

## Scambio elettorale politico-mafioso e rilevanza della mera promessa reciproca

Maria Paola Mulè

### La decisione

**Scambio elettorale politico-mafioso - Voti elettorali in cambio di denaro - Promessa - Configurabilità - Condizioni.** (C.p., artt. 416 *bis*, art. 416 *ter*; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, artt. 96, 97).

*Il reato di scambio elettorale politico-mafioso si perfeziona al momento della formulazione delle reciproche promesse, indipendentemente dalla loro realizzazione, essendo rilevante, per quanto riguarda la condotta dell'uomo politico, la sua disponibilità di venire a patti con la consorte mafiosa, in vista del futuro e concreto adempimento dell'impegno assunto in cambio dell'appoggio elettorale.*

CASSAZIONE PENALE, SEZIONE PRIMA, 21 agosto 2012 (ud. 2 marzo 2012), CHIEFFI, *Presidente* - CAVALLO, *Relatore* - Iacoviello, *P.M* (conf.) - Battaglia, *Ricorrente*.

### Il commento

#### 1. Premessa.

La sentenza annotata segna un importante passo in avanti nella definizione degli elementi che rendono configurabile il reato di scambio elettorale politico mafioso ed in particolare chiarisce se tra questi debba annoverarsi “l'effettiva già intervenuta erogazione di denaro”. La connessa vicenda giudiziaria si riferisce a situazioni certo rientranti fra quelle che il dato normativo (l'art. 416-*ter* c.p.) vorrebbe contrastare: gli intrecci e collegamenti tra mafia e politica sul terreno dell'“accaparramento di voti”.

È tristemente evidente alla fascia più consapevole ed informata dell'opinione pubblica quanto l'appoggio elettorale mafioso permetta alle associazioni mafiose di influenzare le decisioni politico-amministrative, e quanto quest'ultime siano suscettibili di agevolare il perseguimento dei programmi criminali delle cosche.

La pronuncia, dunque, presenta rilevanti profili giuridico-penali che si incardinano nel dibattito teorico e giurisprudenziale circa gli estremi che deve presentare in concreto una condotta per rientrare nella figura del voto di scambio politico mafioso. Prima di addentrarsi nell'analisi di tali profili, sembra opportuno fare brevemente cenno ai fatti processuali.

## **2. La vicenda processuale.**

La sentenza, che qui si annota, conferma la condanna di custodia cautelare in carcere per l'ex segretario comunale di Rivarolo Canavese, comune in provincia di Torino e sostenitore della campagna elettorale del sindaco del paese nelle consultazioni europee del 2009.

Le prospettazioni accusatorie a carico del politico - basate su intercettazioni telefoniche ed ambientali - si concretizzavano, nello specifico, nell'aver concluso accordi con il gestore di un bar del luogo che si impegnava a far confluire sul primo cittadino i voti controllati da componenti della "ndrangheta locale". Il corrispettivo dell'"interessamento" sarebbe stato in denaro e pari alla somma di ventimila euro.

I giudici del riesame, oltre a confermare il provvedimento restrittivo, hanno sottolineato che la peculiare circostanza che i promotori della campagna elettorale si rivolgessero al gestore di un modesto bar di periferia, fosse chiaro indice della consapevolezza dell'imputato di aver intrapreso un rapporto di "scambio" con un "*esponente di prima grandezza della 'ndrangheta operante nel territorio piemontese*".

La difesa del politico, che solleva davanti la Corte di cassazione l'illegittimità dell'ordinanza, è imperniata sulla contestazione della qualificazione giuridica del fatto identificata dal Giudice per le indagini preliminari.

La mancanza di un'effettiva erogazione di denaro - la consegna del quale era rimasta mera promessa formulata dal politico - è, infatti, l'argomento cardine avanzato dalla difesa a sostegno dell'impossibilità, nella fattispecie concreta, della configurazione del reato di scambio elettorale politico mafioso.

È proprio sul dibattito intorno alla configurabilità o meno del delitto di cui all'art. 416 *ter* c.p. che si innesta la pronuncia della Suprema Corte, con particolare riferimento alla rilevanza o meno dell'effettiva erogazione di denaro come elemento tipico.

## **3. L'erogazione di denaro.**

Occorre preliminarmente rilevare che l'espressione "erogazione" di denaro, rinvenibile nel dettato normativo dell'articolo ha dato adito a diverse interpretazioni dottrinali proprio in ragione della sua indubbia equivocità.

È stato a lungo discusso se per essa dovesse intendersi, al fine dell'integrazione del reato, soltanto la dazione o anche la mera promessa di denaro.

Un primo e minoritario orientamento dottrinario ha sostenuto che con tale

dicitura fosse evidente che la dazione di denaro dovesse essere effettiva, a fronte invece di voti in cambio soltanto promessi<sup>1</sup>. Tale tesi minoritaria è stata sposata dalla difesa che, nel caso di specie, considera come altamente significativo il rilievo che “*nella formulazione della norma incriminatrice di cui trattasi non sia stata riprodotta la formulazione utilizzata dall’art. 96 d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 per descrivere la condotta incriminata*”.

L’argomentazione addotta dalla difesa è in verità poco condivisibile, essendo possibile ribaltare tale soluzione ermeneutica, attraverso un’attenta osservazione delle forme verbali riprodotte dall’articolo, come fa la dottrina prevalente<sup>2</sup>. Secondo tale orientamento, i verbi “*offrire, promettere, somministrare*” dell’art. 96 d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nonostante abbiano tutti come oggetto il “denaro”, rinviano ad aree semantiche differenti. I primi due, infatti, fanno riferimento ad un versamento futuro, il terzo, invece, ad un pagamento già eseguito.

