



N. 61 - marzo 2019

A.S. 510-B "Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di scambio elettorale politico mafioso"

Il disegno di legge in titolo, di iniziativa del senatore Giarrusso e altri, si compone di un articolo unico, il quale apporta modifiche alla disciplina relativa al reato di scambio elettorale politico-mafioso di cui all'articolo 416-ter c.p.

Contenuto del disegno di legge

L'articolo unico del disegno di legge, approvato dal Senato e **modificato dalla Camera**, punisce con la **reclusione da 10 a 15 anni** (stessa pena prevista per l'associazione mafiosa dall'art. 416-bis, primo comma, c.p.) l'accettazione, diretta o a mezzo di intermediari, della promessa del sostegno elettorale in cambio della erogazione di denaro, di qualunque altra utilità o della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione criminale. I voti devono essere procurati:

- da soggetti appartenenti ad associazioni mafiose (Nel testo licenziato dal Senato, in prima lettura, era sanzionato il conseguimento della promessa del sostegno elettorale da parte di soggetti dei quali a colui che contratta sia nota l'appartenenza ad associazioni criminali di stampo mafioso);

oppure

- mediante modalità mafiose (Nel testo licenziato dal Senato il riferimento alle modalità mafiose non era contemplato)¹.

L'art. 416-bis, terzo comma, c.p. definisce l'associazione di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della **forza di intimidazione del vincolo associativo** e della condizione di **assoggettamento** e di **omertà** che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

Rispetto alla formulazione vigente, il nuovo **primo comma** dell'articolo 416-ter c.p.:

- dal punto di vista soggettivo, estende la punibilità anche ai casi in cui la condotta incriminata sia stata realizzata mediante il ricorso ad **intermediari**;

¹ Sulle problematiche connesse all'interpretazione giurisprudenziali del richiamo al "metodo mafioso" si rinvia al par. 2.2.

- estende la condotta penalmente rilevante aggiungendo alla promessa di procurare voti con le modalità mafiose, la promessa che provenga da "soggetti appartenenti alle associazioni" mafiose. In merito, *la proposta lascia all'interprete il compito di chiarire quando l'interlocutore del politico possa definirsi "appartenente all'associazione mafiosa"*; a tal fine potrebbe essere necessaria una condanna definitiva per 416-bis c.p., oppure essere ritenuta "sufficiente" l'applicazione di una misura di prevenzione in base al Codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011);
- 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 mafiosa**";
- **inasprisce la pena** che passa dalla reclusione da 6 a 12 anni alla reclusione da 10 a 15 anni.

Con la medesima sanzione è punita la condotta del soggetto che promette - direttamente o a mezzo di intermediari (questo inciso non era presente nel testo licenziato dal Senato) - di procacciare i suffragi (comma secondo).

I commi terzo e quarto dell'articolo 416-ter c.p., introdotti dal Senato, non sono stati modificati nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento. Nel dettaglio:

- il terzo comma prevede sostanzialmente un'**aggravante** di evento; se, infatti, chi ha concluso l'accordo con il mafioso viene eletto, la **pena** prevista per lo scambio elettorale politico mafioso è **umentata della metà**. Con riguardo al profilo sanzionatorio, l'applicazione dell'aggravante potrebbe così comportare pene più elevate nei confronti del patto elettorale politico-mafioso rispetto sia al concorso esterno, sia alla partecipazione associativa e alla direzione associativa (punita con la reclusione da 12 a 18 anni).
- l'ultimo comma, che prevede l'irrogazione della pena accessoria della **interdizione perpetua dai pubblici uffici** in caso di condanna per il reato in questione.

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"²;

² 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..

- 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 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 consorte 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 richieda

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 criminoso, 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 contempra 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 me-

todo 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 consorterìa 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 consorteria 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.

a cura di Carmen Andreuccioli

L'ultima nota breve:

Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale
A.S. 63 - Documentazione per l'attività consultiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali - Marzo 2019

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