

MODIFICA ARTICOLO 416-TER
LOTTA ALLA MAFIA E AL VOTO DI SCAMBIO

Dossier n. 13

*A cura dell'Ufficio Documentazione e Studi
Gruppo PD Camera dei deputati*

12 luglio 2013



A livello giuridico **le organizzazioni mafiose sono definite e sanzionate dall'articolo 416-bis del codice penale**, introdotto con la [legge 13 settembre 1982, n. 646](#), meglio conosciuta come "**Legge Rognoni-La Torre**", dal nome dei proponenti il provvedimento, l'onorevole Pio La Torre, segretario regionale del Partito Comunista Italiano, ucciso a Palermo il 30 aprile 1982, e il Ministro dell'Interno Virginio Rognoni. La legge fu rapidamente approvata dopo l'omicidio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa (Prefetto di Palermo), della moglie Emanuela Setti Carraro e dell'agente di scorta Domenico Russo, avvenuto a Palermo il 3 settembre 1982.

Per avere un'idea compiuta di ciò che significa la presenza di queste organizzazioni sul nostro territorio si può far riferimento al **fatturato annuo** di quella che si potrebbe definire la più grande azienda del nostro Paese: una cifra che oscilla dai circa [cento ai centotrentotto miliardi di euro](#)¹. Un potere enorme, in grado di incidere pesantemente sulla vita economica, politica e sociale del nostro Paese.

Una parte di questo denaro viene investita nelle attività illecite - narcotraffico, traffico di armi, di rifiuti, di esseri umani, estorsioni e usura - un'altra parte viene riciclata e investita in **attività lecite**, come ad esempio acquisto di immobili, di quote di aziende, di titoli azionari e di Stato. Il **riciclaggio del denaro sporco** viene generalmente effettuato in **aree a non tradizionale presenza mafiosa**, come ad esempio l'Italia centrale e settentrionale nonché in alcuni paesi esteri, europei ed extraeuropei. La prova dell'esistenza di questi investimenti, nonché del fatto che **le mafie non sono soltanto un problema che riguarda alcune regioni meridionali** italiane, è dimostrata dai dati delle confische dei beni oltre che dalle inchieste giudiziarie avviate in diversi tribunali italiani.

Per raggiungere i loro obiettivi - arricchimento, potere e impunità - **le mafie necessitano di avere rapporti con esponenti del mondo politico, imprenditoriale, economico-finanziario, investigativo-giudiziario**, ossia con tutti quei soggetti rientranti nella categoria della cosiddetta "**borghesia mafiosa**", formata da soggetti insospettabili in grado di assicurare ai mafiosi specifici servizi e relazioni. Ai mafiosi, infatti, interessa fare affari, riciclare capitali illeciti, esercitare il potere e arricchirsi riducendo non solo i costi economici ma altresì quelli di carattere penale (carcere e confisca dei beni). Il massimo guadagno va ottenuto con il minor costo, compresa l'impunità.

¹ Commissione d'inchiesta antimafia, Relazione "La capacità economica della criminalità organizzata e le misure economiche di contrasto nelle regioni dell'Italia meridionale", 22 gennaio 2013, XVI legislatura.

LE STRAGI DI MAFIA E L'APPROVAZIONE DELL'ART. 416-TER

L'articolo 416-ter² è stato **introdotto nel codice penale** con il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, nell'estate del 1992, **poche settimane dopo gli attentati ai giudici Falcone e Borsellino**. Esso **sanziona la fattispecie di reato denominata "Scambio elettorale politico – mafioso"** che si manifesta quando un candidato ottiene **la promessa di voti in cambio della erogazione di denaro**. Il nuovo articolo è stato tuttavia oggetto, sin da subito, di una valanga di critiche soprattutto perché limita la punibilità della condotta di chi "ottiene la promessa di voti" alla condizione che in cambio l'uomo politico (o chi per lui) eroghi denaro, con l'esclusione pertanto di tutte le altre prestazioni a favore della mafia che costituiscono non solo la casistica più frequente ma la più pericolosa.