Sembrerebbe - alla luce di tali condivisibili affermazioni - sensato arrivare alla soluzione per cui il legislatore abbia consapevolmente utilizzato l’espressione “erogare” con l’intento di ricomprendere le dazioni non effettive di denaro. Diversamente, se l’intento fosse stato quello di ancorare la consumazione del reato ad una dazione materiale del denaro, avrebbe infatti scelto il termine “somministrare”. Una visione difforme da quest’ultima equivarrebbe a giudicare come scarsamente ponderate le scelte terminologiche del legislatore.

Nel solco dell’indirizzo dottrinario maggioritario si inserisce anche la pronuncia annotata. In essa la Corte riconosce che nel caso in esame sia mancato il versamento effettivo della somma di denaro da parte dell’imputato, ma l’assenza di tale elemento non permette il trarre di conclusioni “*in termini di insussistenza del reato contestato*”.

I giudici della prima sezione, nel pronunciarsi circa il momento di perfezionamento del reato, con ferma chiarezza si schierano a sostegno della dottrina maggioritaria e della pregressa giurisprudenza di legittimità. Essi ritengono innanzi tutto di confermare il principio giurisprudenziale secondo cui «il reato di scambio elettorale politico-mafioso si perfeziona al momento della formulazione delle reciproche promesse, indipendentemente dalla loro realizzazione, essendo rilevante, per quanto riguarda la condotta dell’uomo politico, la sua disponibilità di venire a patti con la consorteria mafiosa, in vista del futuro

---

<sup>1</sup> Cfr. COLLICA, *Scambio elettorale politico mafioso: deficit di coraggio o questione irrisolvibile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, 886.

<sup>2</sup> Sul tema VISCONTI, *Il reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in *Indice pen.*, 1993, 298 ss.

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

#### 4. La promessa di voti.

Seppure sia evidente come la sentenza si ponga in linea di sostanziale contiguità con la precedente pronuncia<sup>3</sup>, l'intervento della Corte non è da sottovalutare. Essa denota senza dubbio la necessità che la punibilità del mercato dei voti con le organizzazioni mafiose, non sempre garantita dall'applicazione di una norma giuridica (l'art. 416 *ter* c.p.) quanto mai imprecisa e "velleitaria", trovi maggiori certezze nelle interpretazioni fornite dalla Cassazione, peraltro in questo caso alla luce di ampi riferimenti dottrinari che spesso costituiscono il sostrato da cui prendono le mosse le stesse motivazioni in diritto dei giudici. In primo luogo, ad esempio, per quanto attiene alla "promessa di voti", la dottrina ha adottato un orientamento uniforme che, anche nella sentenza in epigrafe viene richiamato e condiviso dal Collegio giudicante. Si sostiene, infatti, che ai fini della punibilità, e quindi dell'integrazione del reato, sia sufficiente che il politico accetti dal mafioso la promessa di voti, mentre non è necessario addurre la prova che il mafioso abbia di fatto coartato la volontà degli elettori.

Il punto focale della fattispecie incriminatrice in questione si coglie proprio sotto il profilo della condotta oggetto di punibilità che viene anticipata al momento della promessa di voti da parte del mafioso in favore del candidato politico. In questo modo, tramite l'individuazione della condotta materiale nello scambio di due promesse: la promessa di voti contro quella di una dazione di denaro si giunge a delineare una sorta di rapporto sinallagmatico<sup>4</sup> tra le parti, in cui il vincolo sussiste non tra prestazioni, bensì tra promesse di prestazioni<sup>5</sup>.

Nel sistema penale sembra essere stata introdotta una figura di reato di pericolo presunto a tutela dell'ordine pubblico, giacché il reato si consuma con la semplice stipula del patto di scambio e non è necessario provare né che il mafioso abbia coartato la volontà degli elettori, né che i voti siano stati effettivamente confluiti sul candidato destinatario. La ragione di tale orientamento,

---

<sup>3</sup> Cass., Sez. V, 30 gennaio 2003, Gorgone, in *Cass. pen.*, 2004, 1991.

<sup>4</sup> L'ipotesi delittuosa è stata modulata come "*fattispecie autonoma di reato plurisoggettivo a concorso necessario, rientrante nella categoria dei c.d. reati contratto*" (COLLICA, *Scambio*, cit., 887).

<sup>5</sup> Cfr. CISTERNA, *Affermata la lettura dell'accordo elettorale come un "contratto" a effetto obbligatorio*, in *Guida Dir.*, 2010, II, 84 ss.; FONZO, PULEIO, *Lo scambio elettorale politico mafioso, un delitto fantasma?*, in *Cass. Pen.*, 2005, 747.

condiviso nel caso della sentenza qui analizzata, è da ravvisare nella volontà di tutelare maggiormente l'integrità delle singole libertà politiche dei cittadini<sup>6</sup>.

Come giustamente rilevano i giudici nella sentenza in esame, *“l'erogazione della somma è un elemento che sancisce l'avvenuta consumazione del reato, ovvero un dato di rilevanza solo probatoria rispetto all'avvenuta definizione del patto”*.

Il condizionamento mafioso del voto e del consenso elettorale, nonché la turbativa della libertà di esercizio del voto, determinano una situazione di pericolo del valore costituzionale sotteso al circuito elettorale-politico, posto a fondamento dell'intero sistema della democrazia rappresentativa. Soltanto una fattispecie che si caratterizzi per essere un reato istantaneo che si consuma nel momento delle reciproche promesse è garanzia di adeguata protezione dell'interesse tutelato.

