



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori MOLINARI, MORRA, PEPE, SANTANGELO, MUSSINI, LUCIDI, Maurizio ROMANI, BENCINI, AIROLA, FUCKSIA, MONTEVECCHI, ORELLANA, VACCIANO, CATALFO, PUGLIA, LEZZI, SERRA, BUCCARELLA, BATTISTA, MARTON, BIGNAMI, BERTOROTTA, MANGILI, DONNO, PETROCELLI, BOCCHINO, MORONESE, CAMPANELLA, GIROTTO, BLUNDO, ENDRIZZI, CASTALDI, TAVERNA, CIOFFI, CRIMI, CIAMPOLILLO, MARTELLI, FATTORI, GAETTI, BULGARELLI, GIARRUSSO, Stefano ESPOSITO, PEZZOPANE e SCALIA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 APRILE 2013**

Disposizioni concernenti il divieto di propaganda elettorale per le persone appartenenti ad associazioni mafiose e sottoposte alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 1 della legge 13 ottobre 2010, n. 175, ha introdotto i commi 5-bis.1 e 5-bis.2 dell'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, stabilendo che a partire dal termine per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi della medesima legge n. 575, del 1965, è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale, previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il contravventore al divieto in questione è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La stessa pena si applica al candidato che, avendo diretta conoscenza della condizione di sottoposto in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere le attività di propaganda elettorale e se ne avvale concretamente. L'esistenza del fatto deve risultare anche da prove diverse dalle dichiarazioni del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione. La condanna alla pena della reclusione, anche se conseguente all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, comporta l'interdizione dai pubblici uffici per la durata della pena detentiva. Dall'interdizione dai pubblici uffici consegue l'ineleggibilità del condannato per la stessa durata della pena detentiva. La sospensione condizionale della pena non ha effetto ai fini dell'interdizione dai pubblici uffici. Attraverso l'approvazione della

legge n. 175 del 2010 il Parlamento ha inteso colmare un vuoto normativo ed ostacolare la disponibilità del malavitoso e l'affidamento a questi del candidato nella fase elettorale, dove maggiormente si manifesta la stretta collusione tra la politica e la criminalità organizzata, stabilendo, una volta per tutte, che coloro i quali sono indiziati di appartenere a organizzazioni mafiose, non solo non godono di alcun diritto politico, ma non possono neppure interferire, in modo indiretto, nelle campagne elettorali e nei processi di selezione della classe dirigente del nostro Paese. A tutt'oggi, nonostante il lungo e travagliato iter approvativo, la legge n. 175 del 2010 non ha trovato alcuna applicazione, anche perché nel testo licenziato dal Parlamento sono presenti numerose criticità, di ordine tecnico-normativo, la maggior parte delle quali, emerse già nel corso dell'esame del relativo disegno di legge, atto n. 2038 del Senato della Repubblica, venivano esattamente individuate e trattate con apposito e rilevante ordine del giorno (il G1.1), accolto dal rappresentante del Governo nella seduta n. 433 del 6 ottobre 2010, al fine di consentire la definitiva approvazione della legge. Con riferimento alla condotta sanzionabile, costituisce un limite il solo espresso richiamo della legge 4 aprile 1956, n. 212, che sostanzialmente disciplina la propaganda elettorale con unico riferimento ai cosiddetti «giorni del silenzio», alle affissioni di manifesti ed al volantinaggio. È evidente che, non esistendo, al momento, una definizione legislativa di propaganda elettorale, il richiamo esclusivo alla legge n. 212 del 1956 si traduce in una limitazione del campo d'azione della norma, che, certamente, non può essere esteso alle

