Divieto di concessione dei benefici ai condannati di cui all'art. 416-ter del codice penale
A.C. 2719

Dossier n° 252 - Schede di lettura
11 dicembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2719
Titolo:	Divieto di concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	27 febbraio 2014
trasmissione alla Camera:	12 novembre 2014
assegnazione:	13 novembre 2014
Commissione competente :	II Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Commissione Affari Costituzionali e V Commissione Bilancio

Contenuto

Il 416-ter c.p nel doppio binario

La proposta di legge in esame, approvata dal Senato il 12 novembre 2014, interviene su due snodi fondamentali del **sistema del cd. doppio binario**, secondo il quale imputati e condannati per associazione mafiosa ed altri reati di particolare gravità ed allarme sociale sono soggetti ad un trattamento processuale, sanzionatorio e penitenziario differenziato rispetto alla generalità di imputati e condannati.
La proposta, composta di **due articoli**, esclude che ai condannati per il delitto di ***scambio elettorale politico-mafioso*** (art. 416-ter c.p.) possano essere concessi benefici carcerari e attribuisce alla Direzione distrettuale antimafia le funzioni di pubblico ministero nei relativi procedimenti penali.

La recente ***legge 17 aprile 2014, n. 62***, ha modificato la fattispecie del delitto di scambio elettorale politico-mafioso prevista dall'art. 416-ter del codice penale.

Come noto, la versione previgente del delitto stabiliva che chiunque, in cambio dell'erogazione di denaro, otteneva una promessa di voti (procurati col metodo "mafioso" di cui al terzo comma dell'art. 416-bis ovvero con la forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo) fosse punito con la pena-base per il reato di associazione di tipo mafioso (reclusione da 7 a 12 anni).

Il legislatore è intervenuto sia sul versante della condotta illecita, dilatandola sensibilmente, sia su quello della pena edittale, riducendola. Sotto il primo profilo, infatti, la gamma dei fatti punibili risultano ampliati essendovi ora inclusa l'accettazione della promessa di voti in cambio della promessa o della erogazione (oltre che di denaro, anche) di altra utilità; sotto il profilo sanzionatorio, ha ridotto la pena rispetto all'art. 416 bis c.p.

Il **nuovo art. 416-ter c.p.** stabilisce ora che chiunque accetta la promessa di procurare voti mediante modalità mafiose (ovvero quelle di cui al terzo comma dell'art. 416-bis) in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di altra utilità è punito con la reclusione da 4 a 10 anni. La stessa pena si applica all'appartenente all'organizzazione criminale ovvero colui che promette di procurare voti con le modalità mafiose.

Esclusi i benefici penitenziari

L'**articolo 1** della proposta ***aggiunge il reato di scambio elettorale politico-mafioso*** di cui all'art. 416-ter c.p. ***tra quelli per i quali l'art. 4-bis*** della legge 354/1975 (Ordinamento penitenziario) ***esclude l'applicazione dei benefici penitenziari.***
La proposta non prevede una disciplina transitoria per coloro che siano già in esecuzione di pena per tale delitto.

L'**articolo 4-bis** della L. 354/1975 – con l'eccezione di coloro che collaborano con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter della stessa legge 354 - esclude attualmente dalla

concessione dei benefici penitenziari - assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione (affidamento in prova, detenzione domiciliare e semilibertà) - i condannati per una serie di gravi delitti: terrorismo, associazione mafiosa e delitti connessi, delitti di cui agli articoli 600 (riduzione in schiavitù), 600-bis, primo comma (prostituzione minorile), 600-ter, primo e secondo comma (pornografia minorile e commercio del relativo materiale), 601 (tratta di persone), 602 (commercio di schiavi), 609-octies (violenza sessuale di gruppo) e 630 del codice penale (sequestro di persona a scopo di estorsione), 291-quater del DPR 43/1973 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) e 74 del DPR 309/1990 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di stupefacenti).

