



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

## AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA

### Osservazioni su proposte di legge C. 1302 approvata dal Senato e C. 766 Colletti, recanti la modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso

1. Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati,

consentitemi in primo luogo di ringraziarVi per il graditissimo e stimolante invito a partecipare a questa audizione.

Le proposte di legge in discussione in questi giorni costituiscono il segnale di un'alta sensibilità dell'odierna Legislatura rispetto ad uno dei cruciali problemi di un ordinamento democratico: l'inquinamento mafioso delle consultazioni elettorali.

Tuttavia, il mio modestissimo punto di vista – che proverò ad argomentare nel tempo a disposizione – è che l'**attuale configurazione** della fattispecie di cui all'art. 416 *ter* c.p., frutto di un duplice, recente, intervento riformistico nel 2014 e nel 2017, sia ragionevole e proporzionata e **non necessiti di radicali** rivisitazioni.

Soprattutto non abbisogni delle modifiche prospettate in entrambe le proposte se l'**obiettivo** politico-criminale che si intende perseguire è realmente quello dichiarato del **potenziamento del delitto** in questione.

Oggi l'art. 416 *ter* c.p., infatti, si **innesta in un quadro d'insieme di più ampio respiro**, andando a tracciare una **nomografia** della contiguità politico-mafiosa molto **chiara e coerente**, in cui si **affiancano** – in chiave di **progressivo** e crescente disvalore – **tre differenti figure delittuose**: il delitto di **corruzione elettorale** aggravato dall'art. 416 *bis* 1 c.p. per i casi di acquisto al dettaglio di voti con modalità o finalità mafiose; il delitto di **scambio elettorale** di cui all'art. 416 *ter* c.p. ora in discussione per le ipotesi di mere pattuizioni elettorali aventi ad oggetto la promessa di voti 'mafiosi' *versus* denaro o altra utilità; ed il delitto di **concorso esterno** di cui al combinato disposto degli artt. 110 e 416 *bis* c.p. per le più gravi situazioni di effettivo contributo rafforzativo o salva-vita prestato da un candidato non affiliato a favore di un clan mafioso.

I **disegni di legge** in esame, invece, finirebbero per **alterare tale armonia** faticosamente raggiunta, per un verso, introducendo **aggiunte** meramente **pleonastiche**; per altro, prospettando novità teleologicamente **contrastanti** con gli **obiettivi** che essi intendono raggiungere, restringendo in modo del tutto incomprensibile l'area del penalmente rilevante; e per un ultimo



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

verso ancora dando vita a soluzioni inconferenti e, **potenzialmente, illegittime** costituzionalmente.

2. Ma procediamo con ordine per vedere nel dettaglio quali sono i singoli punti problematici sotto questi diversi fronti, partendo dal testo già approvato al Senato, l'**atto C. 1302**, e seguendo – per ragioni di praticità e non di rilevanza – l'ordine interno alla disposizione che si vorrebbe introdurre in luogo di quella attualmente esistente nell'art. 416 *ter* c.p.

Il **primo elemento di novità** che attrae l'attenzione (come peraltro è già ben evidenziato nel Dossier riepilogativo n. 67 del 3 dicembre 2018 utilmente elaborato dal Servizio Studi del Dipartimento di Giustizia, nonché dalla relazione dell'Onorevole Aiello) è rappresentato dalla riscrittura del **novero dei soggetti attivi del reato**: tanto il promittente che il promissario, infatti, sono descritti in modo diverso dal passato.

Con riguardo **alla parte che accetta la promessa**, infatti, si propone di specificare che possa essere rappresentata non solo da '**chiunque**' ma, più precisamente da chiunque, sia direttamente che "**a mezzo di intermediari**".

