



Scambio elettorale politico mafioso A.C. 204-251-328-923 -B

dossier n° 11/2 - Elementi per l'istruttoria legislativa
5 febbraio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	204-251-328-923 -B
Titolo:	Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	15 marzo 2013
trasmissione alla Camera:	29 gennaio 2014
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente

La proposta di legge modifica il reato di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter c.p.), estendendo le tipologie delle condotte sottoposte a sanzione penale. Il testo trasmesso dal Senato, con le modifiche apportate a quello già approvato dalla Camera, amplia ulteriormente l'elenco delle condotte che determinano lo scambio illecito e innalza la pena nel minimo e nel massimo, parificata - come già nel codice penale vigente - alla pena prevista per l'associazione mafiosa.

Quadro normativo

La fattispecie di scambio elettorale politico-mafioso si inserisce in un quadro normativo le cui origini risalgono al 1992.

Infatti, con l'intento di affrontare il problema delle collusioni e delle contiguità tra i rappresentanti degli organi elettivi e le associazioni criminali di tipo mafioso, l'art. 11-ter, del **decreto-legge n. 306 del 1992** (c.d. decreto Scotti-Martelli), convertito dalla legge n. 356 del 1992, ha inserito nel codice penale l'articolo 416-ter, rubricato "scambio elettorale politico-mafioso". Contestualmente, il provvedimento del 1992 ha novellato anche l'art. 416-bis, relativo alle associazioni di tipo mafioso, aggiungendovi - come espressione tipica del sodalizio mafioso - il fine di «impedire o di ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali» (art. 416 bis, terzo comma, c.p.).

[Il DL Scotti-Martelli](#)

Ai sensi dell'art. 416-ter, la pena prevista dal primo comma dell'art. 416-bis (ovvero la reclusione da 7 a 12 anni) si applica anche a chi ottiene dalla mafia la promessa di voti in cambio della erogazione di denaro. **Soggetto attivo del reato è un uomo politico**, candidato in una competizione elettorale, che riceve la promessa di voti. Colui che promette i voti risponde, invece, del reato di cui all'art. 416-bis, nella qualità di associato dell'organismo mafioso, nonché del reato di coercizione elettorale di cui all'art. 97 del D.P.R. n. 361 del 1957, se si avvalga in concreto della forza di intimidazione allo scopo di procacciare voti.

Si ricorda, infatti, che l'art. 416-ter del codice penale si affianca ai **reati elettorali** previsti dal **D.P.R. 361/1957** (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*), per i quali lo stesso decreto Scotti-Martelli ha aumentato le pene. Vengono in rilievo soprattutto le seguenti disposizioni:

[Art. 416-ter e reati elettorali del DPR 361/1957](#)

- il delitto di **corruzione elettorale**, di cui all'art. 96, in base al quale è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 309 a 2.065 euro chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio [...] 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. La stessa pena si applica all'elettore che ha accettato offerte o promesse o ha ricevuto denaro o altra utilità;

- il delitto di **coercizione elettorale**, di cui all'art. 97, in base al quale è punito con la reclusione da un anno a cinque anni e con la multa da 309 a 2.065 euro chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore o ad un suo congiunto, per costringere l'elettore a [...] votare in favore di una determinata lista o di un determinato candidato [...] 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 [...] votare in favore di determinate liste o di determinati candidati [...].

La **giurisprudenza** ha chiarito che il delitto di cui all'art. 416-ter del codice penale si distingue dalle fattispecie di reato contemplate dal TU del 1957 per la presenza di un aderente ad associazione mafiosa che assicura l'intervento di membri della medesima, ricorrendo alla forza d'intimidazione ovvero alla prevaricazione derivante dal vincolo associativo mafioso (cfr. *Cassazione, Sez. I, sent. n. 27655 del 24 gennaio 2012; Sez. VI, sent. n. 18080 del 13 aprile 2012; Sez. III, sent. n. 39554 del 23 settembre 2005*).