##### **5. La necessità dell'utilizzo del metodo mafioso.**

Se dal punto di vista teorico, sia le elaborazioni dottrinali che gli indirizzi giurisprudenziali sopra esposti in merito agli elementi costitutivi del reato sembrerebbero indirizzati ad una sempre maggiore chiarezza che possa conferire certezza al momento di applicare la norma in questione alle fattispecie concrete, sembrerebbe a prima vista inspiegabile che, nella prassi giudiziaria, l'art. 416 *ter* c.p. riceva così scarsa applicazione.

In merito, due sono i fattori decisivi da tenere in considerazione. Il primo concerne l'elemento soggettivo. Deve essere infatti dimostrato che il soggetto attivo abbia volontariamente richiesto la promessa di voti in cambio dell'erogazione di denaro con la consapevolezza di trattare con un'associazione criminale che attraverso il sodalizio mafioso abbia la possibilità di condizionare l'elettorato<sup>7</sup>. Il secondo fattore deriva e può in qualche modo considerarsi collegato all'elemento soggettivo. Come già evidenziato, dimostrare l'elemento soggettivo di scambio elettorale politico mafioso, e dunque che l'imputato sapesse che i suoi interlocutori fossero personaggi legati alla criminalità organizzata, è assolutamente necessario per ritenere integrata la grave ipotesi di reato qui in esame. Contemporaneamente, però, tra gli elementi costitutivi del reato rientra, e dunque va debitamente provato, la sussistenza dell'accordo caratterizzante la fattispecie di cui all'art. 416 *ter* c.p. e non la

---

<sup>6</sup>In tema, VISCONTI, *Il reato*, cit., 298 ss..

<sup>7</sup>In tema, ALBAMONTE, *Le modifiche apportate all'art. 416 bis e la “mafia politica”*, in *Cass. Pen.*, 1992, 1706; VISCONTI, *Il reato*, cit., 298 ss.; BARAZZETTA, *Art. 416 ter*, in *Codice penale commentato*, Dolcini, Marinucci (a cura di), Milano, 2006, 3152 ss..

sola e generica previsione di accordo elettorale di cui al T.U. delle leggi elettorali.

Vari profili possono integrare il regime probatorio in questione. In primo luogo, la sussistenza dell'accordo potrà ricavarsi dalla dimostrazione che nel corso delle fasi di esso si sia fatta menzione esplicita dell'accordo e che il mafioso abbia assicurato l'intervento dell'organizzazione nel procacciamento dei voti promessi. Valido elemento probatorio può anche essere rappresentato dalle garanzie di intervento, incluse quelle implicite, che il politico abbia ottenuto da un mafioso che riveste una posizione apicale all'interno della consorteria mafiosa.

Le stesse conclusioni si possono trarre se il partecipe all'associazione mafiosa non riveste una posizione di particolare spessore, ma abbia espresso evidenti rassicurazioni circa il concreto avvalersi della forza intimidatrice dell'organizzazione per orientare l'altrui voto. Proprio la mancanza di prova in ordine a tali specifici elementi del fatto, che costituiscono gli elementi specializzanti della fattispecie, rispetto a quella di corruzione elettorale, ha sovente impedito di qualificare i fatti ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 416 *ter* c.p.

Spesso, infatti, è risultato non provato che l'imputato fosse al corrente della caratura mafiosa dei suoi interlocutori e che quest'ultimi avessero fatto ricorso alla forza intimidatrice del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento che ne deriva per orientare il voto.

Se da un lato la circostanza che anche la mera rappresentazione di alcune qualità personali del promittente, quale ad esempio l'appartenenza ad una famiglia mafiosa, possono essere indice di una chiara consapevolezza da parte reo, dall'altro lato rimane arduo sul piano probatorio la dimostrazione dell'utilizzo del metodo mafioso nel procacciamento dei voti<sup>8</sup>. Quest'ultimo elemento ha permesso in passato alla Suprema Corte di tracciare un'importante distinzione concettuale tra la fattispecie di cui all'art. 416 *ter* c.p. e gli illeciti di cui agli artt. 96 e 97 T.U. delle leggi elettorali approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, che parimenti sanzionano penalmente condotte di minaccia ovvero di promessa o di somministrazione di danaro o altre utilità finalizzate ad influenzare il libero convincimento del cittadino elettore.

Una distinzione, in verità, era già stata tracciata dalla dottrina. In particolare, erano stati individuati diversi fattori corroboranti la tesi per cui la *ratio* dell'art. 96 delle disposizioni in materia elettorale fosse differente da quella

---

<sup>8</sup>In tema, LAUDATI, *Voto di scambio e circostanze di prova*, in *Dir. Giust.*, 2003, n. 31, 39.

dell'art. 416 *ter* c.p.<sup>9</sup>.

Nella prima disposizione, infatti, il soggetto agente attraverso l'offerta, la promessa o la somministrazione di denaro, mira ad estorcere il voto del singolo o dei diversi elettori cui si rivolge e, soltanto se il negoziatore mafioso impegna il suo voto personale si realizza la fattispecie legale di reato elettorale. Tale obiettivo da parte dell'autore del reato vale altresì nei casi previsti dalla stessa norma, in cui l'utilità promessa venga indirizzata, per accordo con chi promette il voto, ad altre persone.

La condotta che viene punita dall'art. 96 T.U. delle leggi elettorali approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 è, dunque, la compravendita del singolo o dei singoli voti elettorali, il rapporto diretto tra chi vuole ottenere il voto ed il singolo elettore, mentre l'art. 416 *ter* c.p. è rivolto a contrastare le operazioni di raccolta di voti che trascendono e vanno ben oltre il singolo e personale voto dell'elettore corrotto<sup>10</sup>. Sebbene un'ulteriore differenza tra le due norme in comparazione è rappresentata dall'oggetto della promessa che, nell'art. 96 T.U. delle leggi elettorali approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 non è ristretto alla sola erogazione di denaro ma prende in considerazione anche l'offerta o promessa di qualsiasi utilità, il principale criterio discretivo tra le fattispecie incriminatrici è quello incentrato sulla natura dell'interlocutore del candidato.