Si tratta di una modifica del tutto **superflua**, dal momento che la genericità della formula descrittiva del soggetto attivo attualmente vigente già consente, ad oggi, di considerare configurato il reato tanto nel caso in cui il candidato stipuli in prima persona l'intesa elettorale illecita 'di tipo mafioso', quanto in quello in cui a statuirlo sia un suo intermediario. Quest'ultimo, infatti, può essere considerato non solo soggetto attivo del delitto *ex se*, ma anche concorrente eventuale nel reato di scambio elettorale ai sensi dell'art. 110 c.p., tanto in qualità di ausiliatore della condotta del promittente, tanto in quella del promissario, tanto in quella di ausiliatore reciproco.

Potenzialmente, addirittura, tale paventato cambiamento potrebbe essere **controproducente**. Se la giurisprudenza lo interpretasse – come di recente ha fatto in occasione di altre riforme simili in termini di apparente innovatività, ad es. il 346 *bis* c.p. – come una '**nuova incriminazione**' che mira a punire fatti prima non presi in considerazione dalla pregressa disposizione del 2014, ci sarebbe il **concreto rischio di prosciogliere tutti** gli indagati o imputati per i **fatti commessi nella vigenza dell'attuale testo** 'non costituivano reato'; ci sarebbe il rischio, cioè, non di irrobustire la risposta punitiva, ma, all'opposto di dare vita ad un'**amnistia occulta** per gli intermediari delle pattuizioni elettorali mafiose.

2.1. La novità che più lascia perplessi sul versante soggettivo è comunque l'altra, vale a dire quella inerente alla definizione della parte **promittente i voti**, la quale non viene più individuata nel soggetto che promette "**di procurare i voti con le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-bis c.p.**", ma in quella del soggetto che promette "**di procurare voti da parte di soggetti la cui appartenenza alle associazioni di cui all'articolo 416-bis sia**" nota al promissario.

Nel tentativo dichiarato nella relazione di implementare l'effettività di questa fattispecie cardine per tutelare uno dei capisaldi di un ordinamento democratico – vale a dire il regolare



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

svolgimento delle consultazioni elettorali senza condizionamenti mafiosi –, questa soluzione rischia di **stravolgere la fisionomia dell'art. 416 ter c.p.** faticosamente co-definita dalla giurisprudenza di legittimità con talune importanti pronunce degli ultimissimi anni e, soprattutto, di **ridurne il perimetro operativo**.

Sotto questo versante, infatti, nel momento in cui si sopprime l'odierna descrizione del tipo criminoso incentrata sulle **modalità oggettive** del futuro procacciamento dei voti, sostituendola con una nuova definizione **polarizzata sulla caratura soggettiva delle due parti dell'accordo**, si trasforma, nuovamente, il delitto di **scambio elettorale con metodo mafioso** nell'originario delitto di **scambio elettorale politico-mafioso** coniato nel 1992.

Una simile opzione politico-criminale, tesa ad eliminare il riferimento al metodo mafioso per potenziare le capacità repressive della fattispecie, dà vita alla più classica eterogenesi dei fini, frustrando **gli obiettivi** che la stessa **relazione illustrativa conta di raggiungere** con essa.

Ed infatti, questo modo di descrivere il promittente i voti individuandolo nel solo soggetto appartenente ad un sodalizio mafioso, piuttosto che tracciare in modo più chiaro ed estensivo il **raggio di incidenza** dell'art. 416 ter c.p., finisce, paradossalmente, per **restringerlo** in maniera significativa e francamente **incomprensibile**.

Come è ben ricostruito nelle prime pagine del *Dossier*, l'esplicitazione normativa voluta dal legislatore del 2014 del 'metodo mafioso' all'interno della fattispecie in parola non ha prodotto affatto i temuti effetti riduttivi del penalmente rilevante paventati dalla primissima sentenza sul punto, ma, al contrario, ha **innescato opposti effetti espansivi**.