Durante i lavori parlamentari per la conversione in legge del decreto 306/1992, la Commissione Giustizia presentò un emendamento (AC. 1377- em. 11-bis.01) del seguente tenore: "La pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416-bis si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma dell'articolo 416-bis in cambio della somministrazione di denaro o della promessa di agevolare l'acquisizione di concessioni, autorizzazioni, appalti, contributi, finanziamenti pubblici o, comunque, della realizzazione di profitti illeciti". Si tratta, in tutta evidenza, di una formulazione molto più ampia rispetto al testo successivamente approvato. Nel corso della [seduta della Camera dei deputati del 4 agosto 1992](#), **in fase di votazione del suddetto emendamento**, il Ministro della Giustizia, Claudio Martelli, facendo presente che la norma proposta "avrebbe corso il rischio, a giudizio dei magistrati e funzionari che lavoravano al ministero e di quelli che seguivano il lavoro della Commissione stessa, di essere interpretata in modi diversi e di prestarsi ad arbitri", chiese il voto per parti separate. **La Camera**, votò praticamente all'unanimità la parte iniziale fino alle parole "somministrazione di denaro" e **votò contro** (271 no, 229 sì) **sulla restante parte, quella contenente il resto della "promessa"**.

L'ARTICOLO 416-TER: LE CRITICITÀ DELLA NORMA

Si precisa preliminarmente che l'articolo 416-ter non è diretto a punire lo scambio tra denaro e i voti appartenenti alla cosca, intesi anch'essi come membri del corpo elettorale (per sanzionare questo caso sarebbe stato sufficiente il reato di corruzione elettorale), quanto il fatto di promuovere la presenza intimidatoria della mafia nella competizione elettorale allo scopo di condizionarla.

Soggetto attivo del reato è quindi il politico, candidato in una competizione elettorale, che riceve la promessa di voti. Colui che promette i voti risponde, invece, del reato di cui all'articolo [416-bis](#), nella qualità di associato dell'organismo mafioso, nonché del reato di coercizione elettorale di cui all'articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica 361

² Art. 416-ter c.p. Scambio elettorale politico-mafioso. La pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416-bis si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo articolo 416-bis in cambio della erogazione di denaro.

del 1957, se si avvalga in concreto della forza di intimidazione allo scopo di procacciare voti.

Il reato di scambio elettorale politico-mafioso è quindi già previsto dall'ordinamento, ma non in maniera tale da coprire tutte le condotte che nella realtà dei fatti sono sembrate comunque riconducibili allo scambio elettorale politico-mafioso. Sin da subito, infatti, la formulazione della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 416-ter c.p. è apparsa troppo limitativa, nella parte in cui circoscrive irragionevolmente all'erogazione di denaro la controprestazione effettuata da chi ottiene la promessa di voti da parte di organizzazioni mafiose.

Nella realtà, l'oggetto materiale della erogazione offerta in cambio della promessa di voti può essere rappresentato non solo dal denaro ovvero da qualsiasi bene traducibile in un valore di scambio immediatamente quantificabile in termini economici (ad esempio, mezzi di pagamento diversi dalla moneta, preziosi, titoli, valori mobiliari, ecc.), ma anche da altre «utilità», che solo in via mediata possono essere oggetto di monetizzazione ovvero trasformate in «utili» monetizzabili e, dunque, economicamente quantificabili. Questa è quindi una grave mancanza che lascia scoperte condotte che hanno di fatto tutte le caratteristiche proprie dello scambio elettorale politico-mafioso. **Far consistere la controprestazione del politico soltanto nella «erogazione di denaro» impedisce pertanto di attribuire rilevanza penale a tutte quelle altre forme di scambio, che sarebbero invece più tipiche e diffuse;** si pensi, ad esempio, alla promessa di ricambiare l'appoggio elettorale dei mafiosi, più che con somme di denaro, con la concessione di appalti, autorizzazioni, licenze, posti di lavoro od ogni altro genere di utilità o vantaggio accordabili mediante l'uso distorto del pubblico potere.

Dalla scelta fatta nel 1992 è, quindi, dipeso il deficit di effettività della norma, che non è adeguata all'indiscutibile realtà del gravissimo fenomeno criminale dello scambio elettorale, in cui solitamente il politico appoggiato ricambia le organizzazioni mafiose con la concessione di favori diversi dal danaro (ad esempio, appalti, posti di lavoro, interventi su amministrazioni pubbliche, ecc.).

Nel corso degli anni si sono quindi moltiplicate le proposte volte a riformulare la fattispecie incriminatrice ricomprendendovi la condotta di «chi ottiene la promessa di voti» prevista dal terzo comma dell'art. 416-bis c.p. «in cambio della erogazione di denaro o della corresponsione di altra utilità». È questa la proposta di riforma presentata dalla **Commissione per la ricognizione e il riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca,** ed istituita con decreto del Ministro della giustizia, Giovanni Maria Flick, il 15 ottobre 1998.