altre fonti normative che disciplinano più evolute forme di attività di propaganda. Il divieto di svolgimento di attività di propaganda è stato esclusivamente previsto in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti alla competizione elettorale e non anche di simboli, cosicché, in caso di competizioni elettorali, per le quali la legge non prevede il voto di preferenza, come nel caso della vigente legislazione per le consultazioni politiche, non costituirà condotta sanzionabile lo svolgimento di attività di propaganda in favore o in pregiudizio di un movimento o di un partito politico. È punibile solo il candidato che si rivolge direttamente e personalmente al prevenuto, nonostante sia consapevole della sua condizione di sottoposto a misure di prevenzione e nonostante si rivolga a questi e lo solleciti per ottenere sostegno nella competizione elettorale, quindi, non anche il candidato che abbia richiesto sostegno al prevenuto solo per interposta persona. L'ambito applicativo temporale della legge è estremamente ristretto, poiché esclusivamente contenuto tra il termine di presentazione delle liste e dei candidati ed il giorno di chiusura delle operazioni di voto, sebbene la campagna elettorale inizi, notoriamente, molto tempo prima della presentazione delle liste e dei candidati e, dunque, possa accadere che anche il *pactum sceleris*, tra il politico ed il mafioso, sia concluso molto prima del termine iniziale di applicazione fissato dalla norma. L'irrogazione della sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici risulta mal coordinata con la disposizione di cui all'articolo 29 del codice penale. Invero, il comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 175 del 2010 prevede la sanzione della reclusione da uno a cinque anni, e l'interdizione soltanto temporanea dai pubblici uffici per la durata della pena, eventualmente comminata, mentre l'articolo 29 del codice penale prevede l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, se la condanna ammonta a cinque o più anni di reclusione, ovvero l'interdizione dai

pubblici uffici, per la durata di cinque anni, in caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni; ne deriva che, nei casi di condanna ad una pena detentiva, ricompresa tra i tre e cinque anni, la sanzione accessoria, prevista dalla normativa speciale di cui al comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 175 del 2010, risulta inferiore e, dunque, premiale rispetto a quella prevista dall'articolo 29 del codice penale. Alla luce delle molteplici criticità tecno-normative, pur rifermando l'importanza dei lavori preparatori, che hanno portato all'approvazione della legge n. 175 del 2010 e più specificamente il valore di quanto sancito nel richiamato ordine del giorno G1.1, accolto dal Governo nella seduta n. 433 del 6 ottobre 2010, si reputa necessaria la sostituzione della medesima legge n. 175 del 2010, le cui disposizioni sono confluite negli articoli 67 e 76 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con il testo di cui al presente disegno, elaborato dal Centro studi regionale «Giuseppe Lazzati» e dal suo presidente e fondatore, dott. Benito Romano De Grazia, Presidente aggiunto onorario della Suprema Corte di cassazione. Sulla validità del testo si sono espressi Vittorio Grevi (titolare della cattedra di procedura penale all'università di Pavia e opinionista del Corriere della Sera), Federico Stella (titolare della cattedra di diritto penale dell'università Cattolica di Milano) e Cesare Ruperto (Presidente emerito della Corte costituzionale), solo per citare alcuni dei più insigni giuristi italiani. L'articolo 1 del disegno di legge sancisce il divieto di propaganda elettorale per le persone ritenute socialmente pericolose e sottoposte alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, persone per le quali il testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 20 marzo 1967, ex articolo 2, comma 1, prevede la sospensione del diritto di elettorato attivo e passivo, ossia persone che «non sono elettori». Sicché, il divieto riguarda unicamente

le persone indiziate di appartenenza ad associazioni mafiose sottoposte, proprio per tale ragione, alla misura della sorveglianza speciale (lo sono la maggior parte dei mafiosi), che è misura inflitta con procedimento giurisdizionale e, dunque, nel rispetto di tutte le garanzie difensive per la persona che vi viene sottoposta. Di conseguenza, il divieto in questione mira a privare le associazioni malavitose di un potere contrattuale di indubbio peso, quale la raccolta del voto in favore o in pregiudizio di candidati o simboli. Il riferimento ai simboli, come detto, consente l'applicazione del divieto anche in occasione di quelle competizioni elettorali regolate da una disciplina legislativa che non preveda il voto di preferenza, come nel caso dell'attuale impianto normativo per l'elezione dei membri del Parlamento. Invero, come la legge n. 175 del 2010, la normativa proposta serve a colmare una lacuna del sistema e ad eliminare un paradosso normativo, assicurando una più efficace tutela della trasparenza nella vita politica, come opportunamente messo in evidenza dal prof. Vittorio Grevi già nel primo commento apparso sull'edizione del Corriere della Sera del 22 marzo 1993. Il legislatore, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967, ha sancito, a seguito di accertato stato di pericolosità, la sospensione (finché dura la misura) dell'esercizio del diritto di voto e di candidarsi alla persona sottoposta a sorveglianza speciale, però, nel contempo, consentiva e consente alla stessa, pur se in stato di pericolosità, di raccogliere il consenso per persone che, per suo conto, gestiscano il malaffare all'interno delle istituzioni elettive. Disciplina questa illogica e contraddittoria, tanto più se si riflette che al mafioso non interessa entrare di persona nell'istituzione, bensì ha l'interesse contrario e cioè di servirsi dei suoi rappresentanti (meglio se formalmente incensurati), procurando loro il consenso e avvalendosi all'uopo della ramificazione nella zona dell'associazione cui appartiene, con effetti devastanti per l'i-