Il metodo mafioso – diversamente da quanto asserito dalla relazione congiunta, che probabilmente non ha tenuto conto dell'evoluzione giurisprudenziale sul punto e si è fermata alla prima pronuncia, la sentenza Antinoro del 2014 – è sì **divenuto elemento costitutivo** del nuovo reato di scambio elettorale da accertare in concreto in giudizio ai fini della sua sussistenza, **ma solo quando il promittente i voti è un non mafioso**. Quando, invece, il **promittente è un affiliato ad un clan** o un suo membro di spicco il **riferimento al metodo mafioso è presunto**, sussistendo *in re ipsa* nell'accordo definitivo con un esponente di un sodalizio criminale, nulla cambiando quindi rispetto al passato.

Ciò significa, quindi, che dopo la riforma del 2014 che ha riscritto la fattispecie prescindendo dalla caratura mafiosa del promittente i voti ed ancorandola, *par contre*, al metodo con cui si lascia intendere più o meno espressamente che avvenga il loro procacciamento, il reato in esame incrimina lo **scambio elettorale con metodo mafioso** e non politico-mafioso e si presta a punire comportamenti prima atipici.

La giurisprudenza, infatti, ha correttamente ritenuto che alla luce di tale novella il delitto in esame possa configurarsi anche quando la controparte promittente i voti sia un soggetto che **agisca uti singuli**, oppure che **agisca in nome e per conto di una associazione** che non presenti più, o non abbia mai presentato, le **stigmati di quella mafiosa** richieste tassativamente dall'art. 416 bis comma 3 c.p., o abbia agito come intermediario.



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

Così interpretata la norma, alla luce del reale diritto vivente, si capisce che le sue **potenzialità applicative non sono state ancora pienamente saggiate**, prospettandosi però astrattamente notevolissime.

**Sganciando la fattispecie dal binomio politico-mafioso**, si rende di fatto possibile la sua **esportazione** al di fuori dei **confini geografici** che, in maniera implicita, ne delimitano il raggio di azione (tendenzialmente) ai soli gruppi organizzati di tipo mafioso insistenti **nel meridione d'Italia**, mancando in altre regioni nazionali la forza di intimidazione ed il vincolo di omertà che, anche in assenza di comportamenti espliciti, condizionano la libertà personale e l'autodeterminazione della popolazione che vive in quelle zone.

Quando le **associazioni mafiose operano al nord**, tramite cosche, 'ndrine o mandamenti distaccati, lo fanno in maniera diversa, prevalentemente imprenditoriale, inserendosi nel mondo degli appalti, oppure in quello del credito usurario a favore di aziende in crisi o ancora in quello dell'imprenditoria legale tramite il riciclaggio di capitali di provenienza illecita, oltre che nel controllo di aree di mercato totalmente illecite, come quella degli stupefacenti o dei prodotti contraffatti. Ma, ovviamente, non trovando nel contesto un *milieu* sociale e culturale analogo a quello dei territori di provenienza, molto difficilmente potrebbero proporsi ad un candidato ad una consultazione politico-elettorale come interlocutore in grado di procacciare un gran numero di voti, mancando il *plafond* di persone controllabili e orientabili che, invece, esiste nelle regioni di appartenenza.

Svincolata, allora, la fattispecie dal riferimento ad un'associazione di tipo mafioso, essa potrebbe avere uno spettro applicativo molto più esteso, arrivando a ricomprendere tutti quegli accordi elettorali in cui si registri una promessa di denaro o altra utilità in cambio di voti da procurare con modalità mafiose. Per la sua configurazione **non sarebbe necessaria la prova dell'esistenza di un'associazione di tipo mafioso** capace di condizionare il diritto di voto di un consistente numero di elettori alla quale l'agente (estraneo all'associazione) si sarebbe dovuto rivolgere per chiedere l'appoggio elettorale, bensì, sarebbe sufficiente dimostrare che il promittente si sia impegnato a garantire il procacciamento di voti con il c.d. metodo mafioso.

