

## Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative

Post-print version of the following publication: | Versione post-print della seguente pubblicazione:

*Original Citation/Citazione:*

La Spina, Antonio. (2016). Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative. RIVISTA DI STUDI POLITICI, (ISSN: 1120-4036), XXVIII:3, 29-42.

*Availability/Disponibilità:*

This version is available at: [11385/172032](https://iris.luiss.it/handle/11385/172032) since: 2017-01-04T14:42:49Z - Questa versione è disponibile alla pagina: [11385/172032](https://iris.luiss.it/handle/11385/172032) dal: 2017-01-04T14:42:49Z

*Publisher/Casa editrice:*

Apes

*Published version/Pubblicato:**License/Licenza:*

Tutti i diritti riservati

*Availability/Termini d'uso:*

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. For all terms of use and more information see the publisher's website. | I termini e le condizioni relativi al riutilizzo della presente versione della pubblicazione sono disciplinati dalla politica editoriale. Le opere messe a disposizione con licenze Creative Commons possono essere utilizzate conformemente ai termini e alle condizioni previste da tali licenze. Per l'insieme delle condizioni di utilizzo e per ulteriori informazioni si rinvia al sito web dell'editore.

This item was downloaded from IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). When citing, please refer to the published version. | Questo documento è stato scaricato da IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). Per la citazione, fare riferimento alla versione pubblicata sul sito dell'editore.

(Article begins on next page | Il contributo inizia nella pagina successiva)

## **FOCUS** Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative

Antonio La Spina

### Premessa

La capacità delle organizzazioni mafiose di orientare il consenso è, per un verso, un tratto distintivo di tali sodalizi, i quali hanno sempre cercato e trovato rapporti con esponenti della politica, e non soltanto al livello locale; per altro verso, è uno dei fattori che maggiormente distorcono la vita democratica del Paese.

Com'è noto, la prima versione del reato di voto di scambio politico-mafioso fu introdotta nell'ordinamento italiano durante la discussione parlamentare sulla conversione di un decreto-legge adottato all'indomani della strage di Capaci. Essa parlava di uno scambio tra voti e denaro che, oltre a essere difficile da provare, non è affatto detto che ricorra nei rapporti tra politici e mafiosi. In concreto, la previsione normativa è stata applicata in pochi casi, pur a fronte di una diffusa percezione dell'inquinamento della politica da parte delle mafia, attestato, oltre che dalle risultanze delle indagini, da numerosi casi di commissariamenti di comuni per infiltrazioni mafiose. Pertanto, da tempo veniva richiesta una modifica dell'art. 416 *ter* del codice penale, che è di recente intervenuta con la legge 62 del 2014.

Il presente scritto propone, in una prospettiva sociologico-giuridica, alcune riflessioni sia sulle trasformazioni delle organizzazioni mafiose e dei loro rapporti con politici e partiti che mutano velocemente anch'essi (§ 2), sia sul nuovo testo normativo (§ 3) e sui primi orientamenti espressi dalla Corte di Cassazione (§ 4).

## Le mafie e il voto nell'Italia contemporanea

I sodalizi mafiosi hanno dimostrato una grande capacità di modificarsi e adattarsi a circostanze nuove. Per un verso, tali mutamenti sono sollecitati da nuove opportunità di guadagni illeciti: certi filoni di attività particolarmente lucrosi (come a suo tempo il traffico di stupefacenti, o più di recente l'ecomafia, o il *gambling on line*), certi nuovi territori su cui insediarsi. Per altro verso, dall'inizio degli anni Ottanta a questa parte, in Italia il principale fattore di mutamento delle mafie è l'incalzare di una politica di contrasto sempre più incisiva. Cosa Nostra, che un tempo era l'organizzazione più autorevole e imitata, è stata la prima a subire l'urto del contrasto, che ha peraltro avuto e continua ad avere i suoi effetti anche sulle camorre, sulla 'ndrangheta, sui gruppi criminali pugliesi, su altri gruppi di stampo mafioso<sup>1</sup>.

È utile stilizzare, per sommi capi, diversi scenari entro i quali si sono mossi e si muovono gli scambi di voto politico-mafiosi, tenendo conto anche del fatto che pure il sistema dei partiti, dagli anni Ottanta ai giorni nostri, ha conosciuto mutamenti profondi.