La **promessa di voti** concerne non tanto la scelta elettorale degli appartenenti al sodalizio (il c.d. voto di cosca), quanto soprattutto la scelta di terzi. Ciò risulta chiaramente dalla precisazione che la promessa di voto è quella prevista dall'art. 416-bis, terzo comma, cioè una promessa **che si attua nei modi, con i metodi e secondo gli scopi dell'organismo mafioso**. Il disvalore del fatto non sta nello scambiare contro denaro i voti appartenenti alla cosca, intesi anch'essi come membri del corpo elettorale (per sanzionare questo contegno sarebbe stato sufficiente il reato di corruzione elettorale), quanto nel promuovere la **presenza intimidatoria della mafia nella competizione elettorale** allo scopo di condizionarla. La condotta dell'art. 416-ter **lede dunque l'interesse alla tutela dell'ordine pubblico**, leso dal connubio tra mafia e politica, e solo strumentalmente l'interesse elettorale che risulta invece protetto dalle norme del D.P.R. 361/1957 (segnatamente, dall'art. 96).

La presenza intimidatoria della mafia

L'oggetto materiale della erogazione offerta in cambio della promessa di voti può essere rappresentato non solo dal denaro, ma da **qualsiasi bene traducibile in un valore di scambio immediatamente quantificabile in termini economici** (ad es., mezzi di pagamento diversi dalla moneta, preziosi, titoli, valori mobiliari, ecc.), restando invece **escluse** dal contenuto precettivo della norma incriminatrice **altre "utilità"**, che solo in via mediata possono essere oggetto di monetizzazione ovvero trasformate in "utili" monetizzabili e, dunque, economicamente quantificabili (in questo senso cfr. *Corte di Cassazione, Sez. II, sent. n. 46922 del 30 novembre 2011; Sez. II, sent. n. 47405 del 30 novembre 2011*). Peraltro, con la sentenza n. 20924 dell'11 aprile 2012 la Sesta sezione della Corte di Cassazione ha ritenuto integrato il reato laddove l'oggetto materiale dell'erogazione era costituito da **posti di lavoro**.

L'oggetto materiale del reato

Il **reato si consuma** al momento della **formulazione** delle reciproche **promesse, indipendentemente dalla materiale erogazione del denaro**, essendo rilevante - per quanto attiene alla condotta dell'uomo politico - la sua disponibilità a venire a patti con la consorceria mafiosa, in vista del futuro e concreto adempimento dell'impegno assunto in cambio dell'appoggio elettorale (cfr. *Cassazione, Sez. I, sent. n. 32820 del 21 agosto 2012*). E' altresì irrilevante, ai fini dell'applicazione dell'art. 416-ter, anche la fase successiva della raccolta di voti e delle modalità con cui essa si svolge, nonchè la condotta successiva del politico eletto.

La consumazione del reato

In merito, la **Corte di Cassazione** ha precisato che per la sussistenza del delitto è sufficiente un accordo elettorale tra l'uomo politico e l'associazione mafiosa, avente per oggetto la promessa di voti in cambio del versamento di denaro, **non essendo richiesta la conclusione di ulteriori patti che impegnino l'uomo politico ad operare in favore dell'associazione in caso di vittoria elettorale**. Ne consegue che, nell'ipotesi in cui tali ulteriori patti vengano conclusi, occorre accertare se la condotta successivamente posta in essere dall'uomo politico a sostegno degli interessi dell'associazione mafiosa che gli ha promesso o procurato i voti assuma i caratteri della **partecipazione ovvero del concorso esterno all'associazione medesima**, configurandosi, oltre il reato di cui all'art. 416-ter, anche quello di cui all'art. 416-bis c.p. (*Sez. VI, sent. n. 43107 del 9 novembre 2011; si veda anche Sez. I, sent. n. 4043 del 3 febbraio 2004*).