**Si pensi ai recenti fatti di 'mafia capitale'** dove addirittura si è arrivati a contestare (forzatamente) la sussistenza del delitto di associazione di tipo mafioso ad un gruppo criminale autoctono e privo di collegamenti con gruppi mafiosi. In un contesto del genere, laddove si provasse la stipula di un patto elettorale con un candidato caratterizzato dall'allusione alla capacità di procacciare voti tramite la forza di intimidazione che lo contraddistingue in quel territorio, sarebbe plausibile e anche ragionevole ritenere configurato il delitto di cui all'art. 416 *ter c.p.*

La *ratio* della fattispecie non sarebbe frustrata o stravolta, poiché essa mira ad impedire che, tramite un accordo elettorale di questo tipo si comprimano sia la libertà individuale di scegliere autonomamente i rappresentanti politici, sia il regolare svolgimento della consultazione elettorale, sia infine la libertà di mandato del candidato eventualmente eletto e, quindi, *pro futuro*, anche il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione che verrebbe



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

gestita, piuttosto che nell'interesse della collettività, per soddisfare esigenze dei singoli con cui si è stipulato in precedenza il patto.

I gruppi criminali che, pur non essendo vere e proprie associazioni di tipo mafioso in senso stretto, durante le elezioni si impegnano ad operare con modalità mafiose in cambio di denaro o altra utilità per procurare voti, danno vita ad intese collusive che presentano lo stesso grado di disvalore e di pericolosità per la pluralità di beni giuridici prima individuati e, dunque, legittimano la loro attrazione nell'orbita dell'art. 416 *ter c.p.*

3. Altri elementi di novità **riguardano l'ambito di operatività oggettivo** della fattispecie e, quindi, il novero dei comportamenti penalmente rilevanti.

Nella loro lettura si può distinguere tra una **modifica sostanzialmente inutile** ed una invece molto discutibile e **potenzialmente illegittima** costituzionalmente.

Appartiene alla categoria delle **modifiche pleonastiche l'aggiunta** dell'aggettivo indefinito "qualunque" prima della locuzione "altra utilità" impiegata per descrivere l'oggetto della prestazione sinallagmatica del promissario.

È oramai pacifico che tale sintagma abbia un'accezione amplissima: la giurisprudenza formatasi in materia di altre fattispecie (per tutte i delitti di concussione e corruzione) ha infatti chiarito che, sebbene segua il termine denaro, non possa essere interpretata in un'accezione meramente economico-patrimoniale, potendosi intendere per altra utilità qualsiasi vantaggio il soggetto tragga per sé o altri, come ad esempio quello sessuale, quello di carriera, quello dell'onore e del prestigio personale ecc.

4. Appartiene alla categoria delle **modifiche più scivolose**, invece, **l'estensione della tipologia delle controprestazioni del promissario**, quella cioè che inerisce all'oggetto della sua promessa.

Il disegno di legge C. 1302, infatti, propone di **affiancare alla accettazione** della promessa o della dazione del denaro o di altra utilità anche **la locuzione**, introdotta da una 'o' avversativa, **"in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa"**.

Una simile opzione rischia di ampliare eccessivamente le maglie del reato andando ad incriminare il candidato o il suo intermediario che accettino la promessa di voti 'mafiosi' in cambio di una mera disponibilità futura ed incerta a retribuirla. Non solo segna una anticipazione della tutela che rischia di risultare manifestamente irragionevole e contrastante con il principio di offensività e con quello di determinatezza (come, peraltro, già stigmatizzato in passato dal precedente Procuratore Nazionale Antimafia, quando nel 2014 si discusse della stessa possibilità) ma soprattutto rischia di introdurre una **disarmonia evidente se si ragiona per similitudine con la disciplina dettata per altri reati-accordo**.

In particolare, tale scelta di **equiparare la promessa** o l'erogazione di **denaro** o di **altra utilità** certa e definita o definibile nel valore, **alla mera disponibilità** (futura, indeterminata ed



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

incerta nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*) a soddisfare interessi o esigenze dei clan si pone in netto contrasto con la disciplina da poco riformata in materia di **reati di corruzione** dove, com'è noto, è stata configurata **una fattispecie meno grave** per la mera **vendita della funzione** da parte del p.u., vale a dire della vendita della mera disponibilità futura ed incerta a compiere favori, nell'art. 318 c.p., ed una fattispecie più grave per la vendita di un ben preciso atto (determinato o determinabile) contrario ai doveri d'ufficio, nell'art. 319 c.p.