In Italia il suffragio universale maschile fu introdotto nel 1912 per gli ultratrentenni. Nel 1918 furono inclusi gli ultraventunenni e chi fosse stato chiamato alle armi durante la Grande Guerra. Si ebbe dopo poco l'inizio del ventennio fascista (dovuto anche ai timori generati dall'allargamento dei diritti politici alle masse popolari). In sostanza, solo dopo il 1945 (con l'estensione del voto anche alle donne) si ebbe un ingresso stabile e duraturo dei cittadini maggiorenni nella vita politica democratica. Ciò, purtroppo, rappresentò un'ulteriore opportunità di grande importanza per le mafie che, in un clima da Guerra fredda, si offrirono come mediatrici del voto nelle aree in cui erano tradizionalmente radicate e si sentivano di poter garantire il controllo di certe comunità sociali e della vita economica. Esse minacciarono e in varie occasioni eliminarono fisicamente chi si ribellava, nel sindacato e nei partiti, ivi inclusi diversi esponenti della Democrazia Cristiana.

---

<sup>1</sup> Per trattazioni più estese di tale punto sia consentito il rinvio a La Spina A., *Mafia, Legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2005 e Id., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, il Mulino, Bologna 2016.

I clan sceglievano i partiti su cui puntare pragmaticamente, non certo per affinità ideologica. Sul finire della cosiddetta "Prima Repubblica" segnarono di poter cambiare direzione. A tale riguardo, il voto dei detenuti veniva interpretato come un avvertimento lanciato ai loro referenti degli anni precedenti. Oltre ai partiti, i mafiosi selezionavano poi singoli politici da supportare, il che era facilitato dalla possibilità di esprimere e rendere in qualche modo riconoscibili le preferenze.

I boss di allora si facevano pagare per i voti che veicolavano? O preferivano piuttosto poter fare affidamento su taluni politici (i quali poi avrebbero gestito risorse, decisioni, posti, carriere nelle burocrazie pubbliche) "a loro disposizione"? In effetti è plausibile che, anziché rapporti di scambio puntuali e circoscritti – denaro contro voti, e poi ciascuno per la sua strada – vi fossero piuttosto lunghe e proficue relazioni caratterizzate da una reciprocità diffusa.

Aggiungo che il metodo mafioso non è fatto soltanto di violenza o di minacce. A certi sodalizi criminali è sempre convenuto diffondere nella popolazione l'idea che chiedendolo si poteva anche raggiungere gli uomini di partito e gli uffici pubblici che loro "avevano in mano". Il che per un verso spingeva i mafiosi appunto a crearsi i loro referenti tra politici e burocrati, e per altro verso li facilitava nella raccolta del consenso.

È evidente che, in generale, i malviventi abbiano un interesse a "mettere in vendita" i voti che controllano. Tuttavia, ciò avverrà alle loro condizioni. Proprio perché essi sanno che si tratta di una risorsa pregiata, non è scontato che la cedano sempre. Comunque non a prezzi di saldo, o in regalo. Al contempo, vi è anche la "concorrenza" del voto di scambio classico, ottenuto a buon mercato da semplici galoppini con la dazione di pacchi di pasta, buoni benzina, modeste somme di denaro (oltre che con promesse di altri benefici più congrui, come posti di lavoro). Pareva che fosse un fenomeno antico, ma pure assai di recente si è avuto notizia di voti comprati per cinque euro ciascuno<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Palazzolo S., «In Sicilia trenta voti pagati 150 euro», in *Repubblica*, 28 maggio 2015.

Dopo il 1992 si ebbero via via la disgregazione di molti dei vecchi partiti, l'emergere di nuove aggregazioni politiche, un nuovo assetto bipolare. Le preferenze multiple erano state abolite e ridotte a una per referendum nel 1991. I collegi uninominali introdotti dopo l'altro referendum del 1993 sul sistema elettorale si potrebbero prestare, in certi casi, a rendere decisivi certi pacchetti di voti gestiti dalla malavita. Per altro verso, però, essi responsabilizzano direttamente i partiti nell'indicazione di un unico candidato per ciascun collegio, sicché il partito che scegliesse personaggi poco puliti potrebbe in definitiva essere punito, perdendo voti di opinione e talora anche di appartenenza.

