

APPUNTO
PER L'AUDIZIONE DEL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE
DINNANZI ALLA
COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
MERCOLEDÌ, 19 DICEMBRE 2018

Saranno qui di seguito esaminati i profili maggiormente critici e, parimenti, segnalati i profili di maggior pregio delle due diverse proposte di legge.

Proposta AC 1032 (approvata dal Senato).

Nella Relazione di accompagnamento della relatrice, On. Piera Aiello, si sottolinea che la necessità della 'riscrittura' del vigente testo dell'art. 416 *ter* c.p. origina dalla "inammissibile situazione" odierna dell'avvenuto depotenziamento dell'efficacia special preventiva dell'attuale testo normativo. Esso – com'è noto – è frutto dell'intervento operato con la legge 17 aprile 2014, n. 62 (art. 1), che ha sostituito l'originario testo della disposizione di cui all'art. 416 *ter*, introdotto nel codice sostanziale dal noto decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, in tema di criminalità mafiosa, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356.

Secondo gli odierni proponenti, la 'sostituzione' operata nel 2014, quasi per una sorta di eterogenesi dei fini, ha sortito effetti antitetici rispetto a quelli ipotizzati: questi ultimi, erano stati pensati nel senso di una maggiore incisività della norma incriminatrice ed una sua più agevole applicazione, tesa ad una più intensa repressione del c.d. accordo politico-mafioso. Viceversa – secondo i proponenti – la riforma del 2014 ha, per un verso, attenuato il trattamento sanzionatorio rispetto al testo previgente e, soprattutto, con il riferimento alle "modalità mafiose" attuative dello scambio, avrebbe – nella lettura giurisprudenziale (si cita Cass. 28 agosto 2014, n. 36382) – introdotto un "nuovo elemento costitutivo di fattispecie (...) tale da rendere, per confronto con la previgente versione, penalmente irrilevanti condotte pregresse consistenti in pattuizioni politico-mafiose che non abbiano espressamente contemplato tali concrete modalità di procacciamento dei voti", sì da realizzare, alla fine, "una norma più favorevole al reo".

Nondimeno, si osserva che tale lettura risulta solo in parte aderente ai successivi sviluppi giurisprudenziali ed alla 'storia' giurisprudenziale della norma oggi vigente.

E' ben vero, infatti, che la Corte di Cassazione, con la citata pronuncia n. 36382/2014, ebbe ad offrire una lettura così radicalmente "minimalista" tale da renderla di fatto assolutamente inapplicabile; ed è ben vero che una esegesi della norma citata talmente restrittiva lasciasse fuori dall' area di rilevanza penale tutti i comportamenti posti in essere da un politico in concorso con soggetti riconosciuti come associati mafiosi "in cui non sia *expressis verbis* letteralmente esplicitata la ricomprensione nella pattuizione politico-mafiosa dell' uso della violenza e/o dell' intimidazione nel reperimento del consenso elettorale"; ma è altrettanto vero che, quella sopra citata, fu la prima applicazione giurisprudenziale del 'nuovo' testo dell'art. 416 *ter* c.p. all'indomani della riforma del 2014 e costituì un precedente pressoché immediatamente abbandonato dalla stessa Corte di cassazione. Quest'ultima ha infatti poi 'corretto il tiro' ermeneutico, precisando, per un verso, che la modifica apportata all'art. 416-ter cod. pen. dalla legge 17 aprile 2014, n. 62,

sul contenuto dell'accordo criminoso, non ha comportato una parziale "abolitio criminis", in quanto, anche nel vigore della precedente formulazione della norma, occorre, ai fini della configurazione del reato, la promessa di acquisizione del consenso elettorale facendo ricorso alle tipiche modalità mafiose della sopraffazione e dell'intimidazione. (Sez. 1, n. 36079 del 10/05/2016 - dep. 31/08/2016, Costa, Rv. 26800301) e, per altro verso, che 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, 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 elettorale mediante intimidazioni, poiché (esclusivamente) in tal caso il ricorso alle modalità di acquisizione del consenso tramite la modalità di cui all'art. 416 bis, comma terzo, cod. pen. può dirsi immanente all'illecita pattuizione (in tal senso, v. Cass., Sez. 6, n. 16397 del 03/03/2016 - dep. 20/04/2016, La Rupa, Rv. 26673801).

Tanto serve ad evidenziare che, attraverso un progressivo affinamento interpretativo, quel che sembrava confinare l'incriminazione dello scambio politico-mafioso in un ambito di assoluta marginalità e di pratica impossibilità operativa è pericolo poi completamente evaporato.

Ciò vale a porre un primo, fondamentale interrogativo rispetto ai progetti di riforma: al netto di un possibile inasprimento sanzionatorio e di un ripristino del collegamento logico-sistematico con l'art. 416 bis c.p. appare davvero impellente la riforma del testo normativo o converrebbe attendere gli ulteriori assesti giurisprudenziali che, come detto, viaggiano verso una precisa direzione di ampliamento applicativo della fattispecie per via ermeneutica?