Per ragioni di coerenza sistematica e di proporzionalità-ragionevolezza un'eventuale modifica dell'art. 416 *ter* c.p. – ammesso e non concesso che la si voglia davvero realizzare, nonostante i consistenti dubbi di indeterminatezza e inoffensività – andrebbe **costruita allora secondo lo stesso rapporto progressivo** utilizzato per i reati di corruzione e, quindi, prevedendo per l'ipotesi di scambio elettorale politico-mafioso avente ad oggetto una mera disponibilità futura una forbice edittale ridotta rispetto a quella di scambio elettorale a prestazioni certe.

5. Molte perplessità suscita anche l'**aggravante speciale** ad efficacia speciale contemplata nel comma 3 in base alla quale “*se chi ha accettato la promessa di voti di cui al primo comma è eletto, la pena è aumentata della metà*”.

Si tratta di una **circostanza molto particolare** in cui l'**aggravio** della risposta punitiva **non è correlato** al verificarsi **dell'evento** che si voleva **scongiurare**, come talvolta avviene nei reati di attentato o nei reati incentrati su altre forme di anticipazione della tutela, bensì ad una **situazione che può verificarsi per le ragioni più disparate** che nulla o quasi possono inerire con lo scambio elettorale precedente.

Si pensi alle ipotesi in cui il candidato si rivolga alla associazione unicamente per la contingenza della campagna elettorale condizionato dal momento di fibrillazione che essa comporta e si limiti a promettere o erogare una somma di denaro o altre utilità ben determinate a titolo di corrispettivo per l'aiuto promesso: perché l'elezione successiva dovrebbe determinare un inasprimento sanzionatorio se la prestazione è già stata integralmente pagata?

Oppure si pensi all'ipotesi in cui il candidato risulti eletto con un numero elevatissimo di voti e il pacchetto di consensi promesso con metodo mafioso non abbia inciso sull'esito: quale sarebbe la *ratio* dell'aggravante?

Ma soprattutto, **da un punto di vista sanzionatorio finisce con il dare vita ad esiti manifestamente irragionevoli** che portano a comminare **sanzioni più elevate** nei confronti del patto elettorale politico-mafioso **rispetto tanto al concorso esterno**, quanto addirittura alla **partecipazione associativa e alla direzione associativa**.

Ma quale sarebbe la ragione giustificatrice di un simile rigore punitivo nei confronti di chi ha statuito nel particolarissimo momento delle consultazioni elettorali un patto con metodo mafioso per il procacciamento dei voti? Come si spiegherebbe la sua maggiore severità rispetto a chi invece non si è limitato a ciò, ma ha agito da vero e proprio concorrente esterno, o addirittura da partecipe di un sodalizio mafioso?





Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

Davvero un candidato che accetti un pugno di voti da parte di un interlocutore discutibile che alluda alla sua capacità di intimidazione di un gruppo di persone per procacciargli, senza essere affiliato ad alcun clan, ed accettando in cambio unicamente l'erogazione di un contributo di denaro di poco superiore a quello che, se pagato singolarmente a ciascun elettore in caso di acquisti 'al dettaglio', darebbe vita ad una banalissima ipotesi di corruzione elettorale, tiene un comportamento più disvalorato di Riina e Provenzano quando hanno definito la stagione stragista mafiosa?

6. Ancora, le ultime riserve riguardano l'agognato **ritorno al passato della forbice edittale** auspicato espressamente anche nella relazione illustrativa congiunta dei due disegni di leggi dell'Onorevole Aiello.

Si tratta di un'opzione del tutto irragionevole.

La **pena** nel 2014, all'esito di un doppio e utile vaglio delle Camere, è stata correttamente **autonomizzata da quella di cui all'art. 416 bis c.p.** e, soprattutto, da quella identica prevista per il concorso esterno, proprio per la differenza oggettiva tra queste ultime due fattispecie che più punti presentano in comune.