Nel 2005 veniva adottata una nuova legge elettorale a impianto proporzionale, con premio e liste bloccate. Venivano così soppresse le preferenze. Tuttavia, a seconda del loro posizionamento in lista i candidati non sicuramente eletti ma con chances di vittoria erano incentivati a cercare consensi, sicché quelli privi di scrupoli potevano eventualmente "comprare" anche certi pacchetti di voti offerti da mafiosi.

Prescindendo dal livello nazionale, le cronache hanno riportato fenomeni di pesante inquinamento a livello locale, anche in regioni centro-settentrionali, verso le quali le mafie hanno da tempo delocalizzato parte dei loro affari. Gli "acquisti" di voti sono stati effettuati non di rado da membri di partiti appartenenti alla stagione della cosiddetta "Seconda Repubblica".

Dopo le stragi del 1992, peraltro, si è avuta un'intensificazione della lotta contro le mafie. Nel periodo seguito all'arresto di Riina, ad esempio, Cosa Nostra si è "inabissata", la Cupola disgregata non è stata ricostituita (nonostante reiterati tentativi), i boss più autorevoli sono andati al 41 *bis* e i loro successori, spesso sprovvisti della stessa caratura criminale, sono diventati guardinghi. Non si fidano dei politici odierni (i quali per parte loro spesso cambiano casacca o posizionamento in continuazione). Proprio per la pervasività delle attività investigative, per i politici è diventato estremamente rischioso avere a che fare con mafiosi: si rischia la fine della carriera.

Negli anni più recenti si registra un ingente astensionismo. Mentre nella cosiddetta "Prima Repubblica" la partecipazione elettorale era

quasi totalitaria, il che induceva alcuni politici a rastrellare voti di qualunque provenienza, le massicce astensioni odierne consentono talora il successo di personalità che non hanno un seguito popolare molto vasto, ma riescono comunque ad affermarsi, a seconda del sistema elettorale, poniamo con il voto di un sesto degli aventi diritto, oppure catalizzando al secondo turno il voto degli scontenti. Per altro verso, i voti mobilitati dai mafiosi in condizioni del genere possono diventare preziosissimi, facendo la differenza al margine. Infatti continuano ad emergere casi di relazioni privilegiate tra certi politici e certi mafiosi.

Ai tempi d'oro i politici che venivano "portati" dai mafiosi lo erano in modo quasi ostentato<sup>3</sup>. Inoltre, Cosa Nostra disponeva di un controllo capillare del territorio nonché di una struttura di vertice. Un organismo per certi versi analogo è stato recentemente scoperto anche nella 'Ndrangheta. Nella Camorra, invece, mancava una regia unificante.

Nella situazione odierna, invece, entrambe le parti dello scambio devono essere estremamente caute. Inoltre, organizzazioni e cosche che in passato erano solidamente strutturate potrebbero oggi essere in crisi, in sonno, in disarmo, mentre si potrebbero delineare altre realtà criminali. Oltre al problema dell'affidabilità dei politici, vi è quindi anche talvolta un problema di riconoscibilità e legittimazione dei malavitosi.

Se, ad esempio, nelle ultime elezioni regionali siciliane del 2012 non hanno votato il 56% degli aventi diritto (incluso anche schede bianche e nulle), ciò è il frutto di un insieme di fattori, tra cui la scarsa identificazione di certi elettori con l'offerta politica disponibile, apatia, scoramento, allarme per la situazione economica. Peraltro, non mancavano opzioni politiche che potevano attrarre su di sé quanto meno in parte il voto di protesta o insoddisfazione (infatti il M5S, sconosciuto fino a

---

<sup>3</sup> «In ogni paese e in ogni quartiere cittadino, capi e gregari erano conosciuti quanto i comandanti le stazioni carabinieri e i carabinieri; conosciuti erano gli uomini politici che loro "portavano" (che raccomandavano, cioè, all'elettorato) e dai quali erano in effetti portati ... I capi non solo non cercavano di nascondersi, ma persino si esibivano». Così Leonardo Sciascia, *A futura memoria*, Bompiani, Milano 1989, p. 67.