Nella previsione dell'art. 416 *ter* c.p. il referente non è un qualsiasi singolo e potenziale elettore, come accade nell'ipotesi di corruzione elettorale, bensì l'associazione mafiosa che assicura un'alta probabilità di esito positivo del risultato elettorale.

A differenza del singolo elettore che promette il suo voto, l'associazione, infatti, dispone di una organizzazione stabile e si "prodiga", dietro corrispettivo di denaro, a fornire un servizio di procacciamento di voti anche servendosi dei metodi intimidatori che la caratterizzano<sup>11</sup>.

L'utilizzo dei metodi intimidatori ha costituito per la giurisprudenza l'asse portante sul quale costruire e sviluppare i ragionamenti logico-giuridici nelle sentenze in cui si pronuncia in merito alla suddetta distinzione.

---

<sup>9</sup> In tema, DE FRANCESCO, *Gli articoli 416, 416 bis, ter, 417, 418 c.p.*, in *Mafia e Criminalità organizzata*, in Corso, Insolera, Stortoni (a cura di), Torino, 1995, 62 ss.; NOTARO, *Art. 416-bis c.p. e "metodo mafioso"*, tra interpretazione e riformulazione del dettato normativo, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, 1490; VAIRO, *A proposito di corruzione elettorale o voto di scambio*, in *Giust. pen.*, 1995, II, 732.

<sup>10</sup> Cfr. FONZO, PULEIO, *Lo scambio elettorale politico mafioso, un delitto fantasma?*, cit., 747.

<sup>11</sup> In tema v. MANTOVANI, *In tema di reati elettorali*, in *Giur. It.*, 2006, 1026; CAPPELLO, *Problemi in tema di corruzione elettorale*, in *La Giust. pen.*, 1994, I, 33 ss..

Nel 2003 la Corte<sup>12</sup> aveva già chiarito che il reato di cui all'art. 416 *ter* c.p. si differenzia da quelli di cui agli artt. 96 e 97 T.U. delle leggi elettorali approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 per la necessità, oltre all'elargizione di denaro ad un soggetto aderente alla consorteria di tipo mafioso in cambio dell'appoggio elettorale, che il soggetto stesso faccia ricorso all'intimidazione, ovvero alla prevaricazione mafiosa con le modalità precisate nel terzo comma dell'art. 416 *bis* c.p., per impedire ovvero ostacolare il libero esercizio del voto e falsare il risultato elettorale.

La tesi della Cassazione secondo la quale è necessario che vi sia il ricorso alla forza di intimidazione per integrare la fattispecie di cui all'art. 416 *ter* c.p. ha, come precedentemente segnalato, generato difficoltà nell'applicazione della norma. Inoltre, essa si poneva in contrasto con l'orientamento dottrinale, e successivamente giurisprudenziale, secondo il quale il reato si consuma con il semplice conseguimento delle promesse, senza che sia necessario che l'associazione faccia effettivamente ottenere i voti promessi.

Consapevole della necessità di superare simili ostacoli interpretativi della norma, la Corte è intervenuta nuovamente nel 2004. Essa ha affermato che la presenza di un personaggio di spicco ed autorevole dell'associazione che intervenga nella trattativa, assicurando il politico della serietà dell'impegno della organizzazione di intervenire in suo favore con i metodi mafiosi di cui all'art. 416 *bis* c.p., ovviava alla necessità di ricercare la prova dell'effettivo turbamento dell'ordine sociale e delle modalità di coartazione del diritto di voto e integrava il reato di cui all'art. 416 *ter* c.p.<sup>13</sup>.

Quanto stabilito dalla Corte era conforme a quanto stabilito poco tempo prima dai giudici, che in un'antecedente sentenza<sup>14</sup>, si erano espressi nel senso di non ritenere necessari atti di violenza o sopraffazione. Si riteneva infatti sufficiente per la sussistenza del reato che: *“l'indicazione di voto sia percepita all'esterno come proveniente dalla consorteria mafiosa e come tale sorretta dalla forza intimidatrice del vincolo associativo”*.

## **6. I rapporti tra il delitto di concorso esterno in associazione mafiosa e quello di voto di scambio.**

Alla luce di quanto affermato, ripercorrendo l'exkursus giurisprudenziale tracciato dalla Corte, di cui la sentenza in esame è soltanto l'ultimo tassello di

---

<sup>12</sup> V. Cass., Sez. I, 25 marzo 2003, Cassata, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 31, 32.

<sup>13</sup> V. Cass., Sez. VI, 19 febbraio 2004, P.M. in proc. Falco, in *Mass. Uff.*, n. 230397.

<sup>14</sup> V. Cass., Sez. I, 30 gennaio 2004, Milella, in *Mass. Uff.*, n. 227476.

un ampio mosaico, è possibile mettere in evidenza quanto la formulazione del dettato normativo abbia influito sui risvolti applicativi dello stesso.

E di fatti, sebbene il susseguirsi di pronunce giurisprudenziali della Cassazione chiarisca in maniera sempre più puntuale quali siano gli elementi costitutivi del reato, è evidente come ancora la strada da percorrere sia lunga.