Il **concorso esterno**, come ha chiarito la giurisprudenza a Sezioni unite nel 2005 e nelle successive pronunce, è infatti un reato **di evento** in cui si incrimina la condotta dell'*extraneus* che produca come effetto il rafforzamento/mantenimento in vita dell'intero sodalizio aiutato: anzi è proprio l'aggancio a tale macroevento che giustifica l'equiparazione del trattamento punitivo tra partecipe e concorrente esterno in assenza di un requisito che contribuisce a definire il disvalore della prima condotta: l'*affectio societatis*.

Lo scambio elettorale, invece, è un **reato di mera condotta** (c.d. reato-accordo) che si configura quando si accerta la stipula di un'intesa avente carattere illecito, **prescindendo da qualsiasi riscontro circa la sua effettiva incidenza sull'associazione**.

Il primo va incontro ad uno statuto probatorio rigorosissimo, dovendosi accertare oltre ogni ragionevole dubbio, con un giudizio esplicativo *ex post* di tipo bifasico analogo a quello indicato dalle Sezioni unite Franzese del 2002 in materia di causalità, che la condotta tenuta dal promissario i voti abbia effettivamente rafforzato (o mantenuto in vita) il clan.

Il secondo invece necessita della semplice dimostrazione della stipula di un'intesa illecita pre-elettorale con modalità mafiose potenzialmente pericolosa sulla scorta di un giudizio prognostico *ex ante*.

Essendo quindi il disvalore delle due condotte profondamente diverso, costituendo la seconda **una anticipazione della tutela dell'altra**, si comprende perché, ragionevolmente, anche la risposta sanzionatoria sia sensibilmente differente. Peraltro, la differenza prima era ancora maggiore ed appena un anno fa è stata smussata dal legislatore che ha innalzato le cornici di pena per il delitto di cui all'art. 416 *ter* c.p., ma mantenendole sempre distinte da quelle previste per il delitto di cui all'art. 416 *bis* c.p.



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

Equiparare la forbice edittale di entrambi i reati significherebbe **forgiare una cornice di pena per lo scambio elettorale politico-mafioso manifestamente sproporzionata**, andando ad assimilare il disvalore di due situazioni fortemente eterogenee.

Quale sarebbe, infatti, la *ratio* dell'appiattimento del loro disvalore penale?

Sarebbe rispondente al principio di proporzionalità della pena una simile opzione?

E come si concilierebbe con quello di rieducazione?

Il serio rischio è quello di effettuare un intervento potenzialmente censurabile da parte della Corte costituzionale sulla scorta della recente decisione che ha rivitalizzato le capacità performanti del principio di proporzionalità sul fronte delle cornici di pena dei reati, la sentenza n. 230/2016. Un simile compasso sanzionatorio risulterebbe infatti palesemente irragionevole e sproporzionato sia all'esito di un giudizio diadico di proporzionalità interna tra gravità del fatto e gravità della sanzione connessa; sia all'esito di un giudizio triadico di proporzionalità esterna che impieghi come *tertium comparationis* il delitto non tanto di partecipazione associativa, quanto di concorso esterno.

Ragionando per paradossi: è come se si stabilisse per il tentato omicidio la stessa pena prevista per l'omicidio!

Mi pare assolutamente inverosimile.

7. La riforma va ad incidere anche **sull'elemento psicologico** del reato, precisando che la promessa di voti debba venire da soggetti la cui **appartenenza** alle associazioni mafiose **sia nota a chi conclude l'accordo elettorale**.

Tuttavia, anche questa soluzione rischia di produrre effetti antagonisti rispetto agli obiettivi prefissi, come peraltro sembra già correttamente rilevare lo stesso *Dossier* nella parte in cui segnala *“come tale modifica sembrerebbe escludere la punibilità della condotta posta in essere dal promittente-estraneo alla consorteria criminale. Inoltre tale formulazione, riferendosi alla notorietà dell'appartenenza alle associazioni mafiose, sembrerebbe richiedere per la configurabilità del reato in questione la necessaria condanna del promittente per il reato di associazione di stampo mafioso.*

Ancora una volta si affaccia un dubbio: ma cosa si vuole ottenere dalla riforma? Una portata repressiva maggiore o minore? Più penale o meno penale?