poco prima, otteneva un exploit diventando il primo partito), che in parte è anche sfociato nell'astensione. Un'altra componente dell'astensionismo, a mio avviso<sup>4</sup>, potrebbe peraltro essere stata se non l'assenza quanto meno la minore presenza di indicazioni da parte dei mafiosi. In altre parole, in certi collegi costoro potrebbero essere "restati a guardare". In altri, invece, potrebbero aver sollecitato il voto, in direzioni tutte da esplorare (il che andrebbe fatto con apposite indagini empiriche sugli scostamenti tra un'elezione e l'altra Comune per Comune, quartiere per quartiere, o comunque collegio per collegio).

### Il nuovo 413 *ter*

Mentre veniva discussa la legge di conversione del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, la 356 del 7 agosto 1992, erano state in un primo momento ventilate, in Senato, certe aggiunte all'art. 416 *bis*. Alla Camera dei Deputati, invece, fu avanzata la proposta di un nuovo articolo, il 413 *ter*, appunto. Alcune formulazioni evocavano la forza intimidatoria dei sodalizi di cui al 416 *bis* e prevedevano che lo scambio non riguardasse soltanto concrete dazioni, quanto anche la mera promessa, sia di denaro, sia di altri vantaggi derivanti dall'esercizio della potestà pubblica, e comunque della realizzazione di profitti illeciti. Ma questa formulazione, com'è noto, non fece strada. Fu approvata la versione che circoscriveva lo scambio alla dazione di denaro. In concreto, la previsione risultò poi di difficile applicazione. Inoltre,

---

<sup>4</sup> La Spina A., «Le dinamiche del voto siciliano», in *A Sud'Europa*, VI, 40, 5 novembre 2012 («A metà ottobre il ministro dell'interno Cancellieri ha dichiarato che non le risultava alcun segnale di interferenza della mafia sul voto [va detto che al giorno d'oggi le capacità di monitoraggio delle forze dell'ordine sono assai superiori al passato]. Pochi giorni prima l'allora procuratore aggiunto di Palermo Ignazio De Francischi aveva dichiarato: "La mafia perderà il suo potere quando la politica smetterà di chiederle i voti. Nelle intercettazioni tra i boss emerge sempre la stessa frase 'I discorsi si fanno chiari' che significa che i voti si danno in cambio di impegni precisi". È plausibile che in questa occasione la mafia abbia ritenuto che alcuni candidati le erano ostili, mentre altri erano poco credibili. Com'è noto, l'astensionismo tra i detenuti è stato pressoché totalitario»).

come ho già sottolineato, proprio i rapporti di contiguità e scambio tra politici e mafiosi più nocivi per l'interesse generale non vengono in genere regolati tramite cartamoneta.

Nel 2014, dopo più di un ventennio di giustificate lamentele<sup>5</sup>, e dopo "oltre quattrocento giorni di discussione, quattro letture delle Camere, molteplici emendamenti contrastanti ed una seduta di lavori parlamentari particolarmente accesa"<sup>6</sup>, veniva finalmente approvata una nuova versione dell'art. 416 *ter*: "1. 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 quattro a dieci anni*. 2. La stessa pena si applica a *chi promette di procurare voti con le modalità di cui al primo comma*". In vista delle elezioni del Parlamento europeo, si prevedeva altresì che la legge contenente il nuovo testo entrasse in vigore il giorno dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

---

<sup>5</sup> Si veda, tra gli altri, Visconti C., «Verso la riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso: andiamo avanti, ma con giudizio», in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2013. Da parte di commissioni di studio costituite per elaborare proposte di politica criminale vennero avanzate ipotesi di riforma dell'art. 413 *ter*. Ad esempio: «Chiunque, in cambio dell'offerta di denaro o di altra utilità, ottiene la promessa di voti da parte di un'associazione di tipo mafioso che si adopera per procurarli con le modalità di cui al terzo comma dell'art. 416-bis, è punito con la reclusione da [...] a [...]» (testo proposto nell'ambito della Relazione contenente le prime proposte di interventi in materia di criminalità organizzata, elaborate dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca istituita nel giugno del 2013, p. 4; [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1391681025relazione\\_Commissione\\_Fiandaca.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1391681025relazione_Commissione_Fiandaca.pdf)).