Soprattutto avendo come parametro le sentenze dei giudici in primo grado, è di agevole constatazione quanto sia difficile fornire gli elementi probatori adeguati a sostenere l'imputazione di scambio elettorale politico-mafioso.

Spesso, infatti, la condotta addebitabile al politico deve essere derubricata e inquadrata giuridicamente nell'alveo della fattispecie penale prevista dalle leggi elettorali piuttosto che in quella di cui all'art. 416 *ter* c.p.<sup>15</sup>. A imporlo è proprio la circostanza per cui la prova che i mafiosi venuti a patti con il politico abbiano fatto ricorso alla forza del vincolo associativo e del condizionamento che ne deriva per orientare il voto, e che a sua volta il politico fosse al tempo stesso a conoscenza di ciò o comunque ne avesse almeno un'eventuale consapevolezza, assume connotazioni pari ad una *probatio diabolica*.

Essendo giunti a tale conclusione è opportuno chiedersi: fino a quando la Cassazione dovrà supplire al ruolo del legislatore? Non potrebbe una semplice riformulazione del dettato normativo risolvere i dubbi interpretativi e conseguentemente i problemi sorti in sede applicativa<sup>16</sup>? Il contenuto della norma che punisce il voto di scambio ha, infatti, sin dalla sua introduzione suscitato perplessità maggiori di quelle già in precedenza esposte.

Se è vero che perseguire penalmente il voto di scambio rispondeva ad una esigenza da tempo rilevata dalla dottrina più sensibile ai temi di politica criminale, non è mai stato possibile comprendere perché si sia deciso di indicare quale oggetto dello scambio punibile soltanto "*l'erogazione di denaro*", e non altri vantaggi, favori aiuti o profitti che colui che ottiene la promessa di voto può a sua volta dare, procurare, o promettere in cambio del contributo

---

<sup>15</sup>È quanto accaduto nel caso deciso dalla sentenza del Trib. Palermo, Sez. 3, 16 dicembre 2011, Antinoro, n. 6266 del 2011, dep. il 15 marzo 2012, collocazione inedita. L'imputato, nel caso di specie, era accusato di aver commesso il reato di cui all'art. 416 *ter* c.p., in relazione all'art. 416 *bis*, co. 1 e 3 c.p., per aver ottenuto la promessa da parte di esponenti di Cosa Nostra di aver procurati 60 voti in suo favore alle elezioni del 2008 per il rinnovo dell'Assemblea Regionale Siciliana in cambio dell'erogazione della somma di 3000 euro.

<sup>16</sup>In tema v. DE FRANCESCO, *Dogmatica e politica criminale nei rapporti tra concorso di persone e interventi normativi contro il crimine organizzato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, 1226 ss; MOROSINI, *Le infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici: associazione per delinquere e concorso esterno di politici e imprenditori*, in *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale*, in Militello, Paoli, Arnold (a cura di), Freiburg, 2000, 273 ss.

elettorale ricevuto.

In via generale si può inoltre osservare che lo scambio fra voto o denaro (o altro favore) non necessariamente implica un'interferenza con le organizzazioni mafiose. Il destinatario del denaro, infatti, può non essere un associato o una organizzazione mafiosa, cioè una struttura che si avvale dei mezzi di assoggettamento o di omertà indicati dall'art. 416 *bis*, co. 2, c.p.<sup>17</sup>.

L'aver irrazionalmente perimetrato l'illiceità del contratto tra politico e mafioso alla sola promessa di voti contro la erogazione di denaro ha avuto come *ratio* quella di escludere che contatti limitati al solo procacciamento di voti potessero sfociare nella partecipazione o nell'omnicomprensiva categoria del concorso esterno in associazione mafiosa.

Eppure, anni di dibattiti in materia di concorso eventuale nel reato associativo, nonché le numerose pronunce della Suprema Corte in merito, sono la prova tangibile di quanto l'assenza di una adeguata disciplina normativa abbia fatto in modo che il settore della contiguità politico-mafiosa rappresenti il terreno privilegiato all'interno del quale cercare di individuare ipotesi di concorso esterno all'associazione di tipo mafioso<sup>18</sup>. Ad esempio il solo fatto di accettare i voti mafiosi e dunque apportare all'associazione un importante contri-

---

<sup>17</sup> La scelta di perseguire penalmente mediante l'introduzione di una nuova fattispecie la contiguità politico-mafiosa avvenne a seguito di una travagliata gestazione legislativa.

La proposta di legge originaria prevedeva la tipizzazione e l'inserimento, tra le condotte di partecipazione all'associazione, dello scambio elettorale tra politici e mafiosi avente per oggetto da un lato il voto elettorale, dall'altro: "*la somministrazione di denaro o della promessa di agevolare l'acquisizione di concessioni, autorizzazioni, appalti, contributi, finanziamenti pubblici o comunque della realizzazione di profitti ingiusti*". Le pressioni di opinione pubblica, da un lato, ed i timori di una eccessiva manipolabilità interpretativa della fattispecie, con il rischio di amplificazione delle possibili incriminazioni per concorso esterno nel reato associativo, dall'altro, determinarono il concepimento della norma nel testo in vigore. È altrettanto vero però che ad una logica di riduzione della platea delle varie "utilità" che lo scambio può presentare per la organizzazione mafiosa, non poteva corrispondere una sostanziale "sterilizzazione" del precetto, quale certamente si sarebbe realizzata ove si fosse ritenuto che la condotta punibile restasse integrata solo in presenza della *datio* di una somma di "moneta".