Tale dubbio è, a mio avviso, intensificato dalle perplessità che il testo della proposta AC 1032 suscita a prima lettura.

Infatti la novella proposta prevede che *"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'art. 416-bis sia a lui nota in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione (ecc.)"*.

Il punto critico ed assolutamente oscuro sta proprio nella qualificazione dei soggetti promittenti. Dal testo sopra riportato, emerge che costoro: a) debbano essere appartenenti alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p.; b) la loro appartenenza debba essere nota al promissario che accetta lo scambio del voto.

Se – come necessario, trattandosi di norma incriminatrice penale – si opera un'interpretazione letterale e sistematica del testo, la disposizione rischia di avere un devastante effetto restrittivo, assai più intenso e peggiore di quello attuale, cui esso dovrebbe porre rimedio. Infatti, è *appartenente* all'associazione di cui all'art. 416 bis c.p. solo chi è riconosciuto tale da una sentenza giudiziale: potrà discutersi se debba trattarsi di sentenza passata in giudicato (ciò che sarebbe pienamente conforme alla presunzione di innocenza), ma è indubbio che, così formulata, la disposizione di cui all'art. 416 ter diverrebbe una sorta di *reato proprio* quanto alle figure dei promittenti. Nell'ambito applicativo della norma ricadrebbero solo ed esclusivamente gli appartenenti ad un'associazione ex art. 416 bis, evidentemente riconosciuti tali solo attraverso un accertamento giudiziale: in conseguenza, qualsiasi patto di scambio politico-elettorale

stipulato dal politico con soggetto non *formalmente* appartenente (o con un intermediario non *formalmente* appartenente) non rientrerebbe nella fattispecie. Vi sarebbe una larghissima (e preponderante) quota di condotte penalmente irrilevanti: certamente o, comunque, molto più ampia e consistente di quella che oggi discende dal testo attuale, che trova limite (nei termini in cui sopra si è detto) nelle “modalità mafiose” dello scambio. La ragione è semplice: sulle “modalità mafiose” si può argomentare e discutere e le si possono anche ritenere (come detto) immanenti; sulla “appartenenza”, come qualificazione soggettiva, è ben più difficile argomentare (o ‘allargare’ il discorso interpretativo) perché è qualificazione ricavabile solo da dati oggettivi di tipo giudiziale (sentenza di condanna per ipotesi di 416 *bis*; o con aggravante mafiosa; o per concorso esterno in associazione mafiosa; o misura di prevenzione per pericolosità ‘qualificata’ e poco altro ancora).

Ma c’è di più.

Ad ingessare l’applicazione della norma è anche l’ulteriore requisito di tipo soggettivo in capo al politico-promissario: a costui – per l’integrazione del reato – deve essere nota l’appartenenza del promittente (o dell’intermediario) ad una delle associazioni ex art. 416 *bis* c.p. Non occorre troppa fantasia per immaginare che tale presupposto – che si riflette immediatamente sul dolo specifico di fattispecie – costituirà un *commodus discessus* per tutti i promissari i quali si diranno ignari della peculiare condizione soggettiva di chi ha promesso loro i voti. Nello scenario migliore, il relativo accertamento, per la pubblica accusa, si risolverà in una impervia (e quasi *diabolica*) *probatio*, posto che – com’è noto – è oltremodo difficoltoso provare l’esistenza di una specifica conoscenza in capo ad un imputato di una formale condizione soggettiva altrui.

Dunque, per quanto sia apprezzabile lo sforzo riformatore e chiaro il suo intento, i pericoli di un testo così concepito sono molteplici ed immediati: ed occorre uno sforzo massimo di riflessione.

Per il resto, bene gli altri profili del testo proposto, anche se il nodo rimane quello sopra illustrato.

Bene l’incremento della cornice edittale, non tanto per la severità, quanto per l’armonia che realizza con l’opportuno richiamo della sanzione di cui al comma primo dell’art. 416 *bis* c.p.; più che opportuna l’aggravante ‘di evento’ ad effetto speciale (vale a dire l’aumento di pena della metà se chi ha accettato la promessa è eletto) anche se non si può nascondere la difficoltà della prova dell’apporto causale in termini percentuali; bene (ancorché, forse, pleonastica, conseguendo comunque a condanne superiori agli anni cinque) la previsione della pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici in caso di condanna (a qualsiasi pena) per il reato in questione.

Ma l’aspetto maggiormente positivo della proposta è quello della estensione della portata incriminatrice della norma dal punto di vista soggettivo, poiché essa, assai opportunamente, estende l’incriminazione anche se la condotta è stata realizzata a mezzo di intermediari. E’ noto che, statisticamente, è questa la modalità più frequente di commissione del reato, ma anche una delle maglie più larghe di impunità dell’attuale disciplina: ed è opportuno porvi rimedio.