Contenuto

Il Senato ha approvato il 28 gennaio 2014 la proposta di legge in esame, il cui articolo unico novella l'art. 416-ter del codice penale (*Scambio elettorale politico-mafioso*) con alcune modifiche rispetto al testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Il **testo unificato approvato dalla Camera** il 16 luglio 2013 prevedeva che fosse sanzionato con la reclusione da 4 a 10 anni chiunque - in cambio dell'erogazione di denaro o di altra utilità - accetti consapevolmente il procacciamento di voti da parte di un terzo con

Il testo approvato dalla Camera in

le modalità proprie dell'associazione di tipo mafioso. Il nuovo art. 416-ter c.p. prevedeva, a differenza della norma vigente, che con la stessa pena fosse sanzionato anche il procacciatore di voti.

Si ricorda che il **vigente art. 416-ter c.p.** prevede l'applicazione della pena stabilita dal primo comma dell'art. 416-bis (*Associazione mafiosa*) - ovvero la reclusione da 7 a 12 anni - a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma dello stesso art. 416-bis in cambio della erogazione di denaro.

Il testo della Camera proponeva, quindi, una formulazione dell'articolo 416-ter, basata su alcuni **elementi chiave**:

- che il presupposto dell'accordo tra le due parti per il procacciamento di voti fosse fondato sulla sua **consapevolezza**; si intendeva, in tal modo, sottolineare più chiaramente il carattere doloso (ovvero, ex art. 43 c.p., "secondo l'intenzione") dell'accettazione da parte del politico del procacciamento dei voti mediante il ricorso all'intimidazione connessa al vincolo associativo mafioso (secondo le modalità previste dal terzo comma dell'articolo 416-bis). In tal modo il reato si perfezionava al momento dell'impegno reciproco e consapevole di due controparti dello stesso cambio elettorale politico-mafioso;
- che fosse **eliminato** ogni riferimento alla **promessa** di voti (*recte: all'ottenimento della promessa come momento consumativo del reato*);
- che fosse **superato il limite della necessità dell'erogazione di denaro** ai fini della consumazione del reato mediante il ricorso, come contropartita del *pactum sceleris*, anche ad "**altra utilità**"; ciò in considerazione dell'estrema varietà delle prestazioni reciproche in cui può consistere lo scambio politico-mafioso, che hanno impedito per talune condotte che il delitto di cui all'art. 416-ter potesse essere efficacemente contestato dalla magistratura;
- che, sul versante sanzionatorio, fosse prevista la pena della reclusione da 4 a 10 anni; **i limiti edittali erano stati**, quindi, **ridotti** rispetto a quelli attuali (reclusione tra 7 a 12 anni);
- che il **reato** di cui all'art. 416-ter avesse **struttura bilaterale**, essendo stata introdotta, con un secondo comma dell'art. 416-ter, un'autonoma fattispecie di reato relativa al procacciamento di voti con le indicate modalità intimidatorie dell'associazione mafiosa. Rispetto al vigente testo della norma, si stabiliva infatti la punibilità sia dell'accettazione (consapevole) dei voti che del procacciamento illecito mafioso quindi di entrambi i soggetti protagonisti dello "scambio" (il politico e il mafioso).

La formulazione dell'art. 416-ter c.p. approvata dal Senato risulta **modificata**, rispetto al testo Camera, sotto **cinque principali aspetti**:

Le modifiche introdotte dal Senato

- la condotta illecita viene ora qualificata mediante l'**accettazione della "promessa" di procurare voti** (mediante le citate modalità mafiose di cui al terzo comma dell'articolo 416-bis). **Scompare** quindi dal testo approvato dalla Camera **il riferimento alla consapevolezza** dell'accettazione che - come emerge dal dibattito in discussione generale al Senato - viene ritenuto superfluo per un reato doloso nonchè foriero di problemi interpretativi; ritornando al modello della norma vigente, è **anticipata la soglia di punibilità del reato** legata a una condotta (come elemento psicologico) che precede l'azione, ovvero alla citata promessa da parte del mafioso di procurare voti; il reato si sostanzia ed è, quindi, punito anche se il procacciamento di voto non sia davvero avvenuto, ma sia stato soltanto promesso. Si ricordano come esempi, nel codice penale, di fattispecie incriminatrici costruite sulla promessa - oltre che il vigente art. 416-ter - la corruzione del cittadino da parte dello straniero (art. 246), le fattispecie di corruzione, per l'esercizio della funzione o per atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 318 e 319), l'intralcio alla giustizia e l'induzione a rendere dichiarazioni mendaci (articoli 377 e 377-bis), la riduzione in schiavitù e la tratta di persone (articoli 600 e 601);
- è confermata la possibilità che, oltre all'erogazione di denaro (cui è aggiunta anche la relativa "promessa"), oggetto dello scambio sia anche altra utilità (elemento, tuttavia, rafforzato dal Senato con la formulazione "**qualunque utilità**");
- elemento di significativa novità appare, come contropartita della promessa di procurare voti, la **disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa**; tale previsione, secondo il Governo, rende concreta, per la prima volta - sul piano normativo - la fattispecie di *cd. concorso esterno* in associazione mafiosa. Nella seduta del Senato del 22 gennaio 2014, il Sottosegretario alla Giustizia Ferri affermava, infatti, nel corso del dibattito in Assemblea: "*Questo è il punto molto significativo, di cui davvero occorre sottolineare l'importanza. Come in alcuni interventi è stato detto, oggi per la prima volta nella fattispecie del voto di scambio si tipizza il concorso esterno, di cui per tanti anni abbiamo parlato, sia in giurisprudenza che*

nella dottrina. In questo modo si propone di inserire per quanto riguarda il voto di scambio il concorso esterno. Una condotta, occorre dirlo per onestà, che era già punita con il concorso esterno. Infatti nel caso in cui in punto di fatto si verifica la disponibilità a soddisfare gli interessi, oggi i due reati possono concorrere, quindi l'articolo 416-bis oggi può essere contestato in concorso con il 416-ter. Questo, per far capire che è una condotta importante, che va punita, ma è già punita: solo che il legislatore fa la scelta di spostarla nell'articolo 416-ter."

- **confermata la struttura bilaterale del reato** proposta dal testo-Camera, viene dal Senato prevista la **sanzionabilità della promessa di procurare voti** con le consuete modalità mafiose. Appare, quindi, anticipata, anche in questo caso, la soglia della punibilità alla promessa, non limitandosi a incriminare solamente l'effettivo procacciamento dei voti.
- **i limiti di pena** previsti dal testo Camera (reclusione da 4 a 10 anni) **sono riportati a quelli vigenti** dell'art. 416-ter (**reclusione da 7 a 12 anni**). Le motivazioni di tale ripristino che emergono dal dibattito al Senato vanno ricercate nella ritenuta estrema gravità dell'inquinamento della competizione politica derivante dalla commistione di interessi con la organizzazioni criminali, elemento che giustifica una sanzione almeno pari a quella prevista dal vigente art. 416-bis. Come ricordato, il testo approvato dalla Camera aveva abbassato i limiti edittali dell'art. 416-ter in considerazione dell'esigenza di prevedere una maggiore proporzione delle pene tra il reato di scambio elettorale politico-mafioso e quello di cui all'art. 416-bis.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge novella il codice penale; ciò giustifica l'intervento con legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del provvedimento è riconducibile alla materia di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (nella parte "**ordinamento penale**"), ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Pare utile valutare la formulazione delle nuove fattispecie alla luce del principio di tassatività (art. 25, secondo comma, Cost.), in particolare con riguardo alla "disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze" dell'associazione. Occorre infatti considerare se la formulazione interessi la tassatività o piuttosto rivesta esclusivamente un rilievo sul piano probatorio.