stituzione. Di conseguenza, con la nuova speciale formulazione del divieto in parola, autonomo rispetto alla normativa prevista dalla legge n. 575 del 1965, si regolano gli effetti decadenziali ed i divieti conseguenti all'irrogazione di una misura di prevenzione antimafia. Cosicché, il mafioso non solo non potrà scambiare il proprio voto che lo Stato non gli consente di esprimere, ma nemmeno potrà raccogliere e scambiare il voto degli altri affiliati malavitosi, ovvero usare l'arroganza e la forza proprie dell'agire mafioso per condizionare o limitare il diritto di voto dei cittadini onesti. Lo strumento normativo proposto è più efficace della normativa vigente, in quanto, consentendo a forze dell'ordine e ad inquirenti di intervenire al momento della raccolta del consenso, mira a prevenire lo scioglimento dell'assemblea elettiva, per infiltrazione, di cui all'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, che è provvedimento generalizzato e per questo iniquo, poiché penalizza l'immagine dell'intera comunità e coloro che sono stati liberamente e democraticamente eletti, non distinguendo tra cittadini onesti e cittadini disonesti. Tale strumento normativo interviene, quindi, nel momento della formazione della volontà popolare e non a distanza di anni e a danno ormai compiuto, come nelle ipotesi di reato di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale. Diversamente dalle appena menzionate ipotesi di reato di voto di scambio, il presente disegno di legge parte dall'esigenza di apprestare, nell'immediato, e cioè durante la campagna elettorale, uno strumento concreto di contrasto alla mafia, perché è proprio durante la campagna elettorale che il malaffare entra dentro le istituzioni elettive ed è obbligo dello Stato di diritto di intervenire, impedendo la raccolta dei voti ai boss e ai suoi complici e bonificando in tal modo il momento della consultazione. E ciò senza dover ricorrere alla prova diabolica di appartenenza al sodalizio criminoso ed alla natura e contenuto del rapporto elet-

torale (articolo 416-bis del codice penale, *do ut des, do ut facias*) o dell'intervenuta elargizione di una somma di denaro - ipotesi alquanto rara - (articolo 416-ter del codice penale), prova questa la cui acquisizione avviene a distanza di tempo (e se avviene), con nessuna incidenza, quindi, per il momento elettorale in cui lo scambio politico-mafioso avviene. In ogni caso, valga pure precisare che, con l'uso della locuzione «salvo che il fatto costituisca più grave reato la persona sottoposta, in forza di provvedimento definitivo, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza che propone o accetta di svolgere attività di propaganda elettorale in violazione del divieto previsto dall'articolo 67, comma 7, e il candidato che la richiede o in qualsiasi modo la sollecita», il presente disegno di legge ha così definito ed esattamente delimitato il proprio ambito di operatività, distinguendolo nettamente dalle altre norme che sanzionano il voto di scambio. Più in particolare, il disegno di legge incide sul perverso rapporto tra politica e malaffare che condiziona il momento più importante della vita democratica (la formazione del consenso) e, allo stesso tempo, proietta nefaste ombre sulle Istituzioni democratiche. Grazie all'opera della Magistratura, tali ombre si sono, purtroppo, materializzate in tutta la loro drammaticità, evidenziando come il fenomeno delle infiltrazioni criminali nelle istituzioni abbia assunto dimensioni allarmanti, in quanto si è ormai esteso a tutte le regioni d'Italia, frutto amarissimo proprio del voto di scambio tra politica e criminalità organizzata. All'articolo 1, comma 1, lettera a), del disegno di legge, per la prima volta, si definisce l'attività di propaganda elettorale: «Si intende per attività di propaganda elettorale qualsiasi attività diretta alla raccolta del consenso, svolta in occasione di competizioni elettorali e caratterizzata da molteplicità di atti, coinvolgimento di più persone, impiego di mezzi economici e predisposizione di una struttura organizzativa, sia pur minima, a