La Cassazione ha pertanto concluso che "*l'oggetto materiale della previsione normativa, sub specie di ciò che viene ad essere offerto in cambio della promessa di voti, può essere rappresentato da qualsiasi bene che rappresenti un "valore" - appunto di scambio - in termini di immediata commisurazione economica, restando invece escluse dalla portata precettiva altre "utilità", che solo in via mediata possono essere trasformati in "utili" monetizzabili e, dunque, economicamente quantificabili*" (Cass., Sez. II, 30 novembre 2011, PMT in proc. Marrazzo, in *Mass. Uff.*, n. 251374)

<sup>18</sup> In tema v. GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa e irrilevanza penale*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1993, 1195; ID., *Accordo elettorale politico-mafioso e concorso esterno in associazione mafiosa. Una configurazione possibile*, in *Foro it.*, V, 1996, 122; DE FELICE, *In tema di responsabilità penale per voto di scambio*, in *Studi in memoria di R. dell'Andro*, 1995, I, 163.

buto, è stato qualificato come concorso eventuale nell'associazione<sup>19</sup>.

In vari casi la condotta tipica concorsuale potrebbe infatti essere individuata agevolmente nella stessa accettazione espressa, o anche soltanto nel comportamento rivelatore di accettazione tacita, dei voti mafiosi da parte del politico favorito nelle elezioni<sup>20</sup>.

Nei casi in cui la Cassazione ha avallato l'applicabilità della fattispecie di concorso esterno in associazione al politico che ha concluso il patto di scambio voti-favori, è stata contestualmente chiamata ad individuare in concreto la soglia minima di punibilità. Era necessario infatti chiarire se fosse sufficiente la mera richiesta di sostegno elettorale da parte del candidato oppure se si dovesse essere stipulato il *pactum sceleris* o, addirittura, fosse indispensabile l'esecuzione della prestazione promessa.

Per fornire un quadro orientativo e senza pretese di esaustività al lettore della giurisprudenza formatasi negli ultimi anni sul tema della contiguità politico-elettoralistica alle organizzazioni criminali, sembra opportuno prendere le mosse dalla sentenza Mannino<sup>21</sup> che ha ribadito il principio, già da tempo<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> V. Cass., Sez. V, 16 marzo 2000, Proc. gen. App. Catanzaro in c. Frasca, in *Foro It.*, 2001, II, 80 ss.. La Corte stabilì che: *risponde di concorso esterno in associazione mafiosa il candidato alle elezioni che richieda ed ottenga l'appoggio dell'organizzazione mafiosa, promettendo in cambio una serie di favori, mentre l'eventuale effettivo adempimento delle prestazioni promesse (o di alcune di esse) non assurge ad elemento costitutivo del reato.*

<sup>20</sup> Proprio sull'ipotesi che il delitto di scambio elettorale politico-mafioso altro non sia se non una ipotesi espressamente tipizzata di concorso esterno si è sviluppato un serrato confronto tra due orientamenti dottrinari dediti all'analisi dei requisiti del concorso esterno nel particolare settore dei rapporti "elettorali" tra politici e organizzazioni criminali.

Le risposte fornite dai due "schieramenti" divergono radicalmente. Da una parte, infatti, il concorso esterno in associazione mafiosa è ben configurabile, dall'altra invece si sostiene che il mero scambio di promesse non valica la soglia minima di punibilità fissata dall'art. 110 c.p. in relazione al reato associativo.

Ad avviso di tale autorevole dottrina, *se alla categoria del concorso esterno si volesse fare surrettiziamente ricorso per sopperire ai pur criticabili vuoti di tutela lasciati scoperti dall'infelice formulazione testuale dell'art. 416 bis c.p., e cioè allo scopo di reprimere penalmente le promesse di contropartita diverse dalla dazione di denaro, "si finirebbe per compiere una operazione magari apprezzabile sul piano etico-politico, ma non per questo meno scorretta sul terreno giuridico-penale: il soccorso repressivo prestato alla categoria del concorso esterno comporterebbe, infatti, come inevitabile costo, un aggravamento dei precisi confini entro i quali lo stesso legislatore ha considerato rilevante un accordo elettorale politico mafioso (cioè i voti contro denaro ex art. 416 ter), con conseguente palese violazione del principio di stretta legalità"* (v. VISCONTI, *Gli incerti confini della responsabilità penale dell'uomo politico contiguo alla mafia. Il patto elettorale di scambio politico-mafioso tra partecipazione e concorso nell'associazione criminale e reati posti a tutela della libera autodeterminazione degli elettori*, in *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003, 398).

<sup>21</sup> Cass., Sez. Un., 12 luglio 2005, Mannino, n. 33748, in *Mass. Uff.*, n. 231670.

<sup>22</sup> Tra i precedenti e conformi orientamenti della corte: Cass., Sez. Un., 5 ottobre 1994, Demitry, n. 16, in *Mass. Uff.*, n. 199386; Id., Sez. Un., 30 ottobre 2012, Carnevale, n. 22327, *ivi*, n. 224181.

costantemente affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in base al quale va affermata l'ammissibilità del concorso esterno o eventuale nel delitto di associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416 *bis* c.p.<sup>23</sup>.

In particolare, si decise che assume il ruolo di concorrente esterno il soggetto che, non inserito stabilmente nella struttura organizzativa dell'associazione e privo della "*affectio societatis*", fornisce un concreto, specifico, consapevole e volontario contributo, sempre che questo espliciti un'effettiva rilevanza causale e quindi si configuri come condizione necessaria per la conservazione o il rafforzamento delle capacità operative dell'associazione (o, per quelle operanti su larga scala come "Cosa Nostra", di un suo particolare settore e ramo di attività o articolazione territoriale) e sia diretto alla realizzazione, anche parziale, del programma organizzativo della medesima. La Suprema Corte ha confermato la punibilità del mero accordo, ma aggiungendo che l'accordo stesso rileva solo in quanto costituisca un contributo causale in rapporto all'associazione.

