



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Prot. 42828/2018/PNA

*Al Sig. Presidente
Commissione Giustizia
Camera dei Deputati*

Oggetto: Audizione informale del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo del 19 dicembre 2018 ore 15,00 nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1302 approvata dal Senato e C. 766 Colletti, recanti la modifica dell'art. 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico – mafioso.

Con riferimento all'oggetto, si offrono le seguenti brevi riflessioni.

Attuale formulazione della norma

Art. 416-ter.

Scambio elettorale politico-mafioso. ⁽¹⁾

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. ⁽²⁾ La stessa pena si applica a **chi promette** di procurare voti con le modalità di cui al primo comma.

(1) Articolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, L. 17 aprile 2014, n. 62, a decorrere dal 18 aprile 2014, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 1 della medesima L. 62/2014.

(2) Comma così modificato dall'art. 1, comma 5, L. 23 giugno 2017, n. 103.

Art. 416-bis.

Associazione di tipo mafioso (1)

Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni. (2)

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni. (3)

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgano 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.

Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma. (4)

L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta (5) e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere (6), che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

Va ricordato che la Legge 62/14 ha profondamente modificato la norma:

- ampliando l'oggetto della controprestazione di chi ottiene la promessa di voti, contemplando non solo il denaro ma anche "altra utilità"
- 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. Quest'ultimo, in particolare, come chiarito dalla giurisprudenza, 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, recentemente, la legge n. 103 del 2017 ha elevato la cornice edittale, sia nei limiti minimi che in quelli massimi, fino agli attuali 6 e 12 anni.

Progetti di legge:

Proposta 1302 approvata al SENATO

ART. 1. 1. L'articolo 416-ter del codice penale è sostituito dal seguente:

« **ART. 416-ter. – (Scambio elettorale politico-mafioso). –**

Chiunque accetta, direttamente o a mezzo di intermediari, la promessa di procurare voti da parte di soggetti la cui appartenenza alle associazioni di cui all'articolo 416-bis sia a lui nota in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di qualunque altra utilità o in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa è punito con la pena stabilita nel primo comma dell'articolo 416-bis.

La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti nei casi di cui al primo comma.

Se colui che ha accettato la promessa di voti, a seguito dell'accordo di cui al primo comma, è risultato eletto nella relativa consultazione elettorale, si applica la pena prevista dal primo comma dell'articolo 416-bis aumentata della metà.

In caso di condanna per i reati di cui al presente articolo, consegue sempre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici »

RILIEVI CRITICI

- a) Il riferimento di cui al comma 1, quali promittenti, a “*soggetti la cui appartenenza alle associazioni di cui all'articolo 416-bis sia nota al promissario*” determina il **restringimento dell'area della punibilità**, in quanto limita la rilevanza penale della condotta di accettazione della promessa, ai casi in cui la stessa provenga da un soggetto appartenente ad una associazione di stampo mafioso, appartenenza che dovrebbe, peraltro, essere nota al candidato accettante; la norma potrebbe, altresì, essere interpretata nel senso che quell'appartenenza debba essere stata accertata con sentenza definitiva.

Potrebbe essere più opportuno accentrare il disvalore penale della condotta sulla mafiosità, non del soggetto promittente, ma dell'associazione che, per il suo tramite, si impegna a procurare i voti (vedi proposta finale).

b) Il riferimento di cui allo stesso comma 1 "o in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa" appare ultroneo in quanto, l'espressione "qualunque altra utilità" è evidentemente esaustiva rispetto alle controprestazioni e comprensiva della disponibilità suddetta e potrebbe creare confusioni rispetto alle condotte di *concorso esterno*.

Sul punto, è sufficiente citare la recente sentenza Cass. sez. II n. 45402/2018 del 2 luglio 2018 (sentenza LOMBARDO), in cui è stato indicato come consolidato orientamento giurisprudenziale (affermato anche nelle SS.UU. Mannino), quello secondo cui

*«È configurabile il **concorso esterno** nel reato di associazione di tipo mafioso nell'ipotesi di **scambio elettorale politico-mafioso**, in forza del quale il **personaggio politico**, a fronte del richiesto appoggio dell'associazione nella competizione elettorale, **s'impegna ad attivarsi una volta eletto a favore del sodalizio criminoso**, pur senza essere organicamente inserito in esso..».*

Dunque, "la disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa" intesa come corrispettivo rispetto alla promessa di voti da parte dell'associazione medesima. è condotta da sempre penalmente rilevante, addirittura - prima delle modifiche del 2014 al reato di cui all'art. 416 ter c.p. - in termini di concorso esterno, seppur a certe condizioni.