tale scopo destinata». Va osservato, infatti, che non esiste, al momento, una definizione legislativa di propaganda elettorale, ma che essa è costantemente ed unanimemente individuata dalla giurisprudenza come attività volta ad influire sulla volontà degli elettori, direttamente o indirettamente. Il concetto di attività di propaganda elettorale, di cui al richiamato articolo 1, comma 1, lettera a), del presente disegno di legge, acquista, dunque, natura tecnico-giuridica e non può intendersi come mero atto di comunicazione di un'opinione (articolo 21 della Costituzione), a tutti consentita. A tal fine, il concetto di attività di propaganda elettorale, come sopra definito, non fa alcun riferimento al singolo atto di esortazione al voto per un candidato o una lista, che era problematica pretestuosamente emersa in sede di valutazione dell'articolato previsto dalla legge n. 175 del 2010, né, dunque, sanziona la trasmissione di materiale elettorale che non sia concettualmente ed immediatamente riferibile al compimento e/o alla reiterazione di una molteplicità di atti, con predisposizione a tal fine di mezzi economici e coinvolgimento di più persone, ovverosia connessa alla creazione di «una sia pur minima struttura organizzativa». Nel contempo, la definizione dell'attività di propaganda elettorale, di cui al presente disegno di legge, sgombra definitivamente il campo dall'anomalia rappresentata dell'espresso esclusivo riferimento alla legge n. 212 del 1956 contenuto nell'articolo 1 della legge n. 175 del 2010, secondo la quale, per campagna elettorale, si intende «l'affissione di stampati, giornali murali od altri e di manifesti di propaganda», poiché è evidente che, avendo ridotto l'ambito dell'attività elettorale dei boss e dei loro complici alla mera affissione di manifesti o al volantinaggio, allo stato, la legge n. 175 del 2010 e, per conseguenza, il decreto legislativo n. 159 del 2011, ha loro permesso di far tutto fuorché proprio di affiggere manifesti, che è ipotesi irragionevole, avendo gli stessi l'opposta necessità di non dovere ap-

parire. Sia pure ulteriormente utile precisare come ne consegua che il sorvegliato speciale può svolgere «direttamente» cioè personalmente o «indirettamente» a mezzo di terze persone la definita attività di propaganda e queste rispondono del reato a titolo di concorso, *ex* articolo 110 del codice penale. Alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 dell'odierno disegno di legge è stabilita una pena edittale di sei anni nel massimo, rispetto ai cinque anni previsti dalla legge n. 175 del 2010, di modo che, mediante le intercettazioni di cui all'articolo 266 del codice di procedura penale, sia consentito il controllo dei movimenti elettorali del prevenuto e del candidato che a questi si sia rivolto. Tale misura agevola la ricerca della prova che risulta comunque più facilmente acquisibile rispetto alle ipotesi di reato di cui agli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale e, tanto, anche perché secondo il presente disegno di legge basta dimostrare la raccolta del consenso da parte del malavitoso che, come detto, è fatto di per sé sanzionabile, quali che siano stati la natura ed il contenuto dell'accordo tra malavitoso e politico spregiudicato. Per il candidato è agevole conoscere il nominativo delle persone sottoposte a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, poiché esistono presso i commissariati di pubblica sicurezza e le caserme di carabinieri gli elenchi dei sorvegliati speciali residenti nella zona e, a tal fine, basta che durante la competizione elettorale le forze dell'ordine ed i magistrati inquirenti controllino più attentamente i sorvegliati speciali, rientrando la sorveglianza nei loro compiti istituzionali. In ogni caso, la qualità di sorvegliato speciale è facilmente accertabile anche consultando gli elenchi elettorali tenuti dagli uffici elettorali dei comuni, nei quali la misura di prevenzione è annotata con iscrizione a margine del nominativo del sottoposto. Con l'effetto, ben si intende, che se forze dell'ordine e magistrati inquirenti sono stati in grado, fin da subito, di acquisire prova in ordine alla natura e