Evidente era la finalità di cercare di conciliare una tale punibilità con regole del concorso di persone.

L'impegno del politico doveva, in primo luogo, essere serio e concreto in relazione ai suoi contenuti e ai caratteri strutturali dell'associazione e, in secondo luogo, aver inciso effettivamente e significativamente di per sé e a prescindere dalle successive ed eventuali condotte esecutive dell'accordo, sulla conservazione o sul rafforzamento delle capacità operative dell'associazione.

Allo stato attuale, in definitiva, la soluzione del singolo caso rimane pertanto in larga misura affidata al libero convincimento del giudice chiamato ad affrontare di volta in volta la situazione di fatto. Questa circostanza, accompa-

---

<sup>23</sup> Già in una pregressa occasione processuale (il caso Frasca) il giudice di legittimità si era discostato da uno dei suoi precedenti (Caso Battaglini) che aveva ravvisato la responsabilità del politico a titolo di partecipazione interna in associazione nell'ipotesi di conclusione del patto di scambio voti-favore perché sintomatico: a) della condivisione, da parte del candidato, della logica intimidatoria propria del sodalizio e dell'accettazione della proposta di favorirlo, e b) del riconoscimento di fatto, da parte dell'ente, del ruolo del politico in termini di svolgimento sistematico di prestazioni diffuse a favore della associazione. Nella citata sentenza del 2002, invece, la partecipazione interna si configura a condizione che il candidato sia aderente *pleno iure* alla struttura malavitosa, ossia quando l'intesa elettorale si inserisca in un rapporto di scambio già collaudato tra le parti contraenti, in base al quale il politico, in realtà, è espressione della cosca identificandosi con essa.

Nel delineare gli elementi costitutivi della responsabilità del politico a titolo di concorso esterno, il giudice di legittimità della quinta sezione affermò che: "*la condotta dell'extraneus è compiuta nel momento in cui egli si impegna seriamente, una volta eletto, a contraccambiare in termini materiale, o di implicito riconoscimento del ruolo e del prestigio del sodalizio criminioso, l'aiuto ricevuto*". Ed aggiunge: "*il bene giuridico tutelato è vulnerato per il solo fatto che una associazione mafiosa scenda in campo, più o meno apertamente a favore di un candidato*".

gnata da un susseguirsi di pronunce giurisprudenziali non sempre conformi alle precedenti statuizioni ha portato la dottrina<sup>24</sup> a considerare la situazione della giurisprudenza di legittimità come “*situazione di pericolosa confusione interpretativo/applicativa, che rasenta livelli di anarchia ermeneutico/decisionale*”<sup>25</sup>.

Il complessivo quadro ha perciò dato adito a preoccupazioni circa il rischio che la fattispecie concorsuale finisca per fornire alla giurisprudenza un micidiale strumento per aggirare la legalità penale e così eludere le più elementari esigenze di certezza giuridica<sup>26</sup>.

In verità, data l’oggettiva difficoltà nel ricondurre a chiusi paradigmi l’ampio ventaglio di situazioni concrete in cui le organizzazioni mafiose entrano in rapporto con il mondo della politica, non è detto che questa situazione relativamente “aperta” costituisca un difetto. Spesso, infatti, episodi che singolarmente considerati possono sembrare irrilevanti o semplicemente espressione del malcostume, se osservati e inseriti in un quadro d’insieme, possono rappresentare indizi, secondo lo schema del concorso esterno, di adesione del politico alle finalità dell’associazione. A tal fine è opportuno che il quadro indiziario a carico del politico sia analizzato e ricostruito attraverso una valutazione unitaria e non parcellizzata.

## 7. Conclusioni.

Dopo aver ipotizzato l’ampia casistica meritevole di rientrare almeno in astratto nell’ambito di applicazione dell’art. 416 *ter* c.p., non ci si può esimere dal riscontrare quanto sia esiguo, per non dire lacunoso, il campo di applicazione della norma in questione così come formulata attualmente.

<sup>24</sup> MAIELLO, Concorso esterno in associazione mafiosa: la parola passi alla legge, in Fiandaca, Visconti (a cura di), *Scenari di mafia*, Torino, 2010, 170 ss.; MOROSINI, *Riflessi penali e processuali del patto di scambio politico mafioso*, in *Foro It.*, 2001, 80 ss..

<sup>25</sup> Cfr. MAIELLO, *Una “judge-made law” italiana: l’affermata punibilità, ex artt. 110 e 416 bis c.p., del candidato che alle elezioni promette favori alla mafia in cambio di voti*, in *Foro It.*, 2003, XII, 682 ss..

<sup>26</sup> Cfr. FIANDACA, *Accordo elettorale politico mafioso e concorso esterno: un’espansione incontrollata del concorso criminioso*, cit., 128; ID., *Riflessi penalistici del rapporto mafia-politica*, in *Foro It.*, 1993, 140; MANNA, *L’ammissibilità di un c.d. concorso “esterno” nei reati associativi, tra esigenze di politica criminale e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1994, 1189; FIANDACA, VISCONTI, *Il patto di scambio politico-mafioso al vaglio delle sezioni unite*, in *Foro It.*, 2006, 92; VISCONTI, *Gli incerti confini della responsabilità penale dell’uomo politico contiguo alla mafia. Il patto elettorale di scambio politico-mafioso tra partecipazione e concorso nell’associazione criminale e reati posti a tutela della libera autodeterminazione degli elettori*, cit., 410; ID., *Patto politico-mafioso e i problematici confini del concorso esterno*, in *Foro It.*, 1997, 442.