Va, peraltro, sottolineato che, già durante i lavori che portarono alla riforma del 2014, il SENATO, in aggiunta a "l'erogazione o la promessa di erogazione di denaro o di altra utilità", aveva inserito nella norma, quale contropartita dello scambio elettorale politico-mafioso, anche la "disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione medesima". Tuttavia, è stato rilevato da più parti, in particolare dal

Procuratore nazionale Antimafia e dal Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, che inserire il riferimento alla "disponibilità" sarebbe stata un'aggiunta superflua rispetto al concetto di "altra utilità" e, soprattutto, un concetto troppo generico che rischiava di contrastare con il principio costituzionale della tassatività e tipicità della norma penale.

E' stato, in proposito, sottolineato che *"l'eliminazione del riferimento alla condotta di dare disponibilità per soddisfare gli interessi dell'associazione mafiosa non è assolutamente un passo indietro, anzi è un passo avanti per l'efficacia della norma e la concreta applicabilità della norma. La vera forza del nuovo testo risiede nella capacità di superare finalmente la mera punizione della dazione di denaro in cambio di voti procurati dalla mafia, e conferma che il reato è consumato anche quando oggetto dello scambio è qualsiasi altra utilità. La genesi di questa norma risale ad un'idea di Giovanni Falcone. Fu lui ad avere chiare le modalità in cui si esplicita il rapporto tra politici corrotti e mafiosi: non solo e non tanto il denaro, quindi, ma appalti dirottati, abusi edilizi, posti di lavoro, concessioni ovvero tutte quelle forme di distorsione sistematica dell'attività amministrativa che, a causa dello scambio politico mafioso, viene orientata al soddisfacimento degli interessi degli "amici", piuttosto che al perseguimento dell'interesse generale"*.

c) esplicita previsione della punibilità ai casi in cui la condotta sia stata realizzata mediante intermediario.

Innanzitutto va evidenziato che la formulazione letterale della norma oggetto della proposta di legge, si presta ad essere interpretata nel senso che la **sola condotta di accettazione** potrebbe essere realizzata tramite intermediario e non anche quella della promessa, che parrebbe dover provenire necessariamente da soggetto intraneo al sodalizio, e non anche da un suo intermediario.

Va, comunque, aggiunto che, rispetto alla vigente norma, la giurisprudenza (es. sent. n.25302 Cass. Sez. VI 19 maggio 2015 e sent. n. 41801 Cass. Sez. VI 16 settembre 2015 - Serino) ammette tranquillamente che il *promittente* possa essere un soggetto **non appartenente alla mafia**, ma in rapporti tali con essa da poterne garantire l'appoggio, dunque un intermediario; che l'accettazione possa essere manifestata

anche tramite terza persona, pare anch'essa cosa pacifica; dunque **una previsione espressa** potrebbe porre problemi rispetto alle condotte poste in essere da intermediari nel periodo di vigenza dell'attuale 416 ter, in quanto si potrebbe sostenere che, **la suddetta previsione, sia significativa della non punibilità della condotta dell'intermediario nell'attuale e vidente formulazione della norma.**

Si riportano le massime delle sentenze citate:

Cass. pen. n. 25302/2015

Ai fini della configurabilità del delitto di scambio elettorale politico-mafioso, come previsto dall'art. 416 ter c.p. nel testo vigente dopo le modifiche introdotte dalla L. n. 62 del 2014, non è 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 ad una consorteria di tipo mafioso ed agisce per conto e nell'interesse di quest'ultima, poichè esclusivamente in tal 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.

Corte di Cassazione, VI sez., 16 settembre 2015, n. 41801, Serino M.:

“Nulla esclude, in particolare, che, nel contrattare con il candidato, l'offerta negoziale prospettata allo stesso possa essere stata concretata del riferimento alle modalità di reperimento del consenso elettorale mediante il metodo mafioso, non occorrendo al fine, per quanto già precisato, che il promittente sia intraneo ad una associazione mafiosa né che quest'ultima effettivamente esista....”

Sono da valutarsi **positivamente** i seguenti aspetti:

- 1) **Eliminazione del riferimento all'uso del metodo mafioso;**

tale riferimento presente nella vigente formulazione, è da ritenersi quantomeno inutile, in quanto **il motivo determinante per cui un uomo politico si rivolge ad**

una associazione mafiosa risiede proprio nella capacità della stessa di farsi collettore di voti, avvalendosi di quelle caratteristiche che la rendono una associazione mafiosa ai sensi dell'art. 416 bis c.p., generando peraltro, evidenti problemi di prova.

2) aumento della sanzione penale (oggi da 6 a 12 – con la riforma da 10 -15) con ripristino del collegamento, ai fini della quantificazione della pena, all'art. 416 bis c.p, che sottolinea la parità di disvalore tra le condotte del politico che chiede i voti alla mafia ed il mafioso.