La domanda non è meramente retorica, perché la recente esperienza fornita da una delle più rilevanti riforme degli ultimi anni ha rivelato proprio questa assurda contrarietà tra gli scopi prefissi e le scelte concrete.

Mi riferisco alla riforma dei delitti di corruzione del 2012 e 2015 (in parte sanata dalla riforma varata ieri): l'introduzione dei due reati di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p. e di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346 *bis* c.p. invece di colmare, come pareva *prima facie*, dei vuoti di tutela rispetto a due fenomeni odiosi ha dato vita all'effetto esattamente opposto, perché non ha tenuto conto del diritto vivente formatosi *ante* riforma. Vale a dire incorrendo nello stesso errore in cui si rischia di incappare oggi.





Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

La **corruzione per la funzione** era già considerata penalmente rilevante ai sensi del più grave delitto di corruzione propria di cui al successivo art. 319 c.p.: la sua previsione in un'autonoma fattispecie sussidiaria invece l'ha degradata a reato meno grave.

Peggio ancora è accaduto per il **traffico di influenze illecite**: nella recente e nota vicenda Tempa Rossa sono stati prosciolti dalla Cassazione nel 2016 gli imputati perché è stato considerato il 346 *bis* c.p. una nuova incriminazione non esistente al momento della sua commissione; mentre in un'altra vicenda del 2014 il reato è stato punito meno gravemente ravvisando la successione tra il delitto di millantato credito di cui all'art. 346 ed il nuovo delitto di cui all'art. 346 *bis* c.p.

L'unica modifica razionale sul piano dell'elemento soggettivo può essere quella diretta a introdurre il requisito della '**consapevolezza**' del promissario, specificando quindi che l'accettazione della promessa di procacciamento voti con metodo mafioso deve essere consapevole, escludendo così i casi limite del dolo eventuale, confinanti con la colpa cosciente e con condotte meramente imprudenti o superficiali.

**8. Per quanto concerne l'altra proposta di legge, la C. 766, le perplessità sono ancora maggiori.**

Si tratterebbe di un **ritorno al passato ancora più esplicito** dell'altro disegno di legge con **effetti antitetici agli obiettivi politico-criminali prefissi ancor più evidenti**: ed infatti nella parte in cui il delitto ritorna a prevedere la punibilità del solo beneficiario della promessa di voti da parte di un affiliato mafioso finisce per depotenziare la risposta punitiva nei confronti di quest'ultimo in modo incongruo.

Ad oggi, infatti, grazie **alla esplicita previsione nell'art. 416 *ter* co. 2 c.p. della punibilità anche del promittente i voti**, nell'ipotesi in cui questi sia un partecipe ad un sodalizio mafioso è possibile configurare un **concorso di reati tra il delitto di partecipazione associativa di cui all'art. 416 *bis* c.p. e quello di promessa di voti con metodo mafioso ex art. 416 *ter* c.p.**

Sopprimendo tale possibilità si ripristinerebbe la irragionevole soluzione del passato che, derogando alla regola generale della punibilità dei partecipi anche per i vari delitti scopo realizzati, la escludeva per il solo delitto di scambio elettorale politico-mafioso.

Ma perché introdurre un simile beneficio per i promittenti i voti mafiosi?

**9. Presta il fianco alle medesime censure** già prima manifestate in ordine all'altra proposta di legge **la scelta di sopprimere il riferimento al metodo mafioso** per individuare la condotta penalmente rilevante e di specificare che il promittente deve essere un affiliato ad un clan.

