invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di quanto previsto dal nuovo

primo comma dell'articolo 416-ter c.p., nella parte in cui, ai fini della configurabilità dell'illecito, il requisito dell'appartenenza del soggetto attivo del reato alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p. sembrerebbe presupporre un riconoscimento con sentenza definitiva passata in giudicato. Nello stesso parere la 1<sup>a</sup> Commissione ha sollecitato una riflessione in ordine al successivo terzo comma dell'articolo 416-ter c.p., al fine di "*verificare se sia ragionevole e congruo l'aumento della pena previsto nell'ipotesi in cui chi ha accettato la promessa di voti risulti successivamente eletto*".

*A cura di C. Andreuccioli*

**L'ultima nota breve:**

[Le elezioni nelle province autonome di Trento e di Bolzano \(n. 23 - ottobre 2018\)](#)

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:  
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

[\*\*www.senato.it\*\*](http://www.senato.it)