3) L'aggravante di cui al comma 3:

Se colui che ha accettato la promessa di voti, a seguito dell'accordo di cui al primo comma, è risultato eletto nella relativa consultazione elettorale, si applica la pena prevista dal primo comma dell'articolo 416- bis aumentata della metà.

4) La previsione della interdizione perpetua dai pubblici uffici di cui al comma 4;
In caso di condanna per i reati di cui al presente articolo, consegue sempre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici »

Proposta di Legge n. 766

ART. 1. 1. L'articolo 416-ter del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 416-ter. — (Scambio elettorale politico-mafioso).

Chiunque chiede, accetta od ottiene ovvero si adopera per far ottenere la promessa di procurare voti prevista dal terzo comma dell'articolo 416-bis in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di altra utilità, per sé o per altri, è punito con la reclusione da sei a dodici anni».

Aspetti positivi

- amplia l'oggetto della fattispecie, comprendendo nell'area della punibilità anche il **politico parte "attiva" dell'illecito**: oltre colui che "accetta la promessa" di procacciare voti, anche colui che "chiede" o "ottiene" tale promessa; è condivisibile la scelta di prevedere come punibile anche la

condotta del solo *ottenimento della promessa* , in quanto quest'ultima (la promessa) potrebbe esser stata chiesta da soggetto diverso dal candidato, diretto interessato ai voti; in tal caso, sarebbero punibili sia il richiedente che il candidato che ottiene la promessa;

- elimina il riferimento alle modalità mafiose di cui al comma 3 dell'art. 416-bis;
- chiarisce che il denaro (o altra utilità) può essere erogato anche a persone diverse da chi procura i voti.

Tale proposta presenta alcuni aspetti critici; in particolare:

- andrebbe più chiaramente esplicitata la punibilità del *promittente*, in quanto il solo riferimento a colui che si adopera per far ottenere la promessa....., sembrerebbe limitare la responsabilità a *chi si adopera..*, vale a dire all'intermediario, quando è invece evidente che debba essere punito innanzitutto il promittente;
- dovrebbero essere aggiunte le previsioni di cui ai commi 3 e 4 del progetto di legge 1302, nonché, quanto alla pena, il rimando al comma 1 del 416 bis c.p..

Si propone come possibile la seguente formulazione della norma, che cerca di coniugare gli aspetti positivi delle due proposte *in campo* (n.b.: in rosso le novità rispetto al testo di cui al progetto di legge 1302 approvato al Senato)

« ART. 416-ter. – (Scambio elettorale politico-mafioso)

Chiunque chiede, accetta od ottiene, (*direttamente o a mezzo di intermediari ??*) la promessa di procurare voti *in qualsiasi modo* ricollegabili all'agire di un'associazione con le caratteristiche di cui all'articolo 416 bis in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di qualunque altra utilità, per sé o per altri, è punito con la pena stabilita nel primo comma del predetto articolo 416-bis.

La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti nei casi di cui al primo comma o, comunque, si adopera per far ottenere la promessa.

Se colui che ha chiesto, accettato o comunque ottenuto la promessa di voti, a seguito dell'accordo di cui al primo comma, è risultato eletto nella relativa consultazione elettorale, si applica la pena prevista dal primo comma dell'articolo 416- bis aumentata della metà.

In caso di condanna per i reati di cui al presente articolo, consegue sempre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici »

Il riferimento, in qualche modo, alla *provenienza della promessa dei voti da un'associazione mafiosa* è l'indispensabile linea di demarcazione rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 96¹ e 97² dpr 361/57.

Roma 19 dicembre 2018

Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Federico Cafiero de Raho

1
Art.96

1. Chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio la firma per una dichiarazione di presentazione di candidatura, o 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, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da lire 600.000 a lire 4.000.000, anche quando l'utilità promessa o conseguita sia stata dissimulata sotto il titolo di indennità pecuniaria data all'elettore per spese di viaggio o di soggiorno, o di pagamento di cibi o bevande o remunerazioni sotto il pretesto di spese o servizi elettorali.

2. La stessa pena si applica all'elettore che, per apporre la firma ad una dichiarazione di presentazione di candidatura, o per dare o negare il voto elettorale o per astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o dal votare, ha accettato offerte o promesse o ha ricevuto denaro o altra utilità.

2

Art.97

1. Chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore o ad un suo congiunto, per costringere l'elettore a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di una determinata lista o di un determinato candidato, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura, o dall'esercitare il diritto elettorale 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 firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di determinate liste o di determinati candidati, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o dall'esercitare il diritto elettorale, è punito con la pena della reclusione da un anno a cinque anni e con la multa da lire 600.000 a lire 4.000.000.