**10. Inoltre, si mostra in parte ridondante ed in parte irragionevole** l'altra proposta diretta ad allargare il novero dei soggetti attivi del reato specificando che debba essere punito non solo chi accetta la promessa di voti 'mafiosa', ma anche **chi la ottenga o la chieda**.



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

Come sembra segnalare anche il *Dossier* di presentazione ai progetti in esame, la **prima puntualizzazione** è **superflua** dal momento che, trattandosi di reato a concorso necessario che si consuma nel momento della stipula dell'accordo, è assolutamente irrilevante specificare anche il caso di ottenimento della proposta per evidenziare solamente che è punito tanto il candidato (o un suo intermediario) che viene contattato e accetta la promessa, tanto quello che assume l'iniziativa del patto.

D'altronde anche le fattispecie di corruzione che con lo scambio elettorale politico-mafioso, come si è visto, condividono la medesima natura giuridica di reati-accordo, sono strutturate con la stessa identica formulazione letterale, incriminando la sola condotta di ricezione della promessa/dazione, in quanto condotta idonea a definire il momento perfezionativo e (teoricamente) consumativo del reato.

La **seconda puntualizzazione** è invece **irragionevole** perché nel momento in cui si punisce anche chi si limita a **chiedere** la promessa di voti, si finisce per **anticipare esasperatamente la soglia della rilevanza penale di tali condotte**.

Ai fini della sussistenza del reato, infatti, non risulta più necessaria la stipula dell'intesa elettorale inquinata dalle infiltrazioni mafiose, ma diventa **sufficiente la sola richiesta**.

Vale a dire che si **equiparerebbe in termini di disvalore un tentativo di scambio elettorale unilaterale**, o – a seconda di come lo si voglia considerare – un'istigazione a delinquere non accolta, **alla vera e propria stipula dell'intesa**.

Ma sarebbe ragionevole questa equiparazione tra due condotte nettamente diverse?

Come si concilierebbe ancora una volta con i principi di proporzionalità e rieducazione della pena?

Difficile comprenderlo.

11. Poco chiara, invece, si mostra la precisazione tesa ad includere tra i soggetti attivi del reato accanto a colui il quale chiede, accetta o ottiene i voti in prima persona anche l'intermediario "**che si adopera per far ottenere la promessa di procurare voti**".

Tale soluzione, infatti, piuttosto che cogliere l'obiettivo già soddisfatto dall'odierna disciplina che, in ragione della sua già citata genericità, consente tranquillamente di punire il mediatore o come soggetto attivo del 416 *ter* c.p. o come concorrente eventuale tramite il combinato disposto di questa fattispecie con la clausola generale di cui all'art. 110 c.p., determina il rischio di una eccessiva estensione del raggio di azione del reato in parola.

Ad una più attenta lettura, infatti, **anche questo inciso sembra produrre quale conseguenza la possibilità di punire non solo le intese effettivamente raggiunte di scambio elettorale politico-mafioso, ma anche quelle in una fase embrionale** in cui, cioè, l'intermediario si sia attivato per far ottenere la promessa di voti al candidato ma non vi è ancora riuscito.

Anche in tale caso, comunque, il *Dossier* corrobora tali dubbi, segnalando l'opportunità di un ripensamento di questa soluzione.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

Breve: alla luce delle precedenti considerazioni, mi pare non ci siano gli spazi per portare avanti entrambi i disegni di legge nella loro attuale formulazione. Tutte le modifiche previste sono o inutili, o potenzialmente illegittime o, soprattutto, in palese conflitto con gli intenti che vorrebbero raggiungere.



Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

### Appendice testi normativi e ddl

#### Testo vigente

Art. 416-ter – (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.

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

#### Ddl C. 1302

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 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.**

#### Ddl C. 766

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 ».

Art. 318 c.p. – Corruzione per l'esercizio della funzione.

Il pubblico ufficiale, che, per **l'esercizio delle sue funzioni** o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Art. 319 c.p. – Corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Prof. Giuseppe Amarelli  
Associato di Diritto penale

Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto **un atto contrario ai doveri di ufficio**, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.