Nella **interpretazione giurisprudenziale** si è assistito ad una anticipazione della tutela penale, che viene a coinvolgere non solo l'erogazione del denaro in cambio del sostegno elettorale, ma anche il semplice accordo finalizzato a tale obiettivo.

La Corte di Cassazione ha stabilito infatti che «il reato di scambio elettorale politico-mafioso si perfeziona al momento 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 consorteria mafiosa, in vista

del futuro e concreto adempimento dell'impegno assunto in cambio dell'appoggio elettorale»³.

L'ambito di operatività della fattispecie, pur ricomprendendo anche **la semplice promessa**, trova un limite invalicabile nella definizione legislativa dell'oggetto materiale della condotta, costituito esclusivamente dal "denaro". **La giurisprudenza ha incluso in tale nozione «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.)», ma ha necessariamente escluso che possa trattarsi di «altre "utilità" che solo in via mediata possono essere oggetto di monetizzazione»⁴.

20 ANNI DOPO, LA MODIFICA DEL 416-TER: UN DURO COLPO AL CONNUBIO POLITICO MAFIOSO

La fattispecie penale approvata 20 anni fa con il cosiddetto decreto Scotti-Martelli **non riesce quindi a garantire una adeguata tutela rispetto all'infiltrazione delle mafie nella vita istituzionale** del Paese. Pertanto, anche alla luce della "rivisitazione" del reato da parte della interpretazione giurisprudenziale, **non è assolutamente più rinviabile la modifica dell'articolo 416-ter del codice penale.**

Una forte spinta alla modifica della normativa vigente proviene, oltre che dai magistrati quotidianamente impegnati nella lotta alla mafia, dalla società civile. Citiamo la campagna contro la corruzione promossa dal **Gruppo Abele** e dalla associazione **Libera** «[Riparte il Futuro](#)», alla quale hanno aderito molti dei parlamentari che hanno presentato proposte di legge di modifica del 416-ter, e oltre ottocento candidati. Tra essi, 71 sono stati eletti al Senato della Repubblica e 201 alla Camera dei deputati. **Tra gli impegni richiesti ai candidati alle elezioni politiche, l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano, entro i primi cento giorni della nuova legislatura, del reato di «scambio elettorale politico-mafioso».**

Giovedì 11 luglio 2013, **la Commissione Giustizia della Camera ha approvato all'unanimità il nuovo articolo 416-ter (C. [204-251-328-923-A](#)):**

“Chiunque accetta consapevolmente il procacciamento di voti con le modalità previste dal terzo comma dell'articolo 416-bis in cambio dell'erogazione di denaro o di altra utilità e' punito con la reclusione da 4 a 10 anni. La stessa pena si applica a chi procaccia voti con le modalità indicate al comma precedente”.

Con la nuova formulazione, di cui il PD con il relatore del provvedimento e la presidente della Commissione Giustizia è stato promotore, si amplia il campo d'applicazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso a tutte quelle “controprestazioni”, che spesso

³ Così Cass. Sez. I, n. 32820 del 2/3/2012, Battaglia; Cass. Sez. V, n. 4293 del 13/11/2002, Gorgone.

⁴ Cass. Sez. VI, n. 20924 dell'11/4/2012, Gambino.

non sono neppure individuate a priori e possono consistere in una generale disponibilità a portare avanti gli interessi dell'organizzazione mafiosa, mediante tutti gli interventi che si riveleranno necessari.

Il nuovo articolo 416-*ter*, che va nella direzione di quanto richiesto dalle associazioni e da tutti i cittadini che hanno sottoscritto la petizione lanciata da **Libera** e dal **Gruppo Abele**, potrà adesso raggiungere pienamente il suo obiettivo. Il principio che ad essere punito non è solo chi dà denaro ma anche qualunque altra utilità, in cambio di procacciamento di voti da parte e con modalità proprie dell'organizzazione mafiosa, permetterà di tranciare in maniera più netta i legami perversi tra politica e mafia colpendo al cuore il funzionamento stesso della criminalità organizzata, che proprio grazie a questo sistema di rapporti illegali, imperversa, prospera e si rinnova e mette a repentaglio le stesse istituzioni democratiche.