



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LI GOTTI, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI e PEDICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 NOVEMBRE 2010

Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e alla legge 13 ottobre 2010, n. 175, in materia di divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 13 ottobre 2010, n. 175, merita una valutazione positiva in considerazione del fatto che intende superare una lacuna della legislazione sinora vigente, in base alla quale ad un sorvegliato speciale era inibita la legittimazione elettorale (sia attiva che passiva) ma non la partecipazione attiva, vale a dire la propaganda, alle campagne elettorali.

La citata legge stabilisce che dal termine stabilito per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi della medesima legge, è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il contravventore al divieto in questione è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La stessa pena si applica al candidato che, avendo diretta conoscenza della condizione di sottoposto in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere le attività di propaganda elettorale e se ne avvale concretamente. L'esistenza del fatto deve risultare anche da prove diverse dalle dichiarazioni del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione. La condanna alla pena della reclusione, anche se conseguente all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, comporta l'interdizione dai pubblici uffici per la durata della pena detentiva. Dall'interdizione dai pubblici uffici consegue l'ineleggibilità del condannato per la stessa durata

della pena detentiva. La sospensione condizionale della pena non ha effetto ai fini dell'interdizione dai pubblici uffici.

Nel corso dell'esame del disegno di legge atto Senato n. 2038 (atto Camera n. 783) presso il Senato della Repubblica, tuttavia, sono emerse alcune criticità di ordine tecnico-normativo rispetto al testo approvato dalla Camera. Si è comunque inteso, data l'importanza della materia, procedere all'approvazione del testo nella versione approvata dall'altro ramo del Parlamento – divenuto, appunto, la citata legge n. 175 del 2010 – con l'impegno, tuttavia, a risolvere le questioni segnalate dagli emendamenti, come sancito da un ordine del giorno (G1.1) di particolare rilievo, accolto dal Governo, che ha recepito anche ulteriori indicazioni emerse dal dibattito in Assemblea (si veda la seduta n. 433 del 6 ottobre 2010).

Va premesso, anzitutto, che i soggetti interessati dall'applicazione delle misure di prevenzione possono essere anche coloro che sono indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso. La storia giudiziaria e politica del nostro paese ha infatti evidenziato come il momento cruciale di collusione tra mafia e politica, mediante il controllo del territorio e la gestione di pacchetti di voti sia proprio la campagna elettorale. Il Gruppo Italia dei Valori del Senato ha presentato, a tale proposito, il disegno di legge n. 2199 che rafforza significativamente l'articolo 416-ter del codice penale riguardante il voto di scambio politico-mafioso, nonché un emendamento di analogo tenore al disegno di legge recante il piano straordinario contro le mafie (vedi atto Senato n. 2226), approvato nell'agosto 2010 (legge 13 agosto 2010, n. 136). In quella occasione, non essendo possibile, per via della imminente

chiusura dei lavori parlamentari per la pausa estiva, modificare il disegno di legge in questione, il Governo si impegnò, attraverso l'accoglimento di ordini del giorno, ad ampliare il reato di scambio elettorale politico mafioso, anche ai casi di controprestazione consistente in altra «utilità». Nei fatti, gli «appoggi» mafiosi sono stati ricambiati anche con diversa tipologia di promesse o favori (appalti, posti di lavoro, agevolazioni diverse). Attualmente, invece, la punibilità opera solo ove sia comprovato lo scambio di denaro tra il candidato e l'elettore. Ci si attende ora un seguito concreto a tale impegno con l'esame e l'approvazione delle diverse proposte in materia.

La rilevanza del problema dei possibili condizionamenti delle campagne elettorali è dimostrata dal fatto che, nella legislatura in corso, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha approvato all'unanimità una relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, la quale prevede un codice di autoregolamentazione in base al quale i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni in esame, si impegnano, tra l'altro, a non presentare come candidati alle elezioni regionali, dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle condizioni di seguito elencate: *a)* sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575; *b)* siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della citata legge n. 575 del 1965; *c)* siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (compi-

mento di atti contrari alla Costituzione; gravi o persistenti violazioni di legge; gravi motivi di ordine pubblico). Anche tale impegno è stato trasfuso dal gruppo parlamentare «Italia dei Valori» sul piano normativo, in un apposito disegno di legge (atto Senato n. 2379) che attende di essere esaminato.

Venendo alla legge 13 ottobre 2010, n. 175, un primo punto di perplessità sul testo iniziale riguardava il rischio che potesse essere sanzionato con la decadenza un candidato eletto ma inconsapevole del fatto che la propaganda fosse stata svolta da un soggetto sottoposto a misure di prevenzione e, quindi, che potesse essere colpito strumentalmente anche un candidato «scomodo». Nella formulazione finale che è stata approvata si stabilisce che il candidato deve essere pienamente cosciente e richiedere (inizialmente il testo parlava semplicemente di «accettare») la propaganda elettorale. Il riferimento della norma al candidato che si «avvale concretamente» o comunque usufruisce della propaganda fatta da un sorvegliato speciale non dovrebbe determinare timori o rischi di strumentalizzazione a danno di eletti inconsapevoli, in presenza di una serie di cautele che, se da una parte rischiano di ingessare fin troppo la norma (per il candidato serve la diretta conoscenza che il soggetto si sottoposto a misure di prevenzione, la richiesta nonché il concreto avvalersi dell'attività di propaganda concretamente), dall'altro rispondono all'insuperabile criterio costituzionale della certezza e tipicità della fattispecie penale. Diversamente, restano irrisolte alcune aporie tecniche del testo licenziato. Dapprima, con riferimento alla condotta sanzionabile, va osservato che non esiste, al momento, una definizione legislativa di «propaganda elettorale», sebbene tale nozione sia presente in diverse leggi (che riguardano anche condotte penalmente rilevanti). In ogni caso essa è costantemente ed unanimemente individuata dalla giurisprudenza come attività volta ad influire sulla volontà degli elettori direttamente o indirettamente. Un limite nelle defi-

nizioni recate dalla legge 174 con riferimento alla propaganda elettorale potrebbe in effetti consistere nel richiamo espresso alla sola legge 4 aprile 1956, n. 212, la quale sostanzialmente riguarda affissioni e volantaggi e disciplina dei cosiddetti giorni di silenzio elettorale. Non vengono citate dalla legge altre fonti normative che pure disciplinano diverse e più evolute forme di attività di propaganda, a cominciare dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, che concerne la propaganda su stampa e radiotelevisione, la legge 24 aprile 1975, n. 130, che regola comizi e cortei, fino ai provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali con riferimento alla propaganda via e-mail o telefono cellulare (messaggi sms). La specificazione della sola legge n. 212 del 1956 potrebbe tradursi quindi in una limitazione del campo di azione della norma. Il presente disegno di legge intende pertanto riportare al più complesso ambito della «legislazione vigente» l'oggetto della legge, dal momento che tale dicitura è utilizzata da leggi e giurisprudenza senza che ciò abbia determinato incertezze interpretative. In mancanza di tale correzione del comma 1 dell'articolo 1, infatti, potrebbe ritenersi impregiudicata, ai fini della disposizione in esame, la possibilità per il sorvegliato speciale di svolgere la propaganda elettorale con tutti gli altri mezzi (stampa, televisione, telefono, posta elettronica), cosa che sarebbe palesemente contraddittorio con la volontà del legislatore. Ai fini della nuova fattispecie di reato, è inoltre necessario il ricorrere congiunto di una pluralità di circostanze. Appare quantomeno opportuno esplicitare anche la punibilità del candidato che, pur essendo consapevole e avvalendosi concretamente della propaganda elettorale del soggetto sottoposto a misure di prevenzione, non chieda direttamente e personalmente il sostegno alla persona che non potrebbe svolgere propaganda elettorale ma lo faccia richiedere per interposta persona. Ciò in linea con una giurisprudenza consolidata che ribadisce il carattere anche

indiretto delle attività in questione. La legge, infatti, ritiene punibile solo il candidato che, avendo diretta conoscenza della condizione di sottoposto in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere le attività di propaganda elettorale e se ne avvale concretamente. La presenza della congiunzione «e» in luogo di «o» fa sì che la richiesta debba esser fatta direttamente dal beneficiario della prestazione illecita. In mancanza di una correzione, dunque, potrebbe ritenersi non punibile ai fini della norma approvata il candidato che consapevolmente si avvale concretamente della propaganda elettorale compiuta da un soggetto sottoposto a misure di prevenzione mediante un intermediario. Con riferimento agli effetti della commissione del nuovo reato, si prevede la sanzione della reclusione da uno a cinque anni, così determinandosi l'interdizione soltanto temporanea dai pubblici uffici, per la durata della pena, e quindi per un massimo di cinque anni. Non sembra che questa previsione sia in linea con l'articolo 29 del codice penale.

Tale articolo prevede, infatti, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici se la condanna ammonta a cinque o più anni di reclusione, ovvero l'interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni cinque in caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni. Volendo preservare la formulazione del testo di legge nella parte riguardante le pene fino a tre anni e l'equiparazione della pena patteggiata a condanna, appare comunque opportuno valutare i riflessi della parte di articolato riguardante le pene oltre tale soglia. È quindi necessario coordinare meglio l'articolato col codice penale vigente, per evitare che nei casi di condanna alla fascia di pena più alta (cinque anni) la nuova norma speciale possa tradursi - involontariamente - in un beneficio rispetto alla norma penale generale, dal momento che taluni dei condannati si vedrebbero interdire per cinque anni laddove il codice penale oggi vigente prevede l'interdi-

zione perpetua. Va infine rilevato che la nuova legge stabilisce che la sospensione condizionale della pena non ha effetto «ai fini dell'interdizione dai pubblici uffici», stabilendo che alla condanna consegue, per pari durata, l'ineleggibilità. Rimandando al problema già sollevato in riferimento al comma concernente il coordinamento tra interdizione perpetua e temporanea, occorre comunque osservare come la ineleggibilità sia già prevista dal codice penale vigente all'articolo 28. Pertanto, si deve eliminare il riferimento alla durata dell'ineleggibilità,

con conseguente automatica applicazione del vigente articolo 28 del codice, strettamente connesso a quanto disposto dall'articolo 29 già citato.

L'articolo 1 del disegno di legge reca le modifiche sin qui esposte sia alla legge 31 maggio 1965, n. 575, sia alla legge 13 ottobre 2010, n. 175.

L'articolo 2 reca invece la clausola di invarianza finanziaria.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, si auspica una celere approvazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e alla legge 13 ottobre 2010, n. 175, concernente il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione)

1. All'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5-bis.1., le parole: «legge 4 aprile 1956, n. 212,» sono sostituite dalle seguenti «legislazione vigente,»;

b) al comma 5-bis.2., secondo periodo, dopo la parola: «richiede» sono inserite le seguenti: «o fa richiedere».

2. All'articolo 2 della legge 13 ottobre 2010, n. 175, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: «per la durata della pena detentiva» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi dell'articolo 29 del codice penale. In caso di condanna alla reclusione per un tempo inferiore a tre anni, l'interdizione ha la durata della pena detentiva.»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Dall'interdizione dai pubblici uffici consegue l'ineleggibilità del condannato. La sospensione condizionale della pena non ha effetto ai fini dell'interdizione dai pubblici uffici.».

Art. 2.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