<sup>6</sup> Amarelli G., «La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso», in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2014, p. 9. Uno dei punti controversi aveva riguardato anche la possibile introduzione dell'avverbio "consapevolmente", riferendosi alla coscienza in chi richiedeva i voti della qualità di mafioso del suo interlocutore. Tale "inciso era stato ritenuto superfluo per un reato doloso e foriero di problemi interpretativi, e perciò soppresso". Così la Relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione, *Novità legislative: L. 17 aprile 2014, n. 62, "Modifica dell'art. 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso"*, Rel. n. III/06/2014, Roma, 24 aprile 2014, curata da A. Corbo, anche in <http://www.penalecontemporaneo.it/d/3047>.

I corsivi che ho inserito rendono immediatamente evidenti alcune delle importanti e talora lungamente attese novità: promessa, e non solo di denaro, ma anche di “altra utilità”; riduzione della pena, che in passato era quella, maggiore, prevista dal primo comma dell’art. 416 *bis*; previsione espressa, al comma 2, di una sanzione anche per il “venditore”; impiego del metodo mafioso (di cui al terzo comma del medesimo 416 *bis*) da parte di chi promette i voti (“quel che connota in termini di disvalore l’accordo tra il candidato ed il promittente non è il fatto che questi appartenga stabilmente ad un clan, ma che garantisca di avvalersi delle c.d. ‘modalità mafiose’ ... ciò significa che la fattispecie potrebbe trovare applicazione oltre che nei confronti di soggetti non intranei ad una cosca mafiosa, anche nei confronti di intranei operanti *uti singoli* invece che nell’interesse dell’associazione”<sup>7</sup>).

Alcune delle proposte di riforma discusse in Parlamento prevedevano che il ricorso al metodo mafioso non fosse necessariamente evocato nel patto volto a procacciare i voti. Invece, “nel testo approvato successivamente e poi entrato in vigore senza ulteriori modifiche *in parte qua*, tale aspetto era stato oggetto di esplicita rimediazione, richiedendosi come elemento costitutivo del disvalore del fatto proprio la promessa del ricorso al metodo mafioso”<sup>8</sup>.

In definitiva, l’intento dichiarato del legislatore del 2014 è quello di contrastare il fenomeno del voto di scambio politico-mafioso meglio di quanto sia avvenuto nella vigenza della precedente formulazione.

---

<sup>7</sup> Amarelli G., *op. cit.*, p. 14. Viene anche richiesto il concreto impiego del metodo mafioso? Secondo tale primo commento, “una simile soluzione ermeneutica sembra ... porsi in contrapposizione con la fisionomia della novellata fattispecie per la cui consumazione il legislatore ha deliberatamente richiesto la mera stipula dell’accordo, a prescindere dalla sua effettiva esecuzione” (p. 16).

<sup>8</sup> Amarelli G., «Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale: elemento necessario o superfluo per la sua configurazione? A proposito di Cass., Sez. VI, 6 giugno 2014, deposito 28 agosto 2014, n. 36382», in [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410765638AMARELLI\\_2014b.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410765638AMARELLI_2014b.pdf). V. anche Id., «Il novellato delitto di scambio elettorale politico-mafioso al vaglio della Cassazione. Nota a Cass., Sez. VI, 6 giugno 2014, deposito 28 agosto 2014, n. 36382», in *Gazzetta forense*, settembre/ottobre 2014, <http://www.gazzettaforense.it/wp-content/uploads/2015/02/AMARELLI.pdf>.