Procura distretturale antimafia

L'**articolo 2** della proposta integra, poi, la formulazione del comma 3-bis dell'art. 51 c.p.p., attribuendo le ***funzioni di pubblico ministero*** nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado ***per il reato di scambio elettorale politico-mafioso*** ai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente. Tali funzioni, in base al citato sistema del doppio binario (e per finalità di specializzazione) sono svolte per i reati di mafia ed una serie di altri gravi reati associativi, dalla DNA (***Direzione distrettuale antimafia***), cui corrisponde sul piano investigativo la DIA (Direzione investigativa antimafia).

L'attribuzione ai magistrati della DDA delle funzioni di PM in tali procedimenti è prevista dall'**art. 102 del cd. Codice antimafia** (D.Lgs 159/2011). Tale disposizione stabilisce che per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, tenendo conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali, costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale antimafia designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni. Fatti salvi, casi eccezionali, il procuratore distrettuale designa come PM nei procedimenti riguardanti i reati indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p., i magistrati addetti alla DDA.

Il catalogo dei reati di grave allarme sociale di cui all'**art. 51, comma 3-bis, c.p.p**. attribuiti alla competenza della Direzione distrettuale antimafia comprende attualmente i delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale: art. 416-bis (associazione mafiosa) e delitti connessi; 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione); 416, sesto comma (associazione per delinquere finalizzata alla tratta o alla riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù o al commercio di schiavi); 416, settimo comma: associazione per delinquere diretta a commettere i seguenti reati: prostituzione minorile (art. 600-bis), pornografia minorile (art. 600-ter), detenzione di materiale pornografico minorile (art. 600-quater), anche virtuale (art. 600-quater.1), turismo sessuale (art. 600-quinquies), violenza sessuale (609-bis) su un minorenne, atti sessuali su minorenne (art. 609-quater), corruzione di minorenne (art. 609-quinquies), violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies) quando il fatto è commesso in danno di un minorenne e adescamento di minorenni (art. 609-undecies). Analoga competenza della DDA concerne ipotesi aggravate di direzione, finanziamento e organizzazione di immigrazione clandestina (art. 12, comma 3-bis, D.Lgs 286/1998), l'associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni (art. 473), all'introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 474), alla riduzione in chiavitù (art. 600), alla tratta di persone (art. 601), al commercio di schiavi (art. 602); i reati di cui all'art. 74 del DPR 309/1990 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di stupefacenti), 291-quater del DPR 43/1973 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) e 260 del D.Lgs 152/2006 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).

Con le integrazioni alla formulazione degli articoli 4-bis dell'ordinamento penitenziario e 51, comma 3-bis del codice di rito penale, il reato di scambio elettorale politico-mafioso entra a fare parte a pieno titolo del citato sistema del doppio binario.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge modifica l'ordinamento penitenziario e il codice di procedura penale; ciò giustifica l'intervento con legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del provvvdimento è riconducibile alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione (nella parte "giurisdizione e norme processuali" e "ordinamento penale"), ambito riservato alla potestà legislativa statale.

Rispetto degli altri princìpi costituzionali

Sulla natura - sostanziale o

La proposta di legge non prevede una **disciplina transitoria** per coloro che già siano stati condannati per il reato di cui all'art. 416-ter c.p. alla data di entrata in vigore delle nuove

disposizioni. Al riguardo, si ricorda che l'art. 25, secondo comma, della Costituzione stabilisce il principio di irretroattività della legge penale, ovvero che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».
La giurisprudenza ha da tempo affrontato il tema della natura, sostanziale o processuale, delle norme dell'ordinamento penitenziario.