contenuto del rapporto delittuoso sottostante o dell'intervenuta elargizione di denaro, trovano applicazione gli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale. Di conseguenza, vengono ad essere ostacolati la disponibilità del malavitoso e l'affidamento a questi del candidato nella fase elettorale dove maggiormente si registra in modo visibile la stretta collusione tra la politica e la criminalità organizzata. Per tali ragioni, viene anche sanzionata la condotta del candidato che, per lo svolgimento della propria propaganda elettorale, si rivolge, richiedendone il sostegno, a persone sottoposte a misure di prevenzione. Si osservi che la punibilità della sola condotta del sorvegliato speciale e non anche di quella del candidato - che richiede o in qualsiasi modo sollecita l'attività di propaganda - sarebbe palesemente illegittima e incostituzionale (articolo 3 della Costituzione). Pertanto, si ottiene il duplice effetto di rendere molto complesso al malavitoso e molto rischioso al candidato l'appoggio elettorale, ad iniziare dall'esibizione, che è un tipico atto intimidatorio e coercitivo nei confronti del corpo elettorale. Nel giudizio le regole sono quelle sancite dal codice di procedura penale ed è sempre la pubblica accusa che deve provare sia la materialità storica del fatto e la sua antiggiuridicità, sia l'elemento psicologico (condotta dolosa del candidato e del sorvegliato speciale), sicché non vale assolutamente l'ipotesi, pure pretestuosamente prospettata in sede di esame della legge n. 175 del 2010, di chi, per danneggiare un candidato o un simbolo, faccia rinvenire nella disponibilità del sorvegliato speciale o di un suo collaboratore, materiale elettorale appartenente a detto candidato. Per cui, viene reciso alla radice (cioè al momento elettorale) l'intreccio perverso fra politica e malaffare, così togliendo ai delinquenti e all'antipolitica di pochi scrupoli la possibilità di operare nel momento elettorale per concretizzare la collusione tra politica e malavita organizzata, delineando in maniera chiara e semplice il reato ed i soggetti che

lo commettono, oltre che le situazioni concrete di reciproco condizionamento tra piccoli o grandi boss del malaffare e uomini politici eletti grazie alla protezione dei primi. In ragione della lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 1 del presente disegno di legge, oltre alla sanzione penale, per il candidato sono previste ineleggibilità e decadenza che sono provvedimenti adottati dal Tribunale a seguito di sentenza di condanna passata in giudicato. In ordine alle menzionate sanzioni accessorie, è espressamente previsto che, nel caso in cui il candidato sia un membro del Parlamento, la Camera di appartenenza adotta le conseguenti determinazioni secondo le norme del proprio re-

golamento. Poiché espressamente previste la ineleggibilità e la decadenza del candidato è superata ogni questione attinente alla congruità o meno della durata dell'interdizione dai pubblici uffici, *ex* articoli 28 e 29 del codice penale, sollevata come anomalia presente nel testo della legge n. 175 del 2010. Le sanzioni si applicano anche nel caso di patteggiamento della pena, *ex* articolo 444 del codice di procedura penale, o di concessione del beneficio della sospensione condizionale, *ex* articolo 163 del codice penale. In conclusione, il presente disegno di legge elimina il grave paradosso normativo ravvisabile nella legislazione vigente. Se ne auspica, pertanto, un celere e positivo esame.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 67, il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. Alle persone indiziate di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso, sottoposte alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, è fatto divieto di svolgere propaganda elettorale in favore o in pregiudizio di candidati o liste, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente. Si intende per propaganda elettorale qualsiasi attività diretta alla raccolta del consenso, svolta in occasione di competizioni elettorali e caratterizzata da molteplicità di atti, coinvolgimento di più persone, impiego di mezzi economici e predisposizione di una struttura organizzativa, sia pur minima, a tale scopo destinata.»;

b) all'articolo 76, il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Salvo che il fatto costituisca più grave reato la persona sottoposta, in forza di provvedimento definitivo, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza che propone o accetta di svolgere attività di propaganda elettorale in violazione del divieto previsto dall'articolo 67, comma 7, e il candidato che la richiede o in qualsiasi modo la sollecita sono puniti con la reclusione da uno a sei anni.»;



c) all'articolo 76, il comma 9 è sostituito dal seguente:

«9. Con la sentenza di condanna per il delitto di cui all'articolo 76, comma 8, il giudice dichiara il candidato ineleggibile per un tempo non inferiore a cinque anni e non superiore a dieci anni. Qualora il candidato sia stato eletto, il giudice ne dichiara la decadenza. Qualora il candidato sia membro del Parlamento, la Camera di appartenenza adotta le conseguenti determinazioni secondo le norme del proprio regolamento. Le sanzioni della ineleggibilità e della decadenza si applicano anche in caso di patteggiamento di pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale o di concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena ai sensi dell'articolo 163 del codice penale. Il giudice ordina, in ogni caso, la pubblicazione della sentenza di condanna o di applicazione della pena a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ai sensi dell'articolo 36, secondo, terzo e quarto comma del codice penale. Detta sentenza passata in giudicato è altresì trasmessa all'ufficio elettorale del comune di residenza del candidato per le conseguenti annotazioni».