## La recente giurisprudenza di legittimità

Una sentenza della sesta sezione penale della Corte di Cassazione (36382/2014) ha riguardato il caso di un politico siciliano che aveva avuto incontri a fini elettorali, in occasione dei quali erano stati anche compiuti versamenti di denaro che, secondo la tesi difensiva, sarebbero serviti a remunerare spese di affissione, mentre l'accusa e poi i giudicanti li avevano qualificati come corrispettivi di uno scambio politico-mafioso con il gruppo palermitano di Pallavicino. Essendo intervenuta la legge 62/2014, che prevede un trattamento sanzionatorio più favorevole e definisce diversamente il reato, la Suprema Corte, dopo aver richiamato i relativi lavori parlamentari (nel corso dei quali vi era stato, come già ricordato, chi aveva sostenuto la necessità di evitare la *probatio*, talora *diabolica*, dell'effettivo ricorso al metodo mafioso) e avendo sottolineato che la locuzione poi usata nel testo approvato aveva costituito "oggetto di specifica ponderazione", ha ritenuto che la menzione (la "promessa") nell'ambito della pattuizione delle modalità mafiose di reperimento del consenso dovesse essere espressa, e conseguentemente provata. "La modifica" dell'art. 416 *ter* intervenuta, "inequivoca per quanto sopra esposto, ha di fatto normativizzato quel filone ermeneutico presente nella giurisprudenza di questa Corte secondo cui è necessario che la promessa abbia ad oggetto il procacciamento dei voti nei modi, con i metodi e secondo gli scopi dell'organismo mafioso". Pertanto, "le modalità di procacciamento dei voti debbono costituire oggetto del patto di scambio politico-mafioso, in funzione dell'esigenza che il candidato possa contare sul concreto dispiegamento del potere di intimidazione proprio del sodalizio mafioso e che quest'ultimo si impegni a farvi ricorso, ove necessario". Il che ha comportato non già il proscioglimento (che pure secondo qualche commento avrebbe potuto essere in linea teorica argomentato, sulla base delle premesse<sup>9</sup>), bensì il rinvio per un nuovo giudizio alla Corte d'Appello com-

---

<sup>9</sup> Amarelli G., «Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale ...», *cit.*, p. 12.

petente, al fine di verificare se tale pattuizione avesse avuto luogo nel caso concreto<sup>10</sup>.

Un'altra sentenza della medesima sesta sezione penale della Cassazione (la 37374/2014<sup>11</sup>), in cui si chiedeva tra l'altro se ai fini della concretizzazione del reato occorresse l'effettivo utilizzo dell'intimidazione nel reperimento dei voti, ha affermato sia che tale utilizzo "potrebbe costituire al più l'oggetto di una intenzione del promittente, o del patto eventualmente concluso circa le modalità esecutive dell'accordo, ma non una componente materiale della condotta tipica", sia anche che "chi, per proprie esigenze elettorali, promette denaro ad una organizzazione criminale" di stampo mafioso è "ovviamente consapevole della sua natura e dei metodi che la connotano". Ancora, sempre secondo la 37374/2014, "la fattispecie si atteggia quindi a reato di pericolo, fondandosi su consolidate regole di esperienza, e non richiede affatto né l'attuazione né l'esplicita programmazione di una campagna singolarmente attuata mediante intimidazioni". Tale linea argomentativa, quindi, porterebbe a escludere che l'impiego del metodo mafioso debba essere espressamente menzionato nel patto, come ha invece richiesto la precitata sentenza 36382/2014<sup>12</sup>.

Successivamente la sezione sesta ha affrontato con più decisioni di contenuto simile (41801, 25302 e 31348, tutte del 2015) alcuni casi di applicazione dell'art. 416 *ter*. L'orientamento che viene manifestato in tali pronunce è, ancor più esplicitamente, di segno diverso rispetto alla detta decisione 36382/2014.

Alla luce della nuova formulazione dell'art. 416 *ter* si potrebbe sostenere, come già prospettato da giurisprudenza anteriore, che negli scambi da esso previsti il promittente potrebbe essere "a) un espo-

---

<sup>10</sup> <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410765102Sentenza%20Villoni.pdf>.

<sup>11</sup> [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410528262Polizzi\\_2014\\_37374.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1410528262Polizzi_2014_37374.pdf).