Non solo: a tale estensione si collega anche – ancora una volta opportunamente – l’ampliamento del sinallagma, nel quale si ricomprendono non solo il “denaro o altra

utilità”, ma anche “la disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze della associazione criminale”.

Il testo è tuttavia generico (trattandosi di una contro-promessa, in termini di disponibilità) e forse serve ad esplicitare quanto già prospettato in giurisprudenza, rientrando nell’ampia nozione di ‘utilità’ anche la promessa di disponibilità. In ogni caso, la norma, sul punto, pare avere un valore essenzialmente emblematico e pedagogico.

Proposta A.C. 766 (Colletti)

Qualche riflessione sull’altra proposta, composta da un articolo unico, recante una riscrittura sintetica della disposizione di cui all’art. 416 *ter* c.p.p.

Qui, per certi versi, il limite della proposta è di essere eccessivamente asciutta e fin troppo sintetica. Limite, questo, non deprecabile *in sé* – risultando i testi normativi brevi e sintetici solitamente più chiari di quelli pletorici – ma in quanto, a sua volta, foriero di ampie aree esenti dall’applicazione dell’incriminazione. Il testo che si vuole introdurre, infatti (“*Chiunque chiede, accetta od ottiene ovvero si adopera per far ottenere la promessa di voti prevista dal terzo comma dell’art. 416 bis in cambio dell’erogazione o della promessa di erogazione di denaro o altra utilità per sé o per altri, è punito con la reclusione da sei a dodici anni*”) prospetta numerose e vistose lacune.

Stando al suo tenore letterale, il soggetto attivo del reato è il solo promissario, vale a dire – per adoperare un linguaggio dell’esperienza – il politico che chiede/accetta/ottiene la promessa di voti o, al più, un suo intermediario (“*si adopera per fare ottenere*”): ma resta fuori dall’ambito di punibilità (ed alquanto paradossalmente) il soggetto (mafioso) che procura i voti o ha una condotta attiva per farli ottenere. Chi chiede (o chi ottiene) è punito; chi aderisce alla richiesta e fa ottenere non è punito. Ma non è punito neppure chi ‘offre’ il voto in cambio di favore (per intenderci: il mafioso che ‘avvicina’ il politico e dichiara la sua disponibilità a favorirlo, essendo puniti solo chi ottiene tale promessa. Non si comprende la ragione per la quale una porzione testuale dell’odierno testo vigente (“*La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti con le modalità di cui al primo comma*”) non sia stata riproposta nella proposta di riforma: esso eviterebbe ogni problema circa la biunivocità del reato.

Inoltre, secondo la formulazione della proposta, l’intermediazione pare anch’essa punita solo a metà. Il testo è ambiguo: ma ben potrebbe essere interpretato (restrittivamente, come è d’obbligo per le norme incriminatrici in materia penale) nel senso che l’intermediario punibile è solo quello ‘incaricato’ da colui che chiede ed ottiene, ma non quello, *ex adverso*, che svolge intermediazione in nome e per conto di chi fornisce i voti.

Insomma: benchè apparentemente semplice, la disposizione che si vorrebbe introdurre appare di complessa lettura.

Ulteriori rilievi.

Il trattamento sanzionatorio rimane quello attuale (da sei a dodici anni), con ogni considerazione conseguente circa la *ratio* di inasprimento che vorrebbe realizzare.

E’ vero che la norma elimina *formalmente* il riferimento alle “modalità” (mafiose) di cui al terzo comma dell’art. 416 *bis* c.p.p.. Ma, assai realisticamente, quel che esce dalla porta sembra rientrare dalla finestra. La disposizione introducenda, infatti, fa rinvio alla

'promessa di procurare voti prevista dal terzo comma dell'art. 416-bis', laddove, peraltro, non si parla solo di 'promessa', ma anche di finalità (mafiosa) di 'impedire od ostacolare il libero esercizio del voto' ('o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali'). Come dire che il richiamo al terzo comma dell'art. 416 *bis* in qualche modo implica la 'mafiosità' dello scambio, posto che la 'promessa di voto' di cui al comma terzo dell'art. 416 *bis* c.p. rientra nelle finalità che connotano l'associazione. Certo, il riferimento alle 'modalità mafiose' è meno esplicito e più lasco, quasi in chiaroscuro: ma esiste comunque e non potrebbe essere diversamente.

In conclusione: le proposte esaminate presentano indubbi aspetti di positiva novità, ma anche pericolose zone d'ombra. Probabilmente, occorre ancora un lavoro di paziente limatura e, probabilmente, di unificazione delle stesse onde potere sintetizzare, in un'unica proposta, i profili migliorativi rispetto al vigente testo, eliminando le contro indicazioni.