Tenuto conto della realtà criminologica, e in particolare del fatto che solitamente il politico appoggiato ricambia le organizzazioni, mafiose con la concessione di favori diversi dal denaro, non è giustificabile che il legislatore abbia fatto riferimento solo a quest'ultimo come corrispettivo della promessa di voti dal momento che, altre forme di corrispettivo potrebbero avere la medesima attitudine ad esaurirsi in un'unica soluzione.

Si consideri, ad esempio, l'eventualità che la promessa di voti abbia come corrispettivo il trasferimento di immobili o l'assegnazione di un posto di lavoro: in tal caso, sarebbe senza dubbio arduo applicare il reato associativo (*416 bis* c.p.) data l'intrinseca episodicità dello scambio, ma, soprattutto, non si potrebbe neanche applicare l'articolo *416 ter* c.p. per l'assenza, appunto, del requisito del denaro; rimarrebbe da applicare, dunque, soltanto la norma di cui all'art. 96 T.U. delle leggi elettorali approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, la quale prevede l'incriminabilità anche di chi per ottenere il voto dall'elettore gli promette, offre, somministra genericamente: "qualsiasi altra utilità" oltre al denaro o valori.

Si potrebbe così giungere alla possibilità che ci si trovi davanti ad un vero e proprio vuoto di tutela rispetto alla fattispecie concreta da ultimo descritta poiché, dalla fattispecie legale del reato elettorale viene richiesto il preciso elemento della promessa del voto personale da parte del singolo elettore, non essendo sufficiente l'impegno di quest'ultimo a procacciare voti di altri.

Se viene provato, quindi, uno scambio promessa di voti/trasferimento di immobile avente le caratteristiche appena considerate (e cioè senza l'impegno del proprio voto da parte del mafioso) non sussisterebbero né i requisiti necessari per l'applicazione degli artt. *416 bis* e *416 ter* c.p., né quelli richiesti per integrare gli estremi del reato di cui all'art. 96 T.U. delle leggi elettorali approvato con d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

Ebbene, dinanzi alla irrazionale scelta del legislatore di limitare al denaro il tipo di corrispettivo che rende applicabile l'art. *416 ter* c.p. si auspica da anni che intervenga, a colmare la lacuna, una correzione legislativa che apporti al testo l'aggiunta della locuzione "*o di altra utilità*" (così come del resto è stato già più volte proposto<sup>27</sup>, anche recentemente, in sede di dibattito parlamenta-

---

<sup>27</sup> Di recente una proposta di legge "Paolo Borsellino" è stata inviata a tutti i componenti delle Camere del Senato e dei Deputati e del Governo il 15 maggio 2012 dalla Fondazione Progetto Legalità onlus, nello spirito della consapevolezza della gravità dei rapporti mafia-politica che animava anche Paolo Borsellino. La "Fondazione Progetto Legalità onlus in memoria di Paolo Borsellino e di tutte le altre vittime della mafia" ha sottoposto all'attenzione del Governo e dei componenti delle Camere la seguente proposta per la riformulazione del *416 ter* del codice penale nella seguente maniera:

re).

Nel frattempo, non resta che prendere atto di quanto, allo stato attuale, una fondamentale parte della normativa antimafia - che dovrebbe incidere pesantemente nel terreno del contrasto al connubio mafia-politica - si ponga come norma manifesto, alla quale pronunce come quella in esame della Suprema Corte cercano gradualmente di conferire forza.

Esse sono però senza ombra di dubbio destinate ad incidere quanto gocce nel deserto se non accompagnate da una strutturale modifica del dettato normativo.

In attesa allora di poter “toccare con mano” le modifiche alla suddetta normativa, e, con la speranza di non veder tramutato il nostro auspicio in vana speranza, si invoca - proprio in ragione del fatto che la debole disciplina normativa non permette facilmente di circoscrivere tali comportamenti di contiguità politico-mafiosa nell’area della *responsabilità penale* - quantomeno un più rigoroso rispetto del principio della *responsabilità politica*, principio magistralmente teorizzato a suo tempo dalla stessa classe che dovrebbe applicarlo ma che in questi anni sembra essere stato del tutto dimenticato<sup>28</sup>.

---

«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 promessa di denaro o di altre utilità per sé o per un terzo».

<sup>28</sup> La Commissione parlamentare antimafia, presieduta dall'onorevole Luciano Violante, approvò, per la prima volta nella storia del Parlamento repubblicano, una relazione sui rapporti tra mafia e politica. La relazione rappresenta un documento il cui significato politico e culturale fu di notevole importanza; sia perché per la prima volta si investì direttamente uno degli aspetti più scottanti *nascere* dell’espansione mafiosa degli ultimi decenni, sia perché il documento affrontò alcuni tra i principali problemi ancora aperti e funzionali ad una corretta ricostruzione dei rapporti tra la classe politica locale e nazionale e la mafia siciliana.

In primo luogo, la relazione introduce e sottolinea chiaramente la distinzione tra *responsabilità penale* e *responsabilità politica*.

Il primo tipo di responsabilità è di esclusiva competenza dell’autorità giudiziaria che la accerta attraverso le regole formali e certe del processo; il secondo è di esclusiva competenza dell’autorità politica.

Quest’ultima si caratterizza per un “*giudizio di incompatibilità tra una persona che riveste funzioni politiche e quelle funzioni, sulla base di determinati fatti, rigorosamente accertati, che non necessariamente costituiscono reato, ma che tuttavia sono ritenuti tali da indurre a quel giudizio di incompatibilità*”.

(Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, Relazione sui rapporti tra mafia e politica, Roma 1993, 126).