<sup>12</sup> Così Zuffada E., «La Corte di Cassazione ritorna sull'art. 416-*ter* c.p.: una nuova effettività per il reato di "scambio elettorale politico mafioso"?», [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1457989698ZUFFADA\\_2016a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1457989698ZUFFADA_2016a.pdf), p. 6. Suo è il corsivo nell'ultima citazione della 37374/2014.

nente di una cosca mafiosa, capace di impegnare con la sua parola la cosca di riferimento, oppure b) un mafioso agente *uti singulus*, oppure ancora c) un soggetto del tutto estraneo ad una tale consorterìa criminale”<sup>13</sup>. Il che, ad avviso di Zuffada<sup>14</sup>, appare tuttavia in contrasto con il contenuto dell’art. 416 *bis*, il quale parla appunto di un “vincolo associativo”, che è ciò che distingue il sodale di una cosca dai criminali che agiscono in proprio, rendendola assai più temibile di questi ultimi. Pertanto, aggiungerei, se un mafioso agisce *uti singulus*, o lo fa in realtà ammantandosi della reputazione del gruppo criminale cui appartiene (dissimulando quindi il fatto che in effetti sta operando da “cane sciolto”), oppure sarà difficile che possa muoversi “mediante le modalità di cui al terzo comma dell’articolo 416 bis”. Se poi entra in gioco un *extraneus* alle consorterie criminali già note, delle due l’una: o costui dà vita con altri a un nuovo sodalizio (cosa che in effetti è avvenuta in casi salienti), il che consente a tale neocostituito gruppo criminale di agire propriamente “mediante le modalità di cui al terzo comma dell’articolo 416 bis”; ovvero si tratta di un individuo isolato, in ipotesi privo di rapporti con clan noti e operativi, il che rende poco plausibile che possa usare il metodo mafioso. La compresenza in uno stesso momento storico di tali diverse eventualità potrebbe forse essere uno dei motivi che hanno indotto il legislatore a richiamare l’utilizzo delle modalità di cui al terzo comma dell’articolo 416 *bis*.

In effetti, in una fase in cui, come ho accennato prima (§ 2), vi sono nuovi gruppi criminali che cercano di emergere, così come vecchi gruppi che vanno sfaldandosi sotto l’urto dell’azione di contrasto, che vi siano singole situazioni poco chiare, a metà strada, è plausibile. È pertanto opportuno occuparsene. Occorre però che le soluzioni normative prescelte siano efficaci, nonché coerenti con le altre disposizioni rilevanti.

Le predette sentenze del 2015 trattano proprio l’eventualità che un sodalizio mafioso, decimato dagli arresti, possa perdere la sua “aura”,

---

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 5.

non riuscendo più, pertanto, a dispiegare il necessario potenziale intimidatorio. I membri superstiti, quindi, potrebbero degradare da mafiosi a delinquenti comuni.

Quando invece si ha a che fare con clan antichi e rinomati, se questi sono in piena attività la loro fama li precede, estendendosi talvolta anche in altre località o regioni (ad esempio fino in Umbria partendo dalla Calabria). Tale fama è pertanto il più delle volte già bastevole ad esercitare una forza persuasiva. Il ricorso alla violenza o alle minacce dirette può risultare allora superfluo o addirittura controproducente. A maggior ragione, è presumibile che nella realtà empirica non vi sarà bisogno di farne espressa menzione al momento della “stipula” dell’accordo.

Nella citata sentenza 41801/2015<sup>15</sup> si legge che nel 2014 “ad opinione del Collegio, attraverso l’esplicito riferimento alle ‘modalità’ di cui al III comma dell’art. 416 bis cod.pen. E dunque al metodo mafioso per l’acquisizione del consenso elettorale, è stata introdotta una novità linguistica nel tenore della norma di minimo contenuto, destinata a strutturare la fattispecie in termini ancora più compiuti e definiti, sempre coerenti, tuttavia, con la lettura più corretta che questa stessa Corte ha avuto modo di offrire già con riferimento al dato normativo previgente. Non vi è stata, dunque, alcuna, seppur parziale, delimitazione dell’area dell’illecito coperta dalla previgente versione dell’art. 416 ter cod.pen.” contrariamente a quanto profilato dalla sentenza 36382. “Oggi, come lo era nel passato, è necessario che l’accordo abbia avuto ad oggetto l’acquisizione del consenso elettorale tramite il metodo mafioso. Tanto non impone, tuttavia, che il patto sia necessariamente connotato dalla esplicitazione delle modalità di realizzazione dell’impegno assunto nei confronti del candidato, potendo la stessa desumersi, in via inferenziale, da alcuni indici fattuali sintomatici della natura dell’accordo”. Come già affermato dalla sentenza 37374, “chi, per proprie esigenze elettorali, promette denaro ad una organizzazione criminale siffatta” sarà “ovviamente consapevole della sua natura e