processuale - delle norme penitenziarie

La **Corte costituzionale** si è pronunciata su una questione di diritto intertemporale relativa a modifiche *in peius* della disciplina sull'applicazione dei benefici penitenziari di cui all'art. 4-bis ord. pen. La Corte con due diverse sentenze, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4-bis, comma 1, nella parte in cui non prevede che il beneficio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della legge (art. 15, 1ºco., d.l. 306/1992; conv. L. 356/1992), "abbiano raggiunto un grado di educazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata" (v., Corte cost. 445/1997, in tema di semilibertà; Corte cost. 137/1999, in tema di permesso premio). Tuttavia, la stessa Corte costituzionale (sent. 273/2001) ha poi sottolineato come il principio di irretroattività della legge penale di cui all'art. 25 Cost non sia invocabile quando la disciplina censurata non comporta una modificazione degli elementi costitutivi di un beneficio penitenziario o di una misura alternativa (nel caso di specie si trattava della liberazione condizionale, da cui si ritrovavano esclusi coloro che, già condannati definitivamente per determinati delitti prima dell'entrata in vigore della citata legge 356/1992, non collaborassero con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter dell'ordinamento penitenziario) ma si risolve in un criterio legale di valutazione di un comportamento che deve necessariamente concorrere al fine di accertare il "sicuro ravvedimento" del condannato.

Corte costituzionale

Per altro verso la Corte costituzionale (sent. 257/2006) ha ritenuto che «allorché la condotta penitenziaria di un condannato abbia consentito di accertare il raggiungimento di uno stadio del percorso rieducativo adeguato a un certo beneficio, la innovazione legislativa che ne vieti la concessione (legge 251/2005), operando come un meccanismo di carattere ablativo, non fondato sulla condotta colpevole del condannato, e, precludendo l'accesso a determinati benefici a chi, al momento dell'entrata in vigore di una legge restrittiva, già aveva realizzato tutte le condizioni per potere usufruire di essi, si pone in contrasto con l'art. 27, comma 3, Cost. in quanto ostacola il raggiungimento della finalità rieducativa della pena». La Consulta ha quindi ritenuto fondata la questione di legittimità dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non prevedeva che il beneficio del permesso premio potesse essere concesso sulla base della normativa previgente nei confronti dei condannati che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto.

Più costante è la giurisprudenza in materia della **Corte di cassazione**, che ha sempre ritenuto che le norme penitenziarie, non presentando natura di diritto penale sostanziale, non sono soggette al divieto costituzionale di retroattività ex art. 25 Cost. La Corte di legittimità, infatti, ha in più occasioni ribadito che "Le norme che disciplinano l'esecuzione della pena e delle misure a questa alternative e le condizioni per la concessione di queste ultime non possono essere ritenute di natura penale sostanziale, perché non prevedono una nuova ipotesi di reato, né modificano ipotesi di reato già previste da altre disposizioni di legge penale". Inoltre, secondo la Corte, le norme penitenziarie sono volte al perseguimento di una peculiare finalità, ovvero: "assicurare il miglior conseguimento del fine rieducativo della pena, anche mediante misure a questa alternative". "Ne consegue che le norme che disciplinano l'esecuzione della pena, le misure a questa alternative e le condizioni per la loro concessione, non essendo leggi penali sostanziali, non sono soggette al principio della irretroattività previsto dagli artt. 2 c.p. e 25 Cost." (Cass., sentt. nn. 4013 del 1993 e 3048 del 1997). Successivamente, la suprema Corte, a Sezioni Unite, ha confermato la propria linea interpretativa ribadendo "che il principio di irretroattività delle norme penali si applica solo per le pene inflitte dal giudice della cognizione, ma non anche per le misure alternative alla detenzione stabilite dal giudice di sorveglianza e per ogni altra modalità esecutiva della pena"; pertanto la successione nel tempo delle disposizioni in materia penitenziaria è disciplinata dal principio " tempus regit actum (Cass. SS.UU., sent. N. 24561 del 2006) .Per le argomentazione sopra esposte, la Corte proprio con specifico riferimento all'art. 4-bis o.p. ha precisato che tale disposizione è "di immediata applicazione anche ai fatti e alle condanne pregresse" (Cass. SS.UU., sent. n. 32000 del 2006).

Corte di cassazione

Più recentemente, sempre nel senso della natura processuale delle norme penitenziarie, v. Cass. Sez. I, sentenza 46649/2009.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.