



Università di Pisa
Università di Torino; Università di Napoli Federico II; Università di Palermo;
Libera, associazioni nomi e numeri contro le mafie.

MASTER IN ANALISI, PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E DELLA CORRUZIONE

LA RESPONSABILITÀ POLITICA DI FRONTE AL FENOMENO MAFIOSO

*Gli strumenti di prevenzione e contrasto al condizionamento mafioso nelle
campagne elettorali*

CANDIDATO: Marco De Pasquale
Matricola n. 609538

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

ABSTRACT:

Il presente lavoro si sviluppa a partire dalla considerazione che centrali per l'analisi del fenomeno mafioso siano le relazioni tra le organizzazioni mafiose e le forme del potere politico, quale dato costitutivo e peculiare delle mafie stesse. All'interno di questo filone, si prova innanzitutto a tracciare un percorso storico di questi rapporti, concentrando l'attenzione sulle strategie mafiose di dialogo e sul livello di connessioni che si sono instaurate con la politica. Concentrandosi specialmente sulla fase elettorale, quale momento peculiare ed emblematico di tali relazioni, questo lavoro si propone di analizzare, con gli strumenti del diritto, e nel confronto con gli approdi delle scienze sociali, alcuni degli strumenti di prevenzione e di contrasto esistenti nel nostro ordinamento. L'attenzione si concentra, in particolare, sulle esperienze dei Codici di autoregolamentazione delle candidature, elaborati a più riprese dalle Commissioni Antimafia; sulle prassi dei partiti politici in tema di autolimitazione delle candidature, specialmente con l'analisi delle previsioni contenute negli statuti; sugli interventi legislativi introdotti nel corso degli anni (su tutti la legge Severino), problematizzando il rapporto tra diritto di elettorato passivo e attivo e tutela delle istituzioni (in questo caso anche analizzando le vicende successive al voto, a seggio ottenuto); sul tortuoso percorso della fattispecie penale di scambio elettorale politico-mafioso che appare, peraltro, anche emblematica delle varie difficoltà che legislatore, interpreti e operatori incontrano maneggiando la materia, spesso incandescente, dei rapporti mafia-politica, soprattutto in un contesto in cui le mafie tendono a mimetizzarsi nella società senza però per questo rinunciare ad espandersi e radicarsi anche in territori e settori nuovi.

INDICE:

- INTRODUZIONE	p. 5
- CAPITOLO 1. IL NODO MAFIA E POLITICA NELLA STORIA ITALIANA	p. 9
- CAPITOLO 2. LA RESPONSABILITÀ POLITICA NELLE PROPOSTE DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI E NELLE PRASSI DEI PARTITI: GLI STRUMENTI DI DIRITTO MITE	p. 27
- CAPITOLO 3. L'INCANDIDABILITÀ TRA ELETTORATO PASSIVO E TUTELA DELLE ISTITUZIONI	p. 73
- CAPITOLO 4. IL REATO DI SCAMBIO ELETTORALE POLITICO-MAFIOSO TRA EVOLUZIONE NORMATIVA E INTERPRETAZIONI GIURISPRUDENZIALI	p. 87
- CONCLUSIONI	p. 116
- BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	p. 119

INTRODUZIONE:

Nell'ambito dello studio sulle mafie riecheggia spesso un interrogativo su tutti: com'è stato possibile che, dall'Unità d'Italia (e certo anche prima) ad oggi, le associazioni di stampo mafioso, pur con alterne vicende, siano riuscite a passare indenni dai decenni, attraversando i modelli politico-istituzionali e le trasformazioni sociali che si sono succeduti, riuscendo sempre a garantirsi un posto, più o meno centrale, nelle dinamiche del potere a livello locale, nazionale e globale?

A tal proposito, si è detto, una delle caratteristiche fondamentali delle mafie risiede proprio nella loro capacità di adattamento ai contesti che si presentano: tra innovazione e tradizione, con una buona dose di flessibilità e di adeguamento delle proprie strategie, i gruppi mafiosi hanno conservato la loro forza, perseguendo il proprio utile e accumulando capitale economico e sociale.

In molti aspetti si sono distinte rispetto ad altre forme di criminalità che hanno operato nel nostro Paese (come il terrorismo politico e quello legato ad istanze indipendentiste e locali) e che hanno visto la loro parabola spesso risolversi nel giro di pochi anni.

Le organizzazioni mafiose, invece, hanno resistito al tempo, sono riuscite ad assicurarsi uno spazio e hanno continuato ad operare anche nei periodi a loro meno favorevoli, sapendo dissimularsi o rendersi visibili a seconda delle necessità imposte dalle circostanze.

Se ciò è avvenuto, non può essere stato merito soltanto della sua capacità militare: è chiaro, su questo piano, che se la loro forza risiedesse solo in questo, non sarebbe stato difficile per lo Stato mettere in campo ben altre capacità per sconfiggerle.

Quel che sembra emergere, e nel corso del testo si proverà ad evidenziarlo nel capitolo 1, è che il punto di forza di queste organizzazioni risiede nella loro capacità di intessere relazioni con le varie forme del potere ufficiale. Su questo punto, ci si deve chiedere come e perché ciò sia avvenuto e avvenga tuttora: nello specifico, perché pezzi del potere ufficiale, economico e politico, si sono mostrati inclini a collaborare con queste organizzazioni? Sulla base di quali convergenze sostanziali ciò è avvenuto?

In questo senso, costituisce sia presupposto sia conseguenza di queste relazioni il radicamento sul territorio delle associazioni di stampo mafioso: è a partire da questa cifra caratteristica che nei capitoli che seguono si proverà a cogliere alcune direttrici del rapporto mafia-politica, che a chi scrive appare fondamentale per cogliere alcune specificità del

fenomeno mafioso, trattandosi di un dato costitutivo e non meramente eventuale, oltre ad essere emblematico dei rapporti con le varie forme del potere ufficiale.

A partire dall'analisi appena accennata, che verrà sviluppata nel capitolo 1, uno spunto di partenza di questo lavoro è quello di provare a prendere sul serio le parole contenute nella Relazione finale "Mafia e Politica" della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura, presieduta da Luciano Violante, in cui, tra le altre cose, ha fatto ingresso il concetto di responsabilità politica rispetto al fenomeno mafioso, un concetto che può essere particolarmente fecondo.

Si proverà perciò a verificare, per quel che concerne la fase della campagna elettorale, che in questo lavoro viene individuata come particolarmente delicata, quali sono gli strumenti che concretamente sono stati messi in campo per prevenire e contrastare queste forme di collusione, e come questi stessi strumenti possono essere ulteriormente implementati.

In questo senso, due sono i macro-argomenti che vengono trattati:

1) le forme di limitazione alle candidature, le quali sono state introdotte:

a) in forma pattizia, con i Codici di autoregolamentazione, su cui ci si concentrerà nel capitolo 2;

b) in forma di vincoli autonomamente elaborati dai partiti politici, con interventi specifici negli Statuti (in parte coincidenti con gli impegni assunti nei Codici di autoregolamentazione) che saranno oggetto di analisi sempre nel capitolo 2;

c) in forma di legge, nello specifico la legge Severino, che sarà analizzata nel capitolo 3;

2) gli strumenti penalistici rispetto alle ipotesi di scambio elettorale politico-mafioso, con un'analisi del percorso dell'articolo 416-ter del codice penale contenuta nel capitolo 4.

Le ipotesi sub 1a e 1b sono classificabili tra gli strumenti essenzialmente preventivi, risolvendosi in buona sostanza in impegni assunti pubblicamente prima delle elezioni.

L'ipotesi sub 1c, pur attenendo perlopiù al momento elettorale, è relativa anche a situazioni in cui l'intervento avviene a seggio ottenuto, per cui può essere considerato una sorta di ibrido (come si avrà modo di specificare meglio in seguito, la dottrina non è concorde sulla classificazione di strumenti come l'incandidabilità).

L'ipotesi sub 2, infine, attiene sempre al momento della campagna elettorale, ma lo strumento è di tipo penalistico: qui dalla prevenzione si passa alla repressione, operando la fattispecie di cui all'articolo 416-ter del codice penale a scambi di promesse tra le parti oramai avvenuti.

1. IL NODO MAFIA E POLITICA NELLA STORIA ITALIANA

Introduzione. La storia italiana è caratterizzata, fin dall'Unità del 1861 (e anche prima), dalla presenza di alcune forme di criminalità organizzata comunemente definite mafie. L'appellativo porta con sé letture ed interpretazioni diverse del fenomeno, influenzate sia dall'occhio di chi ha cercato di ricostruirlo, sia dai mutamenti storici che, nel corso di oltre un secolo e mezzo, hanno contraddistinto il Paese e le mafie stesse. Queste hanno mostrato un elemento di continuità su tutti: la capacità di adattarsi continuamente ai mutamenti di contesto, modificando obiettivi e strategie, modalità e forme, riuscendo a ritagliarsi spazi importanti in tutte le fasi storiche attraversate.

Inquadrando almeno in parte il fenomeno nell'ambito della storia delle forme di criminalità, si deve subito registrare il dato obiettivo che, a differenza di altre manifestazioni criminali, quella mafiosa è riuscita ad arrivare fino ai giorni nostri, mantenendo quasi intatta la sua capacità di penetrazione nella società. Non è stato così per il terrorismo politico, per il banditismo e per altri fenomeni legati a questioni prettamente territoriali (in particolare, il banditismo sardo e il terrorismo altoatesino)¹. La criminalità organizzata di stampo mafioso, con alti e bassi e con differenze anche rispetto alle sue declinazioni locali, ha mantenuto nel corso degli anni la sua capacità di presa sul territorio e, ciò che qui si vuole mettere in risalto, nei momenti storici di transizione (ad esempio, nel periodo a cavallo tra la fine della Seconda Guerra Mondiale e la nascita della Repubblica Italiana; sul finire della cosiddetta Prima Repubblica e il passaggio alla Seconda) essa ha assunto un ruolo centrale; si vedrà più avanti se si può parlare di vero e proprio protagonismo o di (più semplice, ma altrettanto grave) compartecipazione. In ogni caso, senza voler entrare nel merito delle singole responsabilità penali, ricostruzioni scientifiche², inchieste giudiziarie³ e sentenze⁴ hanno messo in chiaro la presenza di un certo attivismo mafioso in questi periodi storici, mostrando come i mafiosi fossero presenti nelle decisioni, accanto al potere ufficiale.

¹ I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa. Perché le mafie hanno avuto successo*, Rubbettino, 2015, Soveria Mannelli.

² Per la ricostruzione della presenza mafiosa nel contesto dello sbarco in Sicilia, e nei fatti storici successivi, si rimanda alla *Relazione* della Commissione Parlamentare Antimafia del 1993, pp. 44 e ss.

³ Si veda, per il periodo 1991-1994, l'inchiesta "*Sistemi criminali*" che, pur essendosi risolta in un'archiviazione, ha comunque disvelato un intenso attivismo mafioso anche nella fase immediatamente precedente ai mutamenti radicali del quadro politico, ponendo in rilievo varie considerazioni sulla capacità della mafia di orientare alcuni snodi storici fondamentali.

⁴ Sempre per il periodo a cavallo tra Prima e Seconda Repubblica, si vedano la sentenza di primo grado relativa alla Trattativa Stato-Mafia, pronunciata dal Tribunale di Palermo, e la sentenza Ndrangheta Stragista della Corte d'Assise di Reggio Calabria.

Quel che rileva, indubbiamente, è che una tale capacità non può essere assicurata solamente alla luce della sua forza militare: in altri termini, va escluso che possa essere stata solamente la paura o l'intimidazione ad aver determinato una capacità di partecipazione a livelli così elevati. Senza che si possano sottovalutare le capacità dell'organizzazione militare delle mafie, una tale stabilità nel tempo e una tale capacità di intreccio di relazioni con le sfere del potere ufficiale non possono essere lette e spiegate compiutamente a partire dal solo elemento della sua forza militare, per la banale osservazione che, per quanto questa possa essere significativa, non può certo essere paragonabile a quella di uno Stato.

Questa semplice constatazione deve spingere l'interprete a ricercare in altri aspetti del fenomeno mafioso le ragioni che possano contribuire a gettare luce sulle sue peculiarità.

Le peculiarità della violenza mafiosa. Sotto questo profilo, ineludibile punto di partenza è la ormai celebre analisi di Franchetti e Sonnino che, nel 1876, già isolavano una caratteristica fondamentale: il primo, nel volume relativo alle Condizioni politiche e amministrative della Sicilia, rilevava che a Palermo “l'industria delle violenze è per lo più in mano a persone della classe media”⁵, notando come ciò fosse “contrario alla esperienza generale e alle opinioni ricevute”⁶. L'intera direzione è affidata ai capimafia, i quali svolgono una funzione d'ordine di una violenza diffusa che, altrimenti, si esprimerebbe in modo assolutamente brutale.

Dunque, sin da questa analisi, emerge una differenza di fondo rispetto ad altre forme di criminalità: il ruolo e la caratura dei capi infonde all'intero fenomeno mafioso la capacità di governare e indirizzare la violenza a seconda delle convenienze. È una violenza *razionale*, che segue un preciso schema e che osta al dilagare di altre forme incontrollate di violenza.

La presenza di un orientamento di fondo nelle azioni della criminalità organizzata, peraltro, richiama un ulteriore tema su cui il dibattito nel corso degli anni è stato particolarmente acceso (almeno fino alle dichiarazioni di Tommaso Buscetta): la configurabilità o meno della mafia nei termini di un'organizzazione vera e propria. Su questo aspetto, per rimanere al contesto siciliano della seconda metà dell'Ottocento, alcuni elementi di grande chiarezza erano stati evidenziati già nel Rapporto Sangiorgi⁷: il salto di qualità nell'analisi compiuta

⁵ L. Franchetti, S. Sonnino, *La Sicilia nel 1876, Volume primo. Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Barbera, Firenze, 1877.