---

<sup>15</sup> [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/14579895441457967089Cass\\_2015\\_41801.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/14579895441457967089Cass_2015_41801.pdf).

dei metodi che la connotano". In definitiva, "le modalità di acquisizione del consenso tramite la sopraffazione e la intimidazione, momenti fondanti il metodo mafioso, oggi come in passato, costituiscono ... non solo la promessa resa dalla controparte del candidato ma anche la ragione causale effettiva del negozio illecito. E se tale impegno può non essere esplicitato nel siglare l'accordo, esso al contempo rappresenta il colore di fondo, la ragion d'essere del patto elettorale illecito in questione". Secondo tale decisione, in definitiva, non è necessario che l'utilizzo del metodo mafioso venga espressamente richiamato al momento in cui si definiscono i termini dello scambio. Peraltro, c'è da aspettarsi che i contraenti non solo non mettano nulla per iscritto, ma anche nel parlare e nell'assumere impegni usino perifrasi, allusioni, gestualità, comportamenti concludenti, più che dichiarazioni nette e puntualmente articolate.

## Conclusioni

La nuova formulazione del reato di cui all'art. 416 *ter* contiene, come si è visto, una serie di importanti novità da tempo invocate, che sembrano tenere conto anche delle trasformazioni più recenti delle organizzazioni di stampo mafioso e dei loro rapporti con i politici. Al contempo, essa ha già dato luogo ad orientamenti tra loro non coincidenti della giurisprudenza della Suprema Corte. Sentenze come la 37374/2014 o la 41801/2015 sembrano più ancorate a certi dati di esperienza e al comma 3 dell'art. 416 *bis*, nonché allo spirito e all'intento esplicito della novella del 2014. La 36382/2014, invece, ha ritenuto di collegarsi più strettamente alla lettera della nuova formulazione testuale dell'art. 416 *ter* ("chiunque accetta la promessa di procurare voti mediante le modalità ..."), che a sua volta non è irrilevante per l'interprete.

Anche in questa vicenda viene in risalto la necessità di fondare le innovazioni normative tanto su un'accurata conoscenza delle situazioni fattuali destinarie dell'intervento (conoscenza che deve essere fornita dalle scienze sociali empiriche), quanto su un'apposita valuta-

zione *ex ante*, da esplicarsi sia sul piano tecnico-giuridico sia su quello della previsione dell'impatto delle opzioni regolative di cui si discute<sup>16</sup>. Sarebbe bene che tali filoni di analisi fossero sempre più praticati e sempre meglio integrati nei processi di *policy-making*. Ciò nella fase della formulazione, che è affidata al governo, ovvero ai parlamentari per le proposte di loro iniziativa; nella fase della deliberazione, che vede coinvolte le assemblee legislative e i loro apparati serventi; nella valutazione *ex post* dei singoli atti normativi e delle politiche pubbliche nel loro complesso, attività che pure dovrebbero riguardare tanto il potere esecutivo quanto quello legislativo (come previsto dalla riforma costituzionale sottoposta a referendum confermativo nel momento in cui scrivo, che intesta espressamente al nuovo Senato la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché la "verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori"). Il disegno di legge presentato dall'esecutivo recante "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività ri-educativa della pena", approvato dalla Camera dei Deputati nel settembre 2015 e al momento in discussione al Senato, prevede già un inasprimento della pena disposta dalla versione del 2014 dell'art. 416 *ter*: si passerebbe da un minimo di quattro a un massimo di dieci anni a un minimo di sei e un massimo di dodici anni. Quanto esposto finora induce a ritenere che un ulteriore ritocco del nuovo art. 416 *ter* c.p. sia per un verso auspicabile e per altro verso possa seguire una strada già in buona parte segnata.

---

<sup>16</sup> Rinvio a La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna 2011.