⁶ Ibid.

⁷ Ermanno Sangiorgi, Questore di Palermo, tra il 1898 e il 1900 ha redatto vari resoconti, sul tema della presenza mafiosa in città, destinati al Ministero dell'Interno e al Procuratore Generale di Palermo.

dal Questore di Palermo, infatti, consisteva proprio nella lettura complessiva della conflittualità mafiosa al suo interno, cogliendo la considerazione, decisiva, che tali conflitti “non erano semplicemente il prodotto di una peculiare fierezza banditesca, ma implicavano leggi, procedure giudiziarie e un sistema di controllo territoriale”⁸ propri di “un’organizzazione centralizzata”⁹.

L’altro aspetto che caratterizza il Rapporto è l’enucleazione del tema delle protezioni politiche: in una lettera del 1898 Sangiorgi denunciava che “i caporioni della mafia stanno sotto la salvaguardia di Senatori, Deputati ed altri influenti personaggi che li proteggono e li difendono, per essere poi, alla lor volta, da essi protetti e difesi”¹⁰. La cosa più interessante di questo passaggio consiste proprio nella circolarità di relazioni tra mafia e (pezzi di) potere politico che viene messa in luce: uno scambio reciproco, sulla base di interessi che evidentemente almeno in parte sono convergenti, e che presuppongono un riconoscimento effettivo della funzione di questi personaggi e dell’organizzazione, giudicati in grado di assicurare un vantaggio e quindi legittimati nella loro azione.

Il risvolto pratico di questi rapporti risiede nell’impunità garantita ai mafiosi coinvolti e che il Questore denuncia nella sua lettera.

È uno sfondo che ritroviamo anche nell’omicidio Notarbartolo, “il primo dei cadaveri eccellenti”¹¹, nel 1893, il cui rocambolesco seguito processuale determinò anche una delle prime più significative, tra le tante che si susseguiranno negli anni, assoluzioni per insufficienza di prove.

Già si configura, dunque, un modello di criminalità in grado di operare al fianco del potere ufficiale: si tratta di relazioni che, già presenti in quegli anni, troveranno molte altre manifestazioni nel corso dei decenni successivi.

L’interesse dei mafiosi verso le classi dirigenti si manterrà intatto, e vedrà numerose occasioni di approfondimento: in grado di attraversare i secoli, le forme di governo, i profondi cambiamenti sociali, una simile perdurante capacità di relazione non può essere spiegata nemmeno solo attraverso l’abilità o la scaltrezza dei singoli di muoversi sullo scacchiere del potere. La forza che i mafiosi sono in grado di mettere in campo è costituita

⁸ J. Dickie, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Laterza, 2005, Roma-Bari, p. 105.

⁹ S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Nuova ed. riveduta e ampliata, Donzelli, Roma, 1996, Roma, p. 117.

¹⁰ J. Dickie, *Cosa Nostra*, cit., p. 120.

¹¹ S. Lupo, *Storia della mafia*, cit., p. 104.

dalla presenza di un'organizzazione stabile, presente nei territori, in grado di articolarsi in vari campi e con diversi approcci.

Questa prospettiva è stata a lungo sminuita, come si è appena visto, negando la configurabilità dei fenomeni mafiosi in termini associativi e dotati di un certo grado di organizzazione, nonostante già ai tempi del Rapporto Sangiorgi alcuni elementi risultano già emersi. Del resto in Italia si deve aspettare il 1982 per vedere l'introduzione, dopo gravissimi episodi delittuosi, del reato di associazione mafiosa in sé e per sé: vale a dire che fino a quell'anno gli appartenenti al sodalizio non potevano essere puniti per il solo fatto di farne parte, bensì doveva essere provata la commissione di reati specifici.

Quanto appena detto apre un'ulteriore questione: per anni ha trovato spazio persino in fonti autorevolissime una certa lettura del fenomeno mafioso che sembra evidenziare la presenza di un problema ben più profondo della semplice assenza (o debolezza) della configurazione penale del fenomeno. Ci sono alcuni testi, infatti, che aiutano a comprendere come la mafia si sia potuta accreditare, anche presso le massime istituzioni, come *forza stabilizzante* in grado di concorrere all'ordine pubblico e alla stabilità complessiva del sistema: tra questi, spicca il noto elogio funebre al capomafia Calogero Vizzini scritto nel 1954 da Giuseppe Guido Lo Schiavo, già Pretore in Sicilia e dal 1948 Procuratore generale della Corte di Cassazione a Roma, in cui il celebre giurista ricostruiva in termini quasi apologetici il ruolo svolto dalla mafia e da Vizzini: "Si è detto che la mafia disprezza polizia e magistratura; è un'inesattezza. La mafia rispetta la magistratura e la giustizia. Nella persecuzione ai banditi e ai fuorilegge la mafia ha affiancato le forze dell'ordine. Possa l'opera del successore di don Calogero Vizzini essere indirizzata sulla via del rispetto della legge"¹². Ma simili argomentazioni risulteranno resistenti nel tempo, essendo state riproposte in diverse sedi, non solo giudiziarie ma anche politiche, e anche in anni molto più vicini ai giorni nostri, benché con toni e accenti differenti¹³.

¹² Tratto dal link <http://cultiemafie.uniroma2.it/funerali-di-calogero-vizzini/>. Particolarmente emblematico è il fatto che era già noto il successore di Vizzini e che a questi, come in normali rapporti bilaterali intercorrenti tra Stati, si augurava buon lavoro.

¹³ In questo senso, si veda, come segnalato in I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa*, cit., p. 180, il caso della sentenza del Tribunale di Palmi del 18 maggio 1981, appena un anno prima dell'introduzione nel Codice Penale dell'art. 416-bis, in cui viene scritto che "«la mafia interviene sempre per difendere l'ordine», per procurare in ogni contrasto «un accordo tra amici», aggiungendo che la mafia «che potremmo definire di tipo tradizionale, malgrado qualche autorevole giurista abbia ravvisato in essa un'associazione per delinquere, non può ritenersi tale, posto che, prefiggendosi anche finalità illecite, perseguiva pure la lotta all'ingiustizia, componeva le vertenze e, quindi non può dirsi che avesse un preordinato e specifico programma delinquenziale»". Qui la lettura in termini quasi positivi del fenomeno mafioso si salda con

Da ciò si può ricavare, dunque, che rimane ferma negli anni una forma di aperto riconoscimento della mafia come *potere effettivo* che concorre alla determinazione di forme di equilibrio sul terreno che le è naturalmente proprio, quello della gestione dell'ordine attraverso la sua principale risorsa, ossia l'uso o la minaccia della violenza.

La mafia e il potere ufficiale. È quindi nella sua qualità di soggetto che si affianca a quelli ufficiali che si deve, anzitutto, indagare il lungo corso delle mafie nel nostro Paese: solo a partire da questa dimensione, come si diceva poc'anzi, è possibile leggere la connessione e il dialogo con le forme del potere costituito che si sono susseguite nel corso dei decenni e, soprattutto, l'utilità che alcuni soggetti appartenenti alle istituzioni hanno riconosciuto, nei fatti, alla presenza della mafia.

In questo senso, non sono qui particolarmente utili quelle interpretazioni che, forse prendendo in esame solo un pezzo di storia, quello dello stragismo di Cosa Nostra tra gli anni '80 e '90 del Novecento, approdano ad una lettura della mafia come *antistato*. Certo, la cifra caratteristica che alcuni interpreti hanno attribuito alla criminalità organizzata di stampo mafioso, quella di concorrere con lo Stato nell'esercizio della forza¹⁴, sottraendo alle istituzioni pezzi di monopolio in questo campo (centrale nell'analisi weberiana), potrebbe pure condurre, come estrema conseguenza, ad una ricostruzione dei rapporti in termini esclusivamente antitetici.

Si tratta, in fondo, di una visione rassicurante, che però contrasta fortemente anzitutto col dato costitutivo delle mafie che le ha consentito di riprodursi nei secoli a differenza delle altre forme di criminalità: lo stretto legame con le classi dirigenti¹⁵.

l'altro cliché tipico di questo genere di argomentazioni, ossia la contrapposizione netta tra mafia tradizionale, portatrice di valori positivi, e la mafia contemporanea, corrotta al suo interno (spesso attribuendo la deriva al peso crescente assunto dai traffici di droga all'interno dell'organizzazione criminale). Un altro aspetto da non sottovalutare risiede nelle letture in cui, al netto di giudizi sul fenomeno in sé, si richiama l'opportunità di "convivere con la mafia", come fece l'allora Ministro Pietro Lunardi (<https://www.repubblica.it/online/politica/lunardi/mafia/mafia.html>) o addirittura di costituzionalizzare "alcune manifestazioni tipiche del Sud", come espresso da uno dei fondatori della Lega Nord, Gianfranco Miglio, riferendosi anche al fenomeno mafioso (<http://www.giannibarbacetto.it/2017/06/13/gianfranco-miglio-lideologo-della-lega-a-cui-piaceva-la-mafia/>).

¹⁴ Si vedano, sul punto, le analisi del Centro Impastato. Per una summa di alcune questioni, si veda <https://www.centroimpastato.com/il-paradigma-della-complessita/>.

¹⁵ Sintetizza bene questa tendenza la Relazione di minoranza della Commissione Parlamentare Antimafia della VI legislatura quando afferma, incisivamente, che "la mafia è (...) un fenomeno di classi dirigenti".

In altri termini, se è vero che alla base dell'espansione della mafia si trova un difetto di monopolizzazione¹⁶, è altrettanto vero che, per comprendere fino in fondo il radicamento di un sistema in molti suoi aspetti parallelo allo Stato¹⁷, ma allo stesso tempo dialogante con esso, bisogna chiedersi sulla base di quali convergenze si sono potute definire le reciproche connessioni tra pezzi di istituzioni e organizzazioni mafiose articolatesi nel corso dei decenni.

Sul versante mafioso, la vicinanza alle classi dirigenti caratterizza sia i rapporti con il potere politico, sia la presenza mafiosa nel contesto dell'economia lecita. Riprendendo la celebre distinzione tra power ed enterprise syndicate di Block, in entrambe le forme dell'agire e degli interessi mafiosi la cifra caratteristica che qualifica le mafie e la distingue anche da altre forme criminali consiste nella ricerca di una vicinanza continua con l'assetto del potere costituito. La mafia, in un certo senso, appare costitutivamente attratta dalle relazioni con il potere (in senso ampio) e in questi contesti tenta di individuare, spesso con successo, modalità e forme per insediarsi¹⁸, facendo ricorso alle sue capacità di adattamento. È quanto emerge, nella fase più recente, anche dalla vicenda dell'espansione e radicamento delle mafie al nord: le organizzazioni mafiose hanno seguito il flusso di denaro raggiungendo le zone settentrionali dell'Italia e, nel farlo, hanno messo da parte gli aspetti che potevano ostacolare questo radicamento (violenza esibita in primis).

In altri termini, per poter assumere una posizione rilevante, per poter perseguire opportunità di crescita e sviluppo, è innanzitutto necessaria la vicinanza con il potere. Si deve uscire dall'idea di una mafia che si ritira in un suo contesto, nella sua cerchia: “se la mafia fosse una monade sbarrata a ogni contatto con l'esterno, bloccata in un ambito familistico, composta da soggetti autistici, sarebbe scomparsa da tempo”¹⁹. La sua forza invece risiede proprio nella capacità di intessere relazioni ampie e diffuse²⁰, in cui riesce a fornire agli

¹⁶ Come sostenuto diffusamente anche in F. Armao, *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

¹⁷ G. Falcone, in collaborazione con M. Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, 1994, Milano, p. 82.

¹⁸ Per quanto riguarda la Ndrangheta, sotto questo punto di vista, è significativa la scelta di creare un livello di affiliazione, la Santa, connesso con la massoneria, utile per stringere relazioni politiche e d'affari con pezzi del potere. Sul punto si vedano, ad esempio, le analisi di G. Sorgonà, *Società e 'ndrangheta. Il caso Reggio Calabria*, in *Laboratoire italien [Online]*, 22/2019, Online dal 14 Febbraio 2019 e la *Relazione annuale sulla 'ndrangheta* della Commissione Parlamentare Antimafia della XV legislatura, approvata dalla Commissione nella seduta del 19 febbraio 2008, pp. 34 e ss.

¹⁹ U. Santino, *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubbettino, 2006, Soveria Mannelli, p. 107.

²⁰ I mafiosi come “specialisti (...) nel tessere reti relazionali” secondo R. Catanzaro, *Le mafie e le responsabilità della politica*, il Mulino, Fascicolo 6, novembre-dicembre 2010, p. 934.

interlocutori del potere politico, istituzionale ed economico elementi di scambio consistenti e appetibili.

Sul piatto della bilancia, come visto, rientra certamente l'impunità: per molti anni la difficoltà oggettiva a condannare i mafiosi, risolvendosi molti processi in altrettante assoluzioni per insufficienza di prove, è stata la tendenza che ha permesso ai mafiosi stessi di acquisire legittimità sul piano pubblico e di rigenerare le forze impiegate. Con questo meccanismo, interrotto solo a partire dagli anni '70 e '80 del Novecento, le mafie si sono potute affermare come un potere parallelo a quello ufficiale dotato di una sorta di riserva di violenza, talvolta solo paventata talora invece anche manifestata in tutta la sua drammaticità, che ha contribuito a determinare una signoria sul territorio e, nel farlo, ha contribuito a mantenere un equilibrio anche a livello nazionale.

Centrale in questo senso è la considerazione che, tanto nei primi decenni dello Stato unitario, quanto nel sistema bipolare del secondo dopoguerra, la mafia ha svolto un ruolo nel processo di conservazione dello status quo, partecipando al blocco sociale dominante. Non l'ha fatto, leggendo le parole di Falcone, in posizione di subalternità a un qualche terzo livello, bensì come soggetto autonomo, che dialoga con altri poteri.

Non è detto, comunque, che la relazione debba essere necessariamente da pari a pari. Anzi, c'è stato chi ha sostenuto che, salvo che nella fase della strategia stragista di marca corleonese, che coincide con uno snodo fondamentale della storia della Repubblica e con alcuni cedimenti sul versante dell'impunità²¹, la mafia ha sempre mostrato una sorta di deferenza al potere²², interessata a mantenere le relazioni nell'ottica di perseguire i propri interessi.

Quel che conta, però, è che in certi settori del livello politico-istituzionale nel corso dei decenni si è affermata l'idea che una forma di violenza organizzata potesse essere utile per garantire l'assetto esistente e per assicurare una forma d'ordine.

Ciò è stato dovuto in parte, senza dubbio, alla presenza di una statualità debole, che ha tollerato la presenza di un altro potere parallelo, organizzato e in grado di riprodurre alcuni

²¹ Con le condanne, confermate in Cassazione, del Maxiprocesso.

²² I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa. Perché le mafie hanno avuto successo*, Rubbettino, 2015, Soveria Mannelli.

aspetti tipici della statualità stessa²³. E in questo meccanismo, nel secondo dopoguerra, la mafia ha partecipato all'affermazione di un sistema politico bloccato, in cui cioè l'opzione comunista era esclusa dalla possibilità di ingresso al governo del Paese, in ottemperanza al sistema di suddivisione del mondo in due blocchi definito a livello internazionale.

Nel secondo dopoguerra, il primo e più rilevante segno di questa compartecipazione trova riscontro con la violenza mafiosa rivolta verso esponenti sindacali e della sinistra siciliana; una violenza che ha il suo culmine nella strage di Portella della Ginestra, in una vicenda i cui contorni sono ancora in parte oscuri. Il risultato pratico sarà quello di invertire la tendenza elettorale mostratasi nel 1947 con l'affermazione delle forze della social-comuniste a favore della Democrazia Cristiana nel breve volgere di un anno.

Lo stesso attivismo, come già notato, si mostra anche nella delicatissima fase di passaggio tra Prima e Seconda Repubblica in cui l'interesse degli esponenti mafiosi si rivolge inizialmente, e di nuovo, verso la prospettiva separatista, ottenendo su questo terreno tutt'altro che successi²⁴, salvo poi dirigere la propria attenzione verso la nascita di Forza Italia facendo così dissolvere il precedente indirizzo nel nulla.

La partecipazione mafiosa alla politica: l'approccio relazionale. Dalle considerazioni appena svolte si può anche ricavare che la mafia, nell'interessarsi alla politica, segue un proprio programma definito a priori?

Questo interrogativo richiama le forme con cui la mafia partecipa alla vita politica e cioè se, anzitutto, stringe alleanze tattiche o strategiche con pezzi di potere politico-istituzionale, e se nella sua partecipazione si fa non soltanto interprete ma svolge anche un ruolo da protagonista oppure semplicemente segue tendenze già tracciate da altri.

La Relazione di Violante, Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura, del 1993 si esprime in modo chiaro rispetto a Cosa Nostra: essa "ha una propria

²³ Sul punto si veda l'analisi di U. Santino, *La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Laterza, 1994, Roma-Bari, pp. 125 e ss.

²⁴ Sempre nell'inchiesta *Sistemi criminali* si dà conto delle varie esperienze di leghe indipendentiste che sono sorte a cavallo tra il 1989 e i primi anni Novanta. Nessuna di queste esperienze sarà in grado di affermarsi e nel breve volgere di qualche anno lasceranno spazio alle nuove prospettive che nel frattempo si sono delineate nel quadro politico frastagliato del dopo *Mani pulite*.

strategia politica”²⁵ che “non è mutuata da altri, ma imposta agli altri con la corruzione e con la violenza”²⁶ potendo anche “intrecciare le proprie azioni agli interessi di altri gruppi”²⁷.

Nella sentenza-ordinanza che ha preparato il Maxi Processo si afferma che si è andati oltre la contiguità: si è realizzata, infatti, “una singolare convergenza tra interessi mafiosi e interessi attinenti alla gestione della cosa pubblica, fatti che non possono non presupporre tutto un retroterra di segreti ed inquietanti collegamenti che vanno ben al di là della mera contiguità e che devono essere individuati e colpiti se si vuole davvero voltare pagina”²⁸.

In alcune interpretazioni si è poi fatto un ulteriore passo in avanti, parlando di produzione mafiosa della politica²⁹: la mafia, secondo questo filone di pensiero, agirebbe contemporaneamente sia fuori e contro lo Stato, sia dentro e con lo Stato e, in questo senso, parteciperebbe in modo attivo alla vita pubblica, con una precisa funzione all’interno del sistema relazionale che tiene insieme, strutturalmente, “soggetti illegali e legali”³⁰. In questo contesto, cioè, le sarebbero delegati, di fatto, compiti repressivi extra-legali, facendo leva sulla sua capacità egemonica nell’uso della violenza e sull’orientamento razionale di questa nella direzione di obiettivi convergenti.

Se questa linea interpretativa è in grado di inquadrare una serie di relazioni e di azioni criminose all’interno di un disegno e di una spiegazione coerente, è altrettanto vero che rimane aperto il nodo sulla capacità di autonoma elaborazione mafiosa della strategia politica perseguita.

In altri termini, anche la matrice anticomunista, che ha costituito, almeno dal secondo dopoguerra al 1989, un terreno comune tra pezzi di apparati politico-istituzionali e ambienti mafiosi, va ricondotta a un contesto, quello della Guerra fredda, che ragionevolmente sopravanza le possibilità di incidenza mafiosa.

Le organizzazioni mafiose sembrano, nell’interessarsi alla politica, mettersi in scia di questa tendenza, convergendo su un certo programma, partecipando a una serie di vicende anche di

²⁵ *Relazione Violante*, Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura, 1993.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Brano tratto da S. Lupi, R. Tovazzi, *La nuova criminalità organizzata. La situazione attuale*, Rassegna dell’Arma, Studi, Gennaio-Marzo 2008, consultato a questo link <http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2008/n-1---gennaio-marzo/studi/la-nuova-criminalit%C3%A0-organizzata-la-situazione-attuale>.

²⁹ U. Santino, *Dalla mafia alle mafie*, cit., pp. 276 e ss.

³⁰ *Ibid.*

un certo peso³¹ e cercando di trarne vantaggi e riconoscimento. È questa l'opinione, ad esempio, che esprime lo storico Salvatore Lupo: analizzando alcuni flussi di voto, si nota come in realtà la mafia siciliana sembri in fin dei conti "incapace di giostrare la propria influenza elettorale prescindendo dall'input di un partito politico"³².

A sostegno di questa tesi vengono riportati i casi del Movimento per l'Indipendenza della Sicilia (MIS); dell'appoggio alle destre fino all'operazione Milazzo; dell'indicazione di voto nel 1987 a favore del Partito Radicale (PR) e del Partito Socialista Italiano (PSI); a questi si aggiunge, come poc'anzi ricordato, l'esperienza delle numerose Leghe meridionali che sono sorte a partire dal 1989 dissolvendosi nel giro di pochi anni senza aver mai ottenuto risultati significativi.

Si tratta di situazioni in cui, le direzioni in qualche modo scelte e veicolate da esponenti mafiosi non hanno trovato riscontro immediato nei numeri³³, senza considerare la difficoltà, in ogni caso, di verificare quanto le tendenze siano eventualmente determinate dall'intervento mafioso e quanto, invece, siano influenzate da movimenti di voto più generali, a livello regionale (ad esempio, il voto d'opinione intorno all'ipotesi separatista, ben diverso dal voto condizionato da boss mafiosi) o a livello nazionale (la crescita generale di PSI e PR alle elezioni del 1987)³⁴.

Il nesso mafia-politica, dunque, andrebbe così ricercato altrove: escluso un ruolo decisivo della mafia nel determinare, da sola, svolte elettorali sul piano quantitativo, pur non negando l'apporto di "galoppini e capi-elettori"³⁵ nella "parte esecutiva della macchina politica"³⁶, bisognerebbe invece riconoscere che il suo contributo si è innestato intorno ad opzioni di stabilizzazione o cambiamento del quadro politico seguendo tendenze generali promosse

³¹ Dal Caso Moro, ai moti di Reggio al Golpe Borghese, presenze mafiose di vario tipo e con vari ruoli emergono in tutte le inchieste che si sono succedute negli anni.

³² S. Lupo, *Storia della mafia*, cit., p. 260.

³³ Rispetto alla capacità mafiosa di influenzare il momento elettorale, e in particolare rispetto alla considerazione che le organizzazioni mafiose trapiantate al centro-nord "non sembrano (...) disporre di amplissimi 'pacchetti' di consensi", si veda, per un'analisi delle linee di tendenza odierne, il *Primo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali, per la Presidenza della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno mafioso*, a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata presso l'Università degli Studi di Milano (Direttore dell'Osservatorio: Prof. Fernando Dalla Chiesa), contenuto anche nel *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura del 6 Maggio 2014 (diffusamente, e spec. p. 203).

³⁴ In questo senso, Lupo esprime perplessità sulle stime relative al numero di voti che sarebbero nella disponibilità di Cosa Nostra, giudicando poco accurati i risultati cui si giunge con l'applicazione del metodo induttivo.

³⁵ S. Lupo, *Storia della mafia*, cit., p. 259.

³⁶ Ibid.

anche in altri sedi. Anche in questo caso, si potrebbe dire, più che con la forza dei suoi voti, la strategia utilitaristica mafiosa ha individuato punti di contatto con alcune forze ed esponenti politici, offrendo il suo contributo nei termini, ancora una volta, di compartecipazione, mettendo in campo le risorse che le sono proprie.

La ricostruzione che emerge dall'inchiesta *Sistemi Criminali* sembra confermare questa ipotesi: i mafiosi, riuniti nel 1991 nelle campagne nei pressi di Enna, sembrano molto attenti ai mutamenti che si producono altrove, solerti nel cercare contatti e nell'individuare nuove prospettive, muovendosi in modo coordinato rispetto a quel che succede intorno, cercando di ricavare un vantaggio dal nuovo assetto che ancora non si è formato ma va pian piano delineandosi. La fase più acuta della strategia stragista è ancora di là da venire, e non sono mancate letture che hanno attribuito a taluno o a talaltro omicidio immediate ricadute pratiche sul quadro politico nazionale, quasi fosse il contributo di Cosa Nostra portato nel quadro di una più complessa strategia³⁷.

Senza poter qui entrare nel merito rispetto a vicende dai contorni ancora molto oscuri, quel che qui rileva è che il rapporto sul piano politico non si configura tanto nei termini di una iniziativa autonoma assunta dalla mafia, quanto piuttosto nel quadro di una partecipazione che si sviluppa su terreni condivisi e in cui l'orientamento di fondo è quello di ricavare il massimo vantaggio, in termini economici e di gestione del potere reale. Ancora una volta, quindi, l'interpretazione che meglio consente di descrivere i rapporti che si sviluppano sul piano politico è quella di una mafia *relazionale*, che cerca di individuare i punti di contatto con le classi dirigenti, siede al loro stesso tavolo, "offre[ndo] dei servizi che lo Stato non riesce ad offrire"³⁸ e portando in dote le sue principali caratteristiche: la capacità di esercitare una "signoria territoriale"³⁹ e di governare la violenza presente nella società e di cui essa stessa si fa diretta portatrice, orientandola in senso razionale.

Ci sono stati dei momenti nella storia mafiosa, specialmente quella siciliana nel periodo tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '90 in cui la violenza è esplosa nello stragismo, con una conflittualità molto elevata che ha alzato anche il livello di risposta da parte delle

³⁷ Sempre nell'ambito dell'inchiesta *Sistemi Criminali* è riportata la nota dell'Agenzia di Stampa Repubblica in cui, alla vigilia della strage di Capaci, si prefigurava l'ipotesi di un attentato eccellente per orientare la scelta del nuovo Presidente della Repubblica.

³⁸ P. Borsellino, *Relazione* presentata in data 27 marzo 1992 a Palazzo Trinacria, a Palermo, in occasione della tavola rotonda su "*Criminalità, politica e giustizia*", consultato al link https://www.archivioantimafia.org/altri_documenti/Borsellino_27.03.92.pdf.

³⁹ Diffusamente in U. Santino, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995.

autorità pubbliche. Tale violenza ha avuto anche delle caratteristiche molto peculiari, se è vero che alcuni attentati (quelli del 1993 in particolare, da Via Fauro alle bombe di Milano e Roma passando per Via dei Georgofili, per tacere di quelli che invece non si sono realizzati, come l'attentato allo Stadio Olimpico di Roma o altre azioni contro il patrimonio artistico dello Stato, rimaste in uno stadio di profonda oscurità) erano più "simili a quelli del terrorismo politico"⁴⁰.

Ma anche nel momento in cui si sta per sferrare un attacco importante allo Stato, l'obiettivo rimane quello della *relazione*. Una traccia di ciò si trova ancora una volta nell'inchiesta Sistemi Criminali, laddove un collaboratore di giustizia riferisce, de relato, un'emblematica frase dello stesso Riina: "Si fa la guerra per poi fare la pace"⁴¹. Un'altra traccia va sicuramente rinvenuta nella complessa vicenda della trattativa Stato-Mafia⁴². Ma soprattutto, l'ottica relazionale e non di scontro frontale, nonostante le apparenze, sembra permettere di inquadrare la risposta all'interrogativo, decisivo, sul motivo dell'interruzione, ad un certo punto, della strategia stragista.

Quel che più interessa sottolineare, in questa sede, non è tanto l'esistenza storica delle relazioni tra mafia e pezzi delle Istituzioni, quanto piuttosto sottolineare che anche nel momento di massima esplosione della violenza mafiosa l'approccio relazionale e i canali riservati di dialogo sembrano non essersi interrotti.

La partecipazione mafiosa alla politica: lo svuotamento del pubblico. Rimane, però, ancora aperto l'interrogativo sull'elemento di condivisione profondo che consente di instaurare le relazioni. Si è detto della condivisione della prospettiva anticomunista, ossia della partecipazione mafiosa nello schieramento di forze che hanno contribuito ad impedire che in Italia il Partito Comunista Italiano potesse partecipare direttamente al Governo ai massimi livelli. Ma la semplice considerazione che il rapporto mafia-politica è proseguito

⁴⁰ S. Lupo, *Storia della mafia*, cit., p. 261. In questo senso depone anche la sigla "Falange Armata" che a partire dal 1990 è stata utilizzata per rivendicare alcuni attentati che, per modalità e obiettivi, apparivano distanti dalle consuete logiche d'azione mafiose.

⁴¹ Indagine *Sistemi Criminali*, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, DDA, Richiesta di archiviazione per Licio Gelli + 13, p. 33.

⁴² In cui uno degli elementi fondamentali consiste proprio nel dialogo intessuto tra pezzi di istituzioni e interlocutori mafiosi: al netto della complessità delle varie ricostruzioni, processuali e non, quel che qui più interessa è la circostanza che sul versante degli appartenenti a Cosa Nostra è stata perseguita una strada di dialogo anche avanzando richieste. Non ci si può qui soffermare sul motivo profondo di queste relazioni: ma anche in questo caso emerge l'approccio dialogante dei mafiosi anche nella fase in cui la tensione e la violenza hanno raggiunto il loro apice. Per un'analisi della vicenda precedente al processo e alla sentenza si veda anche M. Torrealta, *La trattativa*, Rizzoli, Milano, 2010.

anche ben oltre il crollo del Muro di Berlino e la fuoriuscita della prospettiva comunista tra quelle effettivamente realizzabili induce a cercare più in profondità il terreno comune.

In altri termini, per evitare di considerare certe alleanze solo tattiche, e comprendere invece le condivisioni a livello strategico tra la mafia e un certo modo di intendere la politica bisogna chiedersi, nella concezione dello spazio pubblico, cosa possa accomunare gli attori che trovano in questo legame reciproco riconoscimento e reciproca utilità. Un punto centrale è costituito dall'idea che l'esercizio del potere coincida con la privatizzazione di beni, funzioni ed opportunità pubbliche⁴³.

Ciò lo si è visto in quel meccanismo di delega, nei fatti, di funzioni d'ordine sottratte dal monopolio pubblico della forza legittima pubblica e attribuite in parte alla violenza mafiosa, riconosciuta e legittimata come parte integrante del sistema di potere⁴⁴, in grado di svolgere un ruolo sullo scenario pubblico e legittimata anche attraverso il meccanismo dell'impunità.

Si tratta di un elemento che risulta però decisivo anche nel tracciare una linea di continuità tra sistemi clientelari e presenza mafiosa. In modelli in cui il clientelismo e la corruzione si affermano come modalità d'azione condivisa tra un pezzo di politica e organizzazioni criminali, sembra addirittura “quasi impossibile tenere fuori i mafiosi”⁴⁵, anche perché questi “hanno a disposizione l'arma della violenza”⁴⁶, oltre ad essere specializzati nel governo del mondo delle transazioni illecite, con funzioni di garanzia e d'ordine del rispetto dei patti, che naturalmente non possono essere affidate alla forza pubblica e necessitano, invece, di altri attori in grado di far rispettare le regole⁴⁷.

Questo modello di relazioni negli ultimi anni è stato letto anche con le lenti interpretative della cd. area grigia, ossia quell'area caratterizzata da “un intreccio di relazioni e di affari

⁴³ I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa*, cit., pp. 400 e ss.

⁴⁴ Si veda, U. Santino, *Mafia e politica dalla prima alla seconda Repubblica*, consultato online a questo link: <https://www.centroimpastato.com/mafia-e-politica-dalla-prima-alla-seconda-repubblica/>. Particolarmente interessante a questi fini è il paragrafo “Delitti politico-mafiosi, pluralità di soggetti e convergenza di interessi” a cui si rimanda.

⁴⁵ I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa*, cit., p. 402.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ A. Vannucci, D. della Porta, *Mani impunito. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, 2007, Roma-Bari, pp. 183 e ss.; nello specifico, “un elemento qualificante” che caratterizza i mafiosi “è l'impiego di una serie di risorse – violenza e capacità di intimidazione, reputazione, informazioni, reticoli di rapporti e conoscenze – per fornire servizi di garanzia dei diritti di proprietà in contesti nei quali la salvaguardia di tali diritti è fragile e incerta. La domanda di protezione, che pure in alcuni casi è energicamente promossa dagli stessi mafiosi, spesso viene attivamente formulata dai «clienti», specie quando la protezione autoprodotta o fornita da altre «terze parti» – come lo Stato – non è disponibile, oppure risulta relativamente più costosa e inefficace. È questo il caso della corruzione. Come più volte sottolineato, i mercati illeciti rappresentano uno dei campi dove più intensa è la genuina domanda di servizi protettivi” (p. 183).

costituito da rapporti di collusione e di compenetrazione tra mafiosi e [altri] componenti”⁴⁸, i quali possono essere “professionisti, politici, imprenditori, tecnici e burocrati”⁴⁹.

In un sistema del genere, in cui prevalgono “reti policentriche, nelle quali contano molto di più i legami orizzontali di quelli verticali”⁵⁰, i mafiosi riescono a penetrare con una certa facilità, mettendo a disposizione le risorse che le sono proprie, ossia innanzitutto “l’uso specializzato della violenza [e] la capacità di manipolare e utilizzare relazioni sociali, ovvero di accumulare e impiegare capitale sociale”⁵¹. Ancor di più, essi riescono a imporsi nel contesto di rapporti con il mondo legale anche grazie alla tendenza di strutturare l’area grigia intorno allo scambio di risorse interamente pubbliche⁵², in un meccanismo con cui ai mafiosi viene garantita “piena cittadinanza”⁵³ nel sistema.

In un certo senso, dunque, combinati in modo diverso, gli elementi della signoria territoriale, dell’uso della violenza in modo razionale, con precisi scopi e funzioni d’ordine, della capacità di governare il complesso mondo extra-legale, emergono sia quando le mafie partecipano all’equilibrio nel governo dei territori sia quando queste indirizzano la loro attività nell’ambito economico. Gli strumenti utilizzati sono gli stessi, pur articolati in modo diverso: la strategia di inabissamento che le organizzazioni mafiose sembrano perseguire da qualche tempo comporta, in particolare, che la violenza esercitata sia ridotta (benché non esclusa, come vedremo). Ma questo dato, lungi dall’essere un sintomo dell’assenza mafiosa, può in realtà essere visto come l’espressione di una più efficace capacità di controllo dei territori e dei settori interessati, bastando allo scopo solamente l’evocazione della violenza e non il suo effettivo esercizio⁵⁴.

In ogni caso, va rilevato che è nell’ambito della presenza mafiosa nell’economia lecita, anche in territori diversi da quelli in cui storicamente le organizzazioni criminali sono sorte, che

⁴⁸ R. Sciarone, *All’ombra delle mafie. L’area grigia di cosa nostra, ’ndrangheta e camorra*, il Mulino, Fascicolo 3, maggio-giugno 2011, p. 397.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ivi, p. 401.

⁵¹ Ivi, p. 398.

⁵² *Secondo Rapporto sulle Aree Settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno mafioso* a cura dell’Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell’Università degli Studi di Milano, 2017, pp. 11 e ss.

⁵³ Ivi, p. 13.

⁵⁴ Dal *Resoconto stenografico* della seduta del 27 aprile 2016 della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura, p. 27: “Le mafie sono (...) organizzazioni innegabilmente dotate di politicità, che agiscono ormai, dopo gli anni delle stragi, con modalità sempre meno antagoniste e visibili e sempre più liquide e opache, capaci di infiltrarsi negli spazi lasciati liberi o non adeguatamente presidiati dalla società civile, dalla politica, fino a creare crepe che mettono a rischio parti dell’impianto dello Stato e delle Istituzioni”.

oggi si gioca una parte rilevante della partita, e quindi in questi contesti si concentrano molti degli interessi mafiosi. Anche in questo caso, la connessione con il mondo della politica risulta decisivo, specialmente a livello locale.

Secondo il “Rapporto sulle aree settentrionali” del 2014 curato dall’Osservatorio sulla Criminalità Organizzata (CROSS) dell’Università degli Studi di Milano, un ruolo cruciale è svolto dai comuni minori⁵⁵. Ciò non è casuale: in questo contesto si determinano alcune condizioni favorevoli per le organizzazioni mafiose che intendono espandersi in territori diversi da quelli d’origine. La prima, segnalata in questo studio, è “l’inesistenza o la debole presenza di presidi delle forze dell’ordine, la quale già di per sé garantisce a gruppi armati una facilità di esercizio *de facto* di una giurisdizione parallela”⁵⁶.

Mutatis mutandis, ricorre ancora una volta l’elemento del difetto di monopolizzazione da parte dell’autorità pubblica dell’esercizio della forza legittima come varco attraverso il quale le organizzazioni mafiose riescono ad entrare, guadagnando spazi nel contesto in cui intendono affermarsi. È da qui che si può ricavare il ruolo della violenza: non più diretta in prima battuta contro le persone, ma innanzitutto rivolta alle cose (in particolare con la tecnica degli incendi), sempre a scopo di intimidazione⁵⁷.

La predilezione per i piccoli comuni, inoltre, si rafforza anche in relazione ad un altro aspetto: posto che, si è visto anche sopra, le organizzazioni mafiose non sembrano essere in grado di svolgere un ruolo decisivo in termini di masse di voti da spostare, nei piccoli comuni

⁵⁵ *Primo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali*, per la Presidenza della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno mafioso, a cura dell’Osservatorio sulla Criminalità Organizzata presso l’Università degli Studi di Milano (Direttore dell’Osservatorio: Prof. Fernando Dalla Chiesa), contenuto anche nel Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura del 6 Maggio 2014, pp. 28 e ss. Per quel che concerne, invece, le regioni del Sud di tradizionale insediamento mafioso (ossia Calabria, Campania e Sicilia) si deve segnalare che i dati relativi alle dimensioni dei Comuni sciolti per mafia, dal 1991 al 2018, sembrano indicare delle linee di tendenza parzialmente differenti: come esposto da V. Mete, *Lo scioglimento dei comuni come politica pubblica. Un’analisi empirica*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Rapporto di Avviso Pubblico a cura di Simona Melorio, Altreconomia, 2017, Milano, pp. 36 e ss. (e spec. pp. 41-44), nelle tre regioni indicate, i Comuni sciolti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono sotto-rappresentati rispetto al totale dei Comuni di queste dimensioni presenti in queste aree, mentre quelli sciolti con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti e quelli superiori a 15.000 abitanti sono sovra-rappresentati. Ciò, tuttavia, può essere anche una conseguenza “delle maggiori capacità e volontà delle agenzie di contrasto di colpire i Comuni più grandi piuttosto che quelli più piccoli” (p. 43) e questo aspetto si salda anche con “l’ipotesi che sia la magistratura con le sue operazioni a dar forma alla fisionomia complessiva degli scioglimenti” (p. 44).

⁵⁶ *Primo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali*, cit., p. 29.

⁵⁷ Ivi, p. 26.

tuttavia può essere sufficiente anche un numero relativamente basso di preferenze ben organizzate per giungere all'elezione di qualche consigliere di riferimento⁵⁸.

Lo studio segnala, in ogni caso, la difficoltà degli esponenti della criminalità nei comuni del centro-nord di assumere e far affermare sullo scenario pubbliche iniziative politiche autonome (come, ad esempio, proprie liste civiche appositamente create)⁵⁹. Ma questo non sembra essere un elemento in grado di indebolire il rapporto che si instaura, in questi contesti, con la politica. Anzi, la riflessione va articolata proprio a partire dal divario “tra il livello dei consensi rappresentati e il livello (spesso più alto) dell'incidenza dei clan sui comportamenti amministrativi e sulla vita pubblica”⁶⁰.

Non sono però soltanto i piccoli comuni a costituire il baricentro dell'espansione mafiosa: mostrando una buona capacità di “resilienza organizzativa”⁶¹, anche le zone ad “alta densità demografica”⁶² rappresentano uno snodo cruciale, e ciò sia per le possibilità di mimetizzazione⁶³, sia per le opportunità più estese di relazione anche ad alti livelli e sia perché in questo tipo di territori è spesso presente un livello elevato di cementificazione, a cui corrispondono interessi economici in uno dei settori, quello dell'edilizia, da sempre di rilevante interesse per le mafie⁶⁴.

Si tratta, quindi, di uno scenario in cui possono essere rinvenuti, combinati tra loro in modo diverso, le caratteristiche tradizionali e gli interessi delle organizzazioni mafiose per come queste si sono sempre poste nello scenario e nel contesto pubblico: dalla capacità di inserirsi

⁵⁸ Ivi, p. 29.

⁵⁹ Si tratta di un elemento che abbiamo già riscontrato poco sopra nell'analisi condotta, in un differente contesto e con un altro accento, anche da S. Lupo, *Storia della mafia*, cit., p. 260.

⁶⁰ *Primo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali*, cit., p. 203.

⁶¹ Ivi, p. 10.

⁶² Ivi, p. 30.

⁶³ Si tratta, insieme alla minor capacità di una società civile non esposta storicamente alla presenza mafiosa di individuare con tempestività alcuni segnali, di un elemento presente sin dagli anni '70 come esposto in M. Massari, *Gli insediamenti mafiosi nelle aree «non tradizionali»*, in *Quaderni di Sociologia [Online]*, 18/1998, online dal 30 novembre 2015: “nelle nuove sedi, i mafiosi [han]no trovato una *maggiore facilità di mimetizzazione e l'assenza di collaudati strumenti di difesa sociale*. Ciò ha agevolato la parziale riproduzione di un fenomeno che si riteneva in altri tempi tipico dell'ambiente meridionale. L'oggettiva sottovalutazione di alcuni segnali, la resistenza culturale ad ammettere l'esistenza di insediamenti mafiosi in territori considerati sani ed, in alcuni casi, l'assenza di vigilanza da parte delle istituzioni e dell'opinione pubblica hanno favorito, di fatto, un inquinamento progressivo del tessuto socio-economico. Se, da un lato, sono state evidenti le responsabilità di alcuni rappresentanti politici locali, poco solerti nel mantenere alta la soglia di attenzione sul fenomeno, dall'altro è necessario evidenziare come accanto ad un'infiltrazione visibilmente «deviante» – caratterizzata dal ricorso a pratiche cruente – sia stata presente un'infiltrazione «sommersa», camaleontica, che ha portato, in alcuni casi, ad un vero e proprio controllo di alcuni settori delle economie locali”.

⁶⁴ *Secondo Rapporto sulle Aree Settentrionali*, cit., 2017, pp. 24 e ss.

nel difetto di monopolizzazione dell'uso della forza legittima da parte dello Stato, alla ricerca costante delle relazioni con le classi dirigenti a tutti i livelli, fino al controllo e all'orientamento della violenza in senso razionale, con un uso largo di forme diversificate di intimidazione⁶⁵, tutti gli elementi propri delle organizzazioni mafiose, come ricostruiti sopra, ritornano anche nello scenario attuale, in cui, anche a causa del mutamento dello scenario geopolitico intercorso negli ultimi trent'anni, le possibilità di influenza nell'ambito della definizione degli equilibri di governo a livello nazionale ed europeo sono forse più limitate rispetto al passato, mentre invece più ampie sono le opportunità di sviluppo e affari sul versante locale, adottando una logica utilitaristica e una struttura adattiva.

Rimane però sempre centrale il rapporto con la politica, orientato alla ricerca della massima utilità per i mafiosi: dai settori economici in cui l'apporto decisionale della politica costituisce un elemento particolarmente cruciale fino alla ricerca di forme di legittimazione e di impunità, l'interesse mafioso verso il potere politico resta costante.

Non è raro che, per garantire questi interessi più da vicino, vi sia da parte delle organizzazioni mafiose la ricerca di un intervento, diretto o indiretto, nella fase elettorale, per cercare di determinare esiti favorevoli che si possano tradurre, nel corso del mandato, in occasioni concrete di profitto e in altri vantaggi.

Da qui in poi, si cercherà di individuare e di studiare alcuni strumenti di prevenzione e contrasto di tali tendenze: dai Codici di autoregolamentazione elaborati in Commissione Antimafia, agli impegni assunti dai partiti rispetto alle candidature (strumenti preventivi) fino alla configurazione in termini di reato dello scambio elettorale politico-mafioso (strumento repressivo), passando per la disciplina di legge sull'incandidabilità introdotta con la legge Severino (che ha suscitato non poche polemiche).

⁶⁵ Si dovrebbe aprire un capitolo a parte per quel che concerne la definizione e i confini dell'intimidazione mafiosa: a tal proposito, la Cassazione si è espressa in alcune occasioni (tra cui Cassazione Penale, Sezione V, sentenza 28531/2013; Cassazione Penale, Sezione V, sentenza 21562/2015) sostenendo che "il messaggio intimidatorio può acquisire diverse forme che si pongono in stretta correlazione con il livello raggiunto dalla 'fama criminale' dell'associazione" (si vedano M.C. Canato, *L'art. 416-bis c.p. alla "prova" delle cd. "nuove mafie": dall'esteriorizzazione della forma di intimidazione alla "riserva di violenza"*, *Giurisprudenza Penale*, 2020, pp. 2-3; R.M. Sparagna, *Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approdi giurisprudenziali*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, p. 1). Tali forme che può assumere vanno dai messaggi intimidatori diretti a quelli indiretti fino a comportamenti apparentemente legittimi a cui seguono reazioni conseguenti alla consapevolezza del normale *modus operandi* mafioso (è il caso del ritiro da una gara d'appello di altri concorrenti nel momento in cui entra in scena un boss).

2. LA RESPONSABILITÀ POLITICA NELLE PROPOSTE DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI E NELLE PRASSI DEI PARTITI: GLI STRUMENTI DI DIRITTO MITE

Uno spunto alla base di questo lavoro è l'approfondimento e la verifica, ad ormai 18 anni di distanza, dell'attualità della traccia di lavoro segnata nella Relazione sui rapporti tra mafia e politica dell'On. Luciano Violante, allora Presidente della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, istituita dall'art. 25-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356.

Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sul fenomeno mafioso. Per inquadrare meglio il lavoro che lì è stato svolto è utile partire proprio dai compiti generali delle Commissioni parlamentari d'inchiesta. L'art. 82 della Costituzione afferma che "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria".

È dentro questo quadro che vengono definiti, dal decreto-legge 306 del 1992 come convertito in legge, gli orientamenti della Commissione presieduta da Luciano Violante. Si legge nell'art. 25-quinquies, infatti, che obiettivo del lavoro è quello di "verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso"; di "accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo ed amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria"; di "accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni"; infine "di riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente".

Tale formulazione è, in realtà, del tutto analoga a quella contenuta nella legge 23 marzo 1988, n. 94 istitutiva della Commissione antimafia precedente, quella presieduta dall'on. Gerardo Chiaromonte, anch'essa dotata di poteri d'inchiesta⁶⁶.

Erano differenti, invece, le prerogative della Commissione istituita con la legge Rognoni – La Torre (legge 13 settembre 1982, n. 646): questa, infatti, “fu istituita soltanto allo scopo di verificare l’attuazione delle leggi dello Stato in riferimento al fenomeno mafioso e alle sue concessioni”⁶⁷.

Non si può qui ricostruire tutto il percorso delle varie Commissioni parlamentari d'inchiesta sul fenomeno mafioso che sono state istituite nel corso degli anni: basterà dire, però, che a partire dalla III legislatura (e con l'interruzione solo della VI legislatura) questa è stata sempre istituita, pur identificando focus differenti di analisi e approfondimento, sempre tra l'inchiesta vera e propria, la verifica dell'attuazione della normativa antimafia e la proposta al legislatore.

La Commissione presieduta da Violante. Ritornando alla Commissione antimafia della XI legislatura presieduta da Luciano Violante, il contesto in cui questa viene varata influisce non poco sull'indirizzo che la stessa assume.

Il decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 con cui viene istituita interviene a pochi giorni dalla strage di Capaci (23 maggio 1992) in un contesto di drammatici sconvolgimenti per la storia della Repubblica⁶⁸. Si tratta dello stesso decreto, peraltro, con cui venne estesa l'applicazione del regime carcerario di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario anche ai reati di mafia.

Il clima presente in Italia in quel particolare momento storico emerge con estrema chiarezza dalla documentazione relativa ai lavori della Commissione, in cui decisivi sembrano essere

⁶⁶ È interessante leggere quanto esprime la *Relazione Violante* (p. 12) sul contributo innovativo della Commissione Chiaromonte: “il Parlamento, anche per il contributo della Commissione antimafia, guidata dal sen. Gerardo Chiaromonte, fece il suo dovere, innovando radicalmente il sistema tradizionale di risposta alla mafia, sino ad allora, in modo quasi esclusivo, imperniato sulle sole leggi penali”.

⁶⁷ N. Tranfaglia, “Le commissioni d'inchiesta sulla mafia nell'Italia repubblicana”, in “*Atlante delle mafie. Storia, economia, società cultura. Volume primo*”, a cura di E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2012, p. 127.

⁶⁸ L'approvazione di leggi sul tema della mafia in seguito ad eventi drammatici non costituisce una novità in Italia: basti ad esempio ricordare che la stessa legge Rognoni – La Torre (citata poc'anzi) viene introdotta a pochi giorni dall'omicidio del Gen. C. A. Dalla Chiesa a Palermo. Per una critica dell'approccio emergenziale si veda, ad esempio, A. Baratta, *Mafia e Stato. Alcune riflessioni metodologiche sulla costruzione del problema e la progettazione politica*, in *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Laterza, 1994, Roma-Bari, p. 111.

gli orientamenti emersi nella prima e nella terza seduta della Commissione stessa: il 15⁶⁹ e il 22⁷⁰ Ottobre (la seduta del 20 ottobre 1992 è dedicata ad audizioni). Durante la prima di queste, il Presidente Violante ha esposto una proposta di programma di lavori, con l'indicazione di porsi in linea di continuità con i lavori della Commissione Chiaromonte e di approfondire varie questioni, tra cui quella del rapporto mafia-politica. Il dibattito, evidenziando la necessità di definire delle priorità, si è concentrato su vari aspetti del fenomeno da porre sotto la lente d'ingrandimento. Nelle conclusioni è lo stesso Luciano Violante a definire alcuni elementi prioritari: ruolo della pubblica amministrazione, tema della droga e del riciclaggio, rapporti mafia-politica e comunicazioni all'esterno. L'impostazione del lavoro sui rapporti mafia-politica, in particolare, veniva infine rinviata ad una successiva seduta, ossia quella del 22 ottobre.

A questa data, tuttavia, le notizie apparse sugli organi di informazione in merito all'omicidio di Salvo Lima sembrano già orientare in una precisa direzione gli orientamenti sul lavoro da svolgere e le priorità: alcuni collaboratori di giustizia, infatti, rivelano che l'eurodeputato sarebbe stato ucciso in quanto non aveva rispettato il "patto d'onore" avente ad oggetto la promessa di un gran numero di assoluzioni nel giudizio in Cassazione del maxi processo⁷¹. È su tali indiscrezioni, già emerse in un lancio Ansa la sera del 21 e in prima pagina su molti giornali il 22, che la discussione nella seduta della Commissione si concentra, puntando al cuore di una vicenda particolarmente grave e clamorosa. Ne prende atto il Presidente che, nel circoscrivere ulteriormente l'ordine delle priorità, propone di cominciare il lavoro dal rapporto tra mafia-politica e, dentro questo vasto campo, proprio dalla vicenda Lima⁷² (nello specifico "dal contenuto dell'ordinanza che disponeva la misura cautelare della custodia in carcere per gli imputati dell'omicidio dell'onorevole Salvo Lima"⁷³).

⁶⁹ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura del 15 Ottobre 1992.

⁷⁰ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura del 22 Ottobre 1992.

⁷¹ https://archivio.unita.news/assets/derived/1992/10/22/issue_full.pdf.

⁷² Si nota come, ancora una volta, le analisi intorno al fenomeno mafioso, così come l'introduzione di misure legislative di contrasto, risultino particolarmente influenzate dalle urgenze che si determinano di volta in volta. In questo senso, dunque, ci si deve interrogare su come e quanto la lettura del fenomeno sia caratterizzata dalle linee di indirizzo delle agenzie di contrasto. In altri termini, per inquadrare correttamente le conoscenze acquisite sulla mafia, sembra ineludibile connettere i risultati a cui approdano le inchieste con la direzione stessa dello sguardo che indaga sul fenomeno mafioso.

⁷³ *Relazione Violante*, p. 9. Peraltro, durante la seduta del 22 Ottobre, il Presidente evidenzia due rischi: 1) il massacro interno, agevolato da chi all'esterno ha interesse che non si colga nessun punto determinante

Nella seduta del 29 ottobre, poi, il quadro viene ulteriormente definito: “l’obiettivo essenziale dell’indagine” dice l’On. Violante “dovrebbe essere costituito dall’individuazione delle condizioni oggettive e soggettive che hanno favorito [i rapporti mafia-politica], delle modalità che questi rapporti hanno assunto, degli effetti che essi hanno avuto sullo sviluppo della mafia e sulla concreta efficacia dell’azione di contrasto e delle concrete proposte dirette a rimuovere le condizioni e la convenienza di quei rapporti”⁷⁴.

La Relazione Violante e la ricostruzione del fenomeno mafioso. Questi indirizzi risultano trasposti chiaramente nella Relazione conclusiva dei lavori della Commissione.

Il punto di partenza della Relazione consiste nel dare per assodata l’esistenza dei rapporti tra mafia (più precisamente Cosa Nostra) e politica, sulla base delle decisioni assunte da Parlamento e Governo, dell’attuazione delle leggi, delle valutazioni espresse pubblicamente, anche durante le udienze presso la stessa Commissione, dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell’Interno: se è così, allora il compito della Commissione va oltre l’accertamento e chiama in causa, invece, l’analisi del fenomeno e dei rapporti e l’indicazione delle misure più adeguate per fronteggiare la situazione⁷⁵.

Sul primo versante, innanzitutto, la Relazione avverte subito la necessità di leggere in modo coordinato i rapporti con la politica e quelli con altri pezzi delle strutture dirigenti del Paese: la burocrazia statale, regionale e comunale, che ha il pregio di essere più stabile rispetto alla classe politica; la magistratura, riportando alcuni “episodi inquietanti”⁷⁶; l’imprenditoria; le libere professioni (uno spaccato che, analiticamente, può essere ricompreso nella nozione di “area grigia”⁷⁷).

La stessa mafia viene ricostruita in termini che mettono in luce la sua “filosofia utilitaristica”⁷⁸, che non la porta, ad esempio, ad abbracciare esclusivamente un’opzione politica⁷⁹, e nemmeno a privilegiare un solo canale di promozione dei propri interessi rispetto

nelle questioni da affrontare; 2) un genericismo totale, se il lavoro venisse svolto senza documentazione e punti di riferimento.

⁷⁴ Dal *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione parlamentare antimafia della XI legislatura del 29 ottobre 1992, p. 182.

⁷⁵ *Relazione Violante*, p. 16.

⁷⁶ *Ivi*, p. 17.

⁷⁷ Diffusamente, R. Sciarone, *All’ombra delle mafie. L’area grigia di cosa nostra, ’ndrangheta e camorra*, Il Mulino, 3/2011.

⁷⁸ *Relazione Violante*, pp. 20 e 29.

⁷⁹ Rimane comunque centrale la funzione di Cosa Nostra nella strategia anti-comunista nello scenario della Guerra fredda, come confermato anche da Tommaso Buscetta durante l’audizione in Commissione Parlamentare Antimafia: *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia

agli altri. Sembra cioè di poter dire che la duttilità e l'adattabilità della mafia costituiscano un punto fondamentale della sua strategia, riconosciuta dalle istituzioni che pure cercano di aggiornare costantemente analisi e strategie di contrasto⁸⁰. Talvolta, questa duttilità e varietà può anche essere l'effetto dell'emersione di differenti componenti interne, che privilegiano un'impostazione o un'altra⁸¹. A sua volta, come già visto, la stessa ricostruzione analitica delle strategie mafiose sembra non essere indifferente all'approccio e alle direzioni seguite dalle agenzie di contrasto.

A questi scenari non sembra essere estranea una dinamica di accelerazione nell'assunzione delle decisioni e nell'ascesa sociale degli aderenti: nella Relazione questa dinamica risulta associata anche al "salto qualitativo"⁸² compiuto puntando sul traffico internazionale di stupefacenti⁸³.

Di fronte a questo tipo di ricostruzione, emerge come la duttilità costituisca inevitabilmente un punto di forza per le organizzazioni mafiose che sono così in grado di stringere rapporti di vario tipo, anche con la politica, assumendo vari ruoli e occupando varie posizioni anche nelle reti in cui si combinano corruzione organizzata, mafia e poteri economici⁸⁴. Da qui, la

della XI legislatura del 16 Novembre 1992, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/170773.pdf>, pp. 353 e s. Accanto a ciò, si deve ricordare la vicenda delle elezioni del 1987 in cui, secondo alcune dichiarazioni di collaboratori di giustizia, in modo strumentale e all'insaputa degli stessi beneficiari, i voti dei mafiosi sarebbero stati indirizzati verso il PSI e il PR (e non più solo verso la DC). Una vicenda, relativa alla 'ndrangheta e al mondo della sinistra extraparlamentare, è invece quella dell'Università della Calabria di Arcavacata, su cui si rimanda a S. Zecchi, *La criminalità servente nel Caso Moro*, La Nave di Teseo, Milano, 2018, pp. 133 e ss.

⁸⁰ Interessante è leggere le dichiarazioni (riportate nella *Relazione Violante*, p. 15) del Ministro dell'Interno Nicola Mancino che nel gennaio 1993 afferma: "Cosa Nostra sembra aver messo da parte l'antica prassi di manipolazione e di collusione in favore di una tattica di scontro aperto con uomini e istituzioni dello Stato"..

⁸¹ Per una lettura sul fronte opposto della duplice tendenza di cui parlava il Ministro Mancino citato nella nota precedente, è utile la ricostruzione (relativa allo stesso periodo storico post stragi del 1992) contenuta in S. Ranucci, N. Biondo, *Il patto. La trattativa tra Stato e mafia nel racconto inedito di un infiltrato*, Chiarelettere, Milano, 2014, in cui è riportata la disamina della vicenda relativa all'"insider" Ilardo (la cui particolarissima vicenda non si può qui analizzare) che indicava l'esistenza di due linee dopo la prima stagione degli attentati del Maggio-Luglio 1992: quella di Provenzano, più incline ad adottare una strategia di sommersione di Cosa Nostra, e quella di Riina-Bagarella-Brusca, schierati più apertamente sulla linea dello scontro con lo Stato.

⁸² *Relazione Violante*, p. 24.

⁸³ Si veda, sul punto, anche G. Falcone, in collaborazione con M. Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, 1994, Milano, pp. 134 e ss., dove si ricostruiscono la dinamica e gli interessi mafiosi intorno al traffico di stupefacenti. È interessante notare che tale settore si caratterizza per mutamenti continui e una generale fluidità.

⁸⁴ Questi intrecci risultano oggi decisivi per riuscire a leggere le espansioni delle organizzazioni criminali in aree di non tradizionale insediamento mafioso. Lo si è visto, particolarmente, nella vicenda di Mafia Capitale, in cui a lungo si è dibattuto, anche in sede giudiziaria, della possibilità di configurare il sistema operante a Roma nei termini di un'organizzazione mafiosa vera e propria. Un altro risvolto lo si può individuare nelle mafie al nord: il modus operandi che si riscontra in questi contesti spesso prescinde dallo schema tipizzato dall'articolo 416-bis del metodo mafioso (con il suo portato di violenza e intimidazione),

sfida per chi oggi studia e contrasta queste organizzazioni nel riuscire a leggere le dinamiche effettive e a tracciare percorsi di risposta efficaci.

Come può essere definita la responsabilità politica. Sul versante della proposta contenuta nella Relazione, centrale è la definizione del concetto di responsabilità politica.

Nettamente separata e differente rispetto alle valutazioni compiute in sede penale, questo tipo di responsabilità investe in pieno il concetto di funzione politica, a sua volta fondata sulla fiducia e la dignità⁸⁵. Il punto di partenza è il riconoscimento che in capo a chi esercita funzioni politiche sono presenti delle responsabilità aggiuntive.

Ogni valutazione in merito a questa forma di responsabilità, si legge nella relazione, deve essere fondata su “fatti rigorosamente accertati”⁸⁶, i quali non necessariamente devono costituire reato ma sono comunque “ritenuti tali da indurre a [un] giudizio di incompatibilità”⁸⁷ “tra una persona che riveste funzioni politiche e quelle funzioni”⁸⁸.

In questo senso, quindi, è netta la distinzione tra la responsabilità accertata dalla magistratura e quella qui presa in considerazione. La necessità di comprendere e definire chiaramente i termini di questa differenza era già presente nelle riflessioni delle prime sedute della Commissione stessa⁸⁹. Ciò che la Relazione stigmatizza è la de-responsabilizzazione della politica, che in passato si è trincerata dietro le valutazioni penalistiche di determinati fatti e comportamenti, col risultato di confondere i due piani⁹⁰ e negare autonomi spazi alla valutazione politica.

C'è un'altra peculiarità che permette di inquadrare meglio il concetto in esame: la Relazione si concentra sul tema della responsabilità politica per fatto altrui, affermando che “se la persona di fiducia di un uomo politico compie atti di grave scorrettezza o di rilevanza penale,

pur essendo riscontrabile la presenza di ramificazioni delle organizzazioni mafiose. Una parte degli interpreti, partendo da questi casi, stanno conducendo la riflessione intorno all'opportunità di attualizzare il reato di associazione mafiosa, al fine di ricomprendere anche queste situazioni in qualche modo ibride. Tra i numerosi contributi, si veda ad esempio quello di P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica e legge penale*, in *Questione Giustizia*, 2019.

⁸⁵ In filigrana si legge l'art. 54, comma 2 della Costituzione: “I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

⁸⁶ *Relazione Violante*, p. 22.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia del 22 ottobre 1992.

⁹⁰ “Per lungo tempo vi è stata confusione tra responsabilità politiche e responsabilità penali. Il meccanismo di difesa è stato spesso negare autonomia alla responsabilità politica e rimandare ogni giudizio di disvalore all'esito delle decisioni penali”: *Relazione Violante*, p. 22.

l'uomo politico non risponde dei fatti commessi dalla persona di fiducia, ma risponde per aver dato prova di non saper scegliere o di non aver accertato o di aver tollerato comportamenti scorretti”⁹¹.

In questo passaggio, quindi, emerge chiaramente sia la differenza rispetto alla responsabilità penale, sia l'ampiezza della funzione politica; la caratteristica fondamentale di questo approccio consiste nella definizione di un grado di responsabilità più ampio, ma allo stesso tempo, come si diceva, fermamente ancorato a fatti storicamente certi⁹².

Nella Relazione, si affronta anche il tema della misura di questa responsabilità, connettendo la questione ai “rapporti effettivamente intercorsi tra la persona che ha tenuto comportamenti scorretti e l'uomo politico”, anche sulla base dei vantaggi assicurati alla personalità politica⁹³.

Dopo aver delineato le caratteristiche principali, la Commissione esamina il tema di come si dovrebbe sollevare la responsabilità politica. L'iter non può che partire dal nodo di come i fatti possono essere concretamente portati alla luce: questo ruolo, di tipo istruttorio, sarebbe di competenza della stessa Commissione Antimafia, che dovrebbe così mettere il Parlamento nelle condizioni di assumere delle decisioni in materia⁹⁴. Solo quest'ultimo, infatti, può avere la legittimità per esprimere dei giudizi di responsabilità.

L'altro nodo problematico della questione viene individuato nella porosità dei confini tra accertamento della responsabilità politica da parte del Parlamento e lotta politica tra le diverse posizioni all'interno del Parlamento: si evoca, quindi, in questo modo la necessità di definire alcune regole fondamentali valide e riconosciute da tutti, quale fondamento affinché l'accertamento di tale responsabilità possa costituire effettivamente un valido strumento per spezzare i legami tra mafia e politica.

⁹¹ *Relazione Violante*, p. 22.

⁹² Una traccia della stessa impostazione si ritrova anche nella disciplina relativa ai Comuni sciolti per mafia: il procedimento che sta alla base dei decreti di scioglimento coinvolge valutazioni che non sono necessariamente di tipo penalistico.

⁹³ Specificando che “per vantaggio deve intendersi non solo un incremento di natura economica, ma ogni tipo di utilità che si sia tradotta in un contributo significativo alla posizione e all'influenza dell'uomo politico in tutto il territorio nazionale o, per lo meno, in una parte rilevante di esso”, dalla *Relazione Violante*, p. 22.

⁹⁴ “La natura e la specificità della responsabilità politica esigono che essa sia di esclusiva competenza di organi politica”, si legge nella *Relazione Violante*, p. 23.

Provando a tirare le fila del ragionamento, la responsabilità politica ha dunque il pregio di situarsi in uno spazio che, generalmente, viene affidato solo alla magistratura.

Il compito della magistratura, però, è ristretto esclusivamente al campo del giudizio sulla responsabilità penale personale di singoli individui, assistiti da una serie di garanzie che, inevitabilmente, comportano delle tempistiche che non sono compatibili con un giudizio di responsabilità politica. Questa, in ogni caso, prenderebbe dall'azione dei giudici la necessità di una rigorosa istruttoria, compiuta da un organo (la Commissione d'inchiesta) che, come si è visto poc'anzi, è dotato di poteri investigativi analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria. Non solo: l'esperienza ha mostrato come centrali nelle valutazioni svolte dalla Commissione Antimafia siano le risultanze investigative e processuali, cosicché un certo grado di coerenza ed omogeneità delle valutazioni si può ragionevolmente pensare risulti comunque assicurato.

Rimane aperta la questione di come si possano garantire, all'interno del giudizio di responsabilità politica, le garanzie dei singoli esponenti di volta in volta chiamati in causa. In questo senso si può aderire alla tesi per cui, essendo chiamati a svolgere funzioni politiche (di per sé più delicate) alcune garanzie (almeno nell'immediato) potrebbero essere a ragion veduta più legittimamente comprese. La vicenda delle garanzie del diritto di elettorato passivo nelle situazioni di incandidabilità, che si affronterà più avanti, sta a dimostrare come questo nodo non sia in realtà ancora del tutto sciolto.

Sotto altro profilo, si può costruire un armamentario di prassi e regole che siano in grado da un lato di definire da un lato un procedimento chiaro, con tempi certi, che si fondi sul ruolo istruttorio della Commissione Antimafia (a cui partecipano tutti i gruppi parlamentari) e con step successivi del Parlamento. E, al contempo, lavorare sul piano del consenso all'interno dei partiti: come si vedrà più avanti, il ruolo, sminuito e ridotto negli ultimi anni, ma pur sempre centrale nella Costituzione, dei partiti politici quali luoghi in cui si articola la democrazia, costituisce una risorsa cui eventualmente provare ad attingere.

Un'ultima riflessione deve però essere svolta sul terreno degli enti locali. La politica, infatti, non si esaurisce alle Assemblee legislative (Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Consigli regionali), ma si estende agli Enti locali e, come si è visto anche nel capitolo 1, qui si esplica una parte centrale degli interessi mafiosi, che sono estesi, dal macro al micro, senza soluzione di continuità. Il lavoro di definizione di elementi di consenso all'interno dei partiti e tra i partiti stessi per definire alcuni punti di fondo sulla responsabilità politica rischia di

scontrarsi con un dato di realtà: dalla riforma della legge elettorale di elezione dei Consigli comunali e dei Sindaci, infatti, un ruolo centrale è svolto dalle liste cosiddette civiche, talvolta legate ai partiti, ma più spesso estranee rispetto ai gruppi presenti nelle Assemblee legislative. La responsabilità politica, come forma di accertamento di situazioni deviate o pericolose, dovrebbe riuscire ad esplicitarsi anche in questi casi: si vedranno a breve i tentativi in questa direzione su cui si sono impegnate altre successive Commissioni parlamentari antimafia.

Esiste, a questo livello, la legge sullo scioglimento dei Comuni, ma uno dei limiti che si sono rilevati⁹⁵ consiste proprio nella separatezza tra il procedimento innescato dal Prefetto (con il lavoro della Commissione d'inchiesta) e il ruolo degli esponenti politici presenti. Se è vero che il dialogo tra Commissari ed esponenti politici nella prima fase del procedimento potrebbe essere complesso se non controproducente, è altrettanto vero che una strada per rispondere ai dubbi sull'esclusione degli esponenti politici potrebbe essere battuta proprio a partire dalla definizione, anche in sede amministrativa, di forme e strumenti di accertamento della responsabilità politica. Ciò, peraltro, potrebbe nel concreto anche agevolare il lavoro stesso dei Commissari.

La Commissione Chiaromonte e il Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati. La questione del nodo dei rapporti mafia e politica viene da lontano e anche la Commissione della X legislatura (1988-1992) presieduta dall'On. Gerardo Chiaromonte se n'è occupata.

Nella Relazione finale il Presidente esprime la convinzione che la questione interroghi in particolar modo la realtà delle regioni meridionali del Paese: ciò è connesso ai “vecchi e tradizionali modi di fare politica in queste regioni, alla crisi profonda delle istituzioni democratiche, dei partiti e della politica stessa che nelle regioni meridionali è più forte e devastante rispetto ad altre parti del Paese (...) all'illegalità diffusa e [a]i fenomeni non marginali di degrado economico e sociale”⁹⁶. D'altro canto, non esistono semplificazioni: viene rigettata l'idea che esista un'antitesi netta tra “una «società politica» tutta corrotta e irrecuperabile a un discorso democratico e (...) una «società civile» tutta potenzialmente

⁹⁵ I. Sales, *I limiti della legge*, in *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, a cura di S. Melorio, Altra Economia, 2019, Milano, pp. 16 e ss.

⁹⁶ *Relazione Chiaromonte*, p. 17.

sana”⁹⁷. Pertanto, se ne desume che “la crisi della politica e dei partiti non possa risolversi se non attraverso la stessa politica e gli stessi partiti”⁹⁸.

Per questo, la Commissione da un lato valuta positivamente le iniziative legislative in tema di ineleggibilità e di scioglimento dei Comuni già adottate in quel periodo (pur non risparmiando critiche rispetto all’applicazione che, in concreto, è stata poco decisa, stante il limitato numero di Comuni sciolti che viene rilevato dallo stesso Presidente), dall’altro considera necessario elaborare ulteriori strumenti fondati sul consenso tra e all’interno dei partiti stessi, con obiettivi plurimi.

Innanzitutto, ricorda come sia necessario ed utile che venga rafforzata, all’interno della società civile e dei partiti, quella componente (presente in tutti i soggetti politici) che è maggiormente sensibile alle questioni delle infiltrazioni mafiose. Ciò determinerebbe un vantaggio considerevole, a detta della Commissione: qualunque scelta in senso contrario che venga compiuta dai partiti in questo senso potrebbe essere più facilmente contestata, dall’interno e dall’esterno ai partiti stessi, e dovrebbe essere comunque pubblicamente giustificata, il che avrebbe un effetto deterrente.

Il lavoro di questa Commissione nella direzione dell’analisi delle campagne elettorali e delle candidature si è esplicato, innanzitutto, con un gruppo di lavoro coordinato dall’On. Azzaro che ha affrontato la questione della recrudescenza degli episodi criminali durante il periodo elettorale nella primavera del 1990 nelle province di Reggio Calabria e di Napoli⁹⁹.

Il cuore della proposta che la Commissione ha elaborato è costituito, invece, dal Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative¹⁰⁰. Esso è rivolto ai partiti e alle forze politiche che intendono accettarlo e li impegna a “non presentare come candidati alle elezioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo, dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione

⁹⁷ *Relazione Chiaromonte*, p. 19.

⁹⁸ Dalla *Relazione finale* del Presidente alla seduta del 23 gennaio 1991 della Commissione Chiaromonte.

⁹⁹ Dal *Resoconto stenografico* della Commissione Parlamentare Antimafia della X legislatura del 25 Luglio 1990.

¹⁰⁰ Illustrato nella *Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative*, comprendente il testo predisposto per il suddetto codice, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 gennaio 1991 e comunicata alle Presidenze delle due Camere il 20 marzo 1991.

della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio ovvero che siano presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o sottoposti a misure cautelari personali, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva”¹⁰¹ in ordine ad una serie di reati gravi, tra cui: peculato, corruzione, concussione, associazione per delinquere anche di stampo mafioso, estorsione, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita, delitti concernenti la produzione, la detenzione ed il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (insieme ad altri). Per altri reati, considerati meno gravi e puntualmente elencati, l’impegno riguarda solo coloro i quali siano stati “condannati a pena detentiva, con sentenza anche non definitiva”¹⁰², escludendo le altre ipotesi di giudizio ancora in corso. L’impegno ad evitare la candidatura si estende, inoltre, anche a coloro che sono stati “sottoposti a misure di prevenzione personali e patrimoniali, ancorché non definitive, a divieti, sospensioni o decadenze disposti ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificate ed integrate, nonché coloro che siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti e non riabilitati ai sensi dell’articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e dell’articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142”¹⁰³.

È agevole notare che, anche in questo caso, analogamente alle varie leggi già approvate su cui la Commissione stessa ha avuto modo di esprimere un giudizio sostanzialmente positivo, l’impegno che si chiede ai partiti è anzitutto connesso alle attività della magistratura, graduando per gravità dei reati la soglia d’intervento (dal decreto che dispone il giudizio alla condanna anche di primo grado). Un elemento di innovazione va sottolineato nel pieno riconoscimento di una serie di fattispecie che possono essere definiti come reati-sentinella della presenza di legami con la criminalità organizzata.

Insieme a questo corpus di impegni connessi sul piano oggettivo ad indagini giudiziarie e condanne, il Codice amplia la portata dell’impegno con una formulazione onnicomprensiva: “I partiti e le formazioni politiche si impegnano comunque a inserire nelle liste per le elezioni candidati che, sulla base di una valutazione che tenga conto anche di elementi desumibili da sottoposizione ad indagini, incriminazioni o condanne per reati ancorché non previsti dall’articolo 1, nonché da ogni altra circostanza, informazione o fatto notorio, appaiano di

¹⁰¹ Articolo 1, comma 1 del Codice.

¹⁰² Articolo 1, comma 2 del Codice.

¹⁰³ Articolo 1, comma 3 del Codice.

sicura moralità in rapporto alla peculiarità del mandato elettorale ed alle pubbliche funzioni di rappresentanza delle istituzioni repubblicane”¹⁰⁴. Anche in questo caso, la necessità di un ancoraggio a fatti certi viene espressa e si manifesta nel legame esplicito con inchieste della magistratura, ma non si tratta a ben vedere dell’unica ipotesi presa in considerazione.

Sul piano dell’efficacia deterrente, è significativa la previsione che “i partiti e le formazioni politiche che ritengono di dover presentare candidature di cittadini che si trovino nelle condizioni previste dagli articoli 1 e 2 del presente codice sono tenuti a dare pubblica motivazione di tale decisione”¹⁰⁵. Ciò anche perché, evidentemente, trattandosi soltanto di una formula di impegno in alcun modo sanzionabile sul piano formale, il rischio è che possa essere nella sostanza disatteso senza nemmeno fornire alcuna giustificazione: in questo modo, invece, si introduce uno strumento in più a disposizione di chi, dentro e fuori i partiti, intende far valere il rispetto del Codice nel momento dell’assunzione delle decisioni sulle liste.

Il rispetto della discrezionalità dell’azione politica è una delle principali preoccupazioni che la Commissione esprime quando si trova a discutere di questa proposta: è interessante considerare che il testo così definito permette di mantenere spazi di rivendicazione politica nel decidere di candidare anche soggetti che siano nelle condizioni previste introducendo però, a carico di chi sottoscrive l’impegno e poi opta per questo tipo di linea, un surplus di comunicazione in un’ottica di trasparenza pubblica delle scelte. In questo senso, la Commissione, nella discussione sul Codice, ha esplicitamente affrontato l’ipotesi che potesse replicarsi la scelta che il Partito Radicale fece, pochi anni prima, nel candidare Enzo Tortora anche con lo scopo di garantirgli alcune prerogative dei Parlamentari¹⁰⁶.

Si comprende, quindi, come anche questa proposta sia una versione della responsabilità politica e come la proposta della Commissione Violante su questo punto affondi le sue radici

¹⁰⁴ Articolo 2 del Codice.

¹⁰⁵ Articolo 5 del Codice.

¹⁰⁶ “Se un partito fa una scelta politica e decide di candidare Enzo Tortora non lo fa perché sa che Enzo Tortora sarebbe diventato uno dei parlamentari migliori del nostro paese, ma per compiere un atto politico (di cui si assume la responsabilità politica) a cui non è obbligato. Trattandosi di un codice di autoregolamentazione, non si può negare tale diritto ad un partito politico che vuol compiere, candidando Enzo Tortora (ma si potrebbero fare anche altri esempi), un atto politico di fronte al Paese, all’opinione pubblica e alla nazione. Si tratta, quindi, di un codice di autoregolamentazione che i partiti accettano per determinati reati, ma che non sono obbligati a rispettare in tutto lo svolgimento della propria attività”: dalle parole di Gerardo Chiaromonte nel dibattito nel corso della seduta del 23 gennaio 1991 in Commissione Antimafia.

nell'esperienza delle precedenti Commissioni parlamentari. Con qualche differenza: l'idea che sarà espressa nella Commissione Antimafia presieduta da Violante è che la Commissione stessa svolga un ruolo istruttorio centrale, raccogliendo e fornendo al Parlamento una serie di elementi su cui fondare ed esprimere il giudizio di responsabilità politica.

L'interpretazione che dà Chiaromonte, nella relazione conclusiva, del ruolo della Commissione, e anche la funzione centrale assegnata al consenso dei partiti che traspare dal Codice, evidenziano invece un ruolo differente per la Commissione antimafia, da vedersi anzitutto come “punto di riferimento politico nella lotta per il recupero della legalità democratica, (...) sede di stimolo e di controllo dell'attività governativa in questo campo, (...) strumento propositivo nei confronti del Parlamento”¹⁰⁷, ridimensionando invece l'apporto dell'attività istruttorie e d'inchiesta, ciò sia per evitare tensioni tra i diversi punti di vista presenti in Commissione, sia perché le strutture deputate a svolgere quest'incarico sono già presenti nella magistratura e nella DIA.

La Commissione Forgione. Nelle legislature XII, XIII e XIV non sono stati approvati codici di autoregolamentazione delle candidature.

Per ritrovare una traccia di questo strumento, bisogna aspettare la legge 27 ottobre 2006 n. 277, istitutiva della Commissione Antimafia della XV legislatura, che comprende tra i compiti anche quello di “svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali”¹⁰⁸.

In questa direzione la Commissione si muove quando, nella seduta del 3 aprile 2007, licenzia all'unanimità il Codice di autoregolamentazione per le candidature.

Analogamente a quanto previsto dalla Commissione Chiaromonte, anche in questo caso si tratta di uno strumento pattizio che, a partire dal presupposto della centralità dei partiti e dell'intangibilità dei diritti delle garanzie e dei diritti degli individui, ha cercato di andare

¹⁰⁷ *Relazione Conclusiva* della Commissione Chiaromonte, p. 22.

¹⁰⁸ Articolo 1 della legge 27 ottobre 2006 n. 277.

oltre l'alternativa secca tra rischio di un pregiudizio del diritto di elettorato passivo in caso di esclusione per legge della candidabilità di soggetti non condannati definitivamente, da un lato, e l'inevitabile lunghezza dei tempi della magistratura per pervenire ad una condanna definitiva (l'elemento senz'altro più certo cui ancorare le conseguenze di cui si discute), dall'altro.

La Relazione della Commissione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative (le sole prese in esame nel Codice) ricostruisce il doppio binario previsto dal TUEL in quel momento in vigore: la non candidabilità per coloro che hanno riportato una condanna definitiva e la sospensione dalla carica per chi è raggiunto da provvedimenti non definitivi.

Ciò che caratterizza il testo è l'inserimento di uno strumento che, basandosi sul consenso e sull'autodeterminazione delle formazioni politiche, consente di anticipare la soglia che fa scattare l'incandidabilità di un determinato soggetto. Tale forma di incandidabilità è ancorata a "situazioni giuridicamente rilevanti (...) caratterizzate – da un lato – dall'attendibilità della ricostruzione fattuale (...) e – dall'altro – dalla diretta pertinenza al sistema criminale organizzato di tipo mafioso. L'intervento giudiziario, inteso quale attività propria del giudice terzo (...) costituisce il presupposto necessario e sufficiente"¹⁰⁹.

Dunque, su base volontaristica, si anticipa il momento di tutela dell'etica pubblica intervenendo prima che il confine individuato dalla legge sia varcato, in tutti quei casi in cui, da una condanna anche non definitiva per determinati reati, o da una misura di prevenzione (anche non definitiva), ovvero ancora da divieti, sospensioni o decadenze, si assuma una specifica pericolosità rispetto a fenomeni di collusione o di collegamenti con la criminalità organizzata. Un filtro preventivo nella disponibilità dei partiti e delle altre formazioni politiche (anche di carattere civico) che intendano aderirvi che è pensato anche per mettere "le comunità locali quanto più possibile al riparo dai successivi drastici interventi che – come gli scioglimenti e i conseguenti commissariamenti degli enti locali interessati – (...) priv[a]no i territori del diritto ad avere con continuità un'azione politica ed

¹⁰⁹ Dalla *Relazione della Commissione sulla designazione dei candidati per le elezioni amministrative*, 3 aprile 2007, p. 4.

amministrativa”¹¹⁰. Un intervento che scatta nel momento in cui è intervenuto un giudice terzo, non bastando dunque la sola iniziativa del PM.

Va sottolineato che la Commissione inserisce nell’elenco tutte quelle situazioni che sono in una certa misura “collegabili alla mafia: (...) i reati di estorsione ed usura, di traffico di sostanze stupefacenti, di traffico illecito di rifiuti e tutti i soggetti sottoposti a misure di prevenzione personale e patrimoniale”¹¹¹.

Rispetto alla Commissione Chiaromonte, non c’è qui alcun riferimento ad impegni dei partiti alla candidatura di soggetti di sicura moralità: ciò non toglie che lo spirito con cui la Commissione ha proceduto è quello di fornire un “contributo tangibile alla costruzione di un’etica pubblica nella scelta delle persone destinate a rappresentare le collettività negli enti locali”¹¹².

La Commissione Pisanu. Alcuni passi ulteriori sono stati compiuti, su questo terreno, dalla Commissione della XVI legislatura presieduta da Beppe Pisanu. Innanzitutto, la legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132 affronta in due passaggi il tema delle infiltrazioni mafiose negli enti locali in maniera più esplicita rispetto alla legge istitutiva della Commissione della precedente legislatura.

All’articolo 1, comma 1, lettera f, infatti, si legge che tra i compiti c’è quello di “indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio, negli organi amministrativi, *con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive*, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, *nei successivi momenti storici*, hanno determinato delitti e stragi di carattere politicomafioso” (*corsivi nostri*).

La lettera n del medesimo articolo, invece, riprende la formulazione già contenuta nell’articolo 1, comma 1, lettera m della legge 27 ottobre 2006, n. 277, su cui la Commissione Forgione aveva fondato la propria attività, ossia il compito di “svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l’efficacia delle

¹¹⁰ Ivi, p. 6.

¹¹¹ Dalla *Relazione conclusiva della Commissione Forgione*, p. 39.

¹¹² Ivi, p. 38.

disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali”.

Si palesa così, dunque, l'intento di ricomprendere l'esperienza della proposta di Codice già elaborata precedentemente come elemento caratterizzante l'attività della costituenda Commissione Antimafia. A questo impegno, si aggiunge anche un'altra direzione di lavoro, ossia l'introduzione di una forma di controllo successivo ad elezioni avvenute.

Nel dibattito svolto durante la seduta del 18 febbraio 2010 (che ha approvato all'unanimità il Codice di autoregolamentazione), era condiviso in tutti gli interventi il giudizio positivo sul precedente strumento, rispetto al quale si è cercato di apportare alcune puntuali modifiche migliorative. La ratio ispiratrice, messa nero su bianco nella Relazione conclusiva della Commissione, esprime anch'essa una chiara linea di continuità con quanto già fatto in passato, e viene sintetizzata nella volontà di “superare su base pattizia il non altrimenti superabile principio costituzionale della presunzione di innocenza fino a sentenza irrevocabile di condanna (articolo 27 della Costituzione), al fine di anticipare in concreto la soglia della non candidabilità alle elezioni comunali, provinciali e regionali da parte di soggetti già gravemente inquisiti in ordine a talune specifiche ipotesi di reato”¹¹³.

Tra le modifiche apportate, va segnalata la scelta di includere anche le elezioni regionali tra quelle su cui si esplica l'impegno dei partiti, delle formazioni politiche e delle liste civiche a non candidare quei soggetti che si trovano nelle condizioni esplicitate dal primo articolo del Codice (e riprese sostanzialmente dalla precedente versione, salvo quanto si dirà fra poco).

All'ampliamento delle tipologie di competizione elettorale prese in esame si affianca, inoltre, anche quello delle forze politiche coinvolte, affrontando così in modo deciso la questione relativa alle liste civiche. Da un punto di vista diacronico, la traiettoria è abbastanza indicativa del crescente peso che queste ultime hanno assunto nell'ambito delle elezioni amministrative e regionali: se nella Commissione Chiaromonte non erano prese in esame, la Commissione Forgione le aveva invece citate insieme ai partiti e alle formazioni politiche senza però adottare ulteriori contromisure. Ma l'alto numero di liste civiche e l'impossibilità di operare un controllo preventivo finivano per configurare una lacuna che,

¹¹³ *Relazione conclusiva* della Commissione Pisanu, pp. 417 e s.

di fatto, poteva consentire un facile aggiramento delle disposizioni del Codice: esponenti politici che non potevano trovare spazio nelle liste dei partiti potevano agevolmente trovare una candidatura dentro quelle liste che tali impegni non avevano sottoscritto, contribuendo nella sostanza al risultato della coalizione. Questo rischio, evidenziato da più di un componente della Commissione durante il dibattito, viene esplicitamente preso in considerazione nel testo finale che riporta un impegno più largo per chi intende sottoscrivere il Codice, ossia quello a “a non presentare e *nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste*”¹¹⁴ (*corsivo nostro*) quei soggetti presi in esame. Si arrivava così alla preclusione di queste candidature per l’intera coalizione operata, di fatto, attraverso l’intervento del partito che con la sottoscrizione si era impegnato in questa direzione. Un deciso passo in avanti benché, è necessario ricordarlo, sono ben possibili anche coalizioni in cui non sono presenti partiti politici.

Un ulteriore ampliamento, come si è accennato, ha riguardato poi l’elenco dei reati presi in esame: la Commissione Pisanu, dopo un dibattito articolato sul punto, ha introdotto nel novero anche quei “delitti le cui caratteristiche o modalità di commissione rientrano nelle pratiche comuni alle attività a carattere mafioso, previste dall’articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203”¹¹⁵, ossia la cosiddetta aggravante del metodo mafioso. Si tratta di un ulteriore punto che, affiancandosi ai precedenti (che pertanto non vengono in alcun modo toccati), si pone nelle intenzioni della Commissione come formula di chiusura in grado di ricomprendere tutta una serie di fattispecie non espressamente tipizzate nel Codice ma che, dagli accertamenti fattuali (su cui il Codice stesso è fondato), si ricava essersi rivelate, nel concreto, come caratterizzate dal metodo mafioso.

I controlli successivi e il tema delle sanzioni. L’altro compito qualificante la Commissione è costituito dal monitoraggio rispetto all’attuazione del Codice e, in generale, rispetto alle presenze mafiose negli enti locali: ciò chiama in causa, chiaramente, anche il tema delle sanzioni.

Su questo piano, innanzitutto, dal raffronto con gli articoli 58 e 59 del TUEL emerge, ancora una volta, il rapporto con gli strumenti di carattere sanzionatorio attivabili: se nel caso di

¹¹⁴ Articolo 1, comma 1, del Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione Pisanu.

¹¹⁵ Articolo 1, comma 1, lettera g del Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione Pisanu.

norme di legge, la loro violazione dà luogo a sanzioni anche nei confronti delle persone individuate, nel caso del Codice la conseguenza, invece, consiste in “una valutazione da parte della Commissione di carattere squisitamente etico e politico, peraltro rivolta non verso i singoli, ma verso i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ne hanno sostenuto la candidatura”¹¹⁶.

Il controllo che la Commissione ha effettuato si è esplicito sui dati forniti dalle prefetture¹¹⁷ in relazione alle elezioni amministrative del 2010, del 2011 e alle regionali in Sicilia del 2012. A fronte di una serie di difficoltà che hanno minato il percorso di acquisizione dei dati, e che non consentono di trarre conclusioni statisticamente attendibili, la Relazione contiene comunque un giudizio sintetico dei risultati conseguiti con il Codice, affermando che questi offrono il quadro di “una decisa ed univoca risposta alla richiesta di correttezza e di moralità che da tempo si leva dalle più diverse parti dell’opinione pubblica nazionale”¹¹⁸. In particolare, tra i punti che maggiormente qualificano il lavoro, è abbastanza significativo notare che, per le elezioni amministrative del 2010, “il 55,5 per cento delle violazioni (...) si verifica su liste squisitamente locali”¹¹⁹; che le violazioni sono concentrate nelle regioni centro-meridionali¹²⁰; che il numero assoluto di queste violazioni è tutto sommato relativamente contenuto. Su quest’ultimo punto, peraltro, le ragioni possono essere molteplici: l’effetto dissuasivo che il Codice può aver prodotto; il fatto che solo in certi casi il rapporto mafia-politica si esplica nella candidatura diretta di soggetti nelle condizioni previste dal Codice. Se il primo elemento, qualora verificato, rappresenterebbe senz’altro un esito positivo dello strumento, il secondo, invece, apre l’annosa questione dell’opacità dei rapporti occulti tra mafia e politica. Risulta evidente, infatti, che dal confronto tra i dati

¹¹⁶ *Relazione conclusiva* della Commissione Pisanu, p. 418.

¹¹⁷ Alcune avevano inizialmente rifiutato di fornire i dati lamentando un problema di privacy: la questione, affrontata criticamente nella Relazione conclusiva, che ha sottolineato il dato legislativo e i poteri d’inchiesta della Commissione, si è risolta dopo l’intervento del Ministero dell’Interno.

¹¹⁸ *Relazione conclusiva* della Commissione Pisanu, p. 427.

¹¹⁹ Dal *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia del 9 febbraio 2011, p. 12, in cui il Presidente aggiunge che “ciò sembra confermare la tendenza del rapporto mafia-politica a stabilirsi e consolidarsi negli ambiti comunale e regionale per proiettarsi poi, all’occorrenza, sul piano nazionale ed internazionale. L’esempio delle frodi sui fondi comunitari è a questo proposito quanto mai illuminante: si parte dal livello comunale e si arriva a Bruxelles”.

¹²⁰ Dal *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia del 9 febbraio 2011, pp. 12 e s. Sul punto, peraltro, va valutato un ulteriore elemento di potenziale distorsione: il Presidente sottolinea che “le regioni del Sud sono state esplorate più intensamente, (...) [e] che spesso le prefetture del Centro-Nord sono state meno collaborative delle altre”. Ciò suggerisce, ancora una volta, che l’approccio delle agenzie di contrasto non è neutrale nel definire caratteristiche e contorni del fenomeno mafioso, mettendo in luce i risultati di ciò che viene cercato ma rischiando di considerare inesistente il fenomeno laddove esso non venga ulteriormente indagato o laddove vi sia un deficit di comunicazione.

trasmessi dalle prefetture sulle violazioni del Codice nella tornata delle elezioni amministrative del 2010 e il volume, per come viene descritto anche nelle audizioni nella stessa Commissione Antimafia, degli interessi mafiosi e dei loro affari nella società (inevitabilmente rivolti anche alla politica) esiste uno scarto, che esprime anche i limiti intrinseci dello strumento, speculari alle sue stesse potenzialità. Trattandosi di uno strumento essenzialmente pattizio, questo si fonda innanzitutto sul consenso e individua sanzioni soltanto di carattere politico, che si possono esplicitare nel dibattito pubblico: in questo perimetro nasce e trova la sua legittimità proprio nella necessità di superare le diverse problematiche costituzionali che porrebbe una disciplina così restrittiva nei confronti di soggetti non condannati in via definitiva.

Non è un caso, però, che i numeri riportati, al netto delle difficoltà nel recepimento e nel renderli omogenei, restituiscano la sensazione, anzitutto al Presidente della Commissione¹²¹, di riuscire a fotografare soltanto una parte del fenomeno. Questo anzitutto perché non si può chiedere allo strumento in esame qualcosa che inevitabilmente fuoriesce rispetto alle sue prerogative, almeno nel breve periodo.

Il Codice, così come gli interventi legislativi che si analizzeranno in seguito, si fonda sulle risultanze giudiziarie: cosicché interviene rispetto a ciò che è già noto sulla base del lavoro della magistratura, cercando a partire da questi dati obiettivi di responsabilizzare le forze politiche. Proprio questo è l'elemento di maggiore innovazione che, però, rischia di non essere direttamente risolvibile nel breve periodo, nemmeno con l'applicazione pedissequa dello strumento, con la giusta attenzione al momento delle candidature e al controllo successivo.

In altri termini, se l'intuizione che fonda l'ideazione di questo strumento costituisce una certa direzione nel lavoro di destrutturazione dei legami tra mafia e politica, è chiaro che con più determinazione questa vada perseguita: non solo al momento delle elezioni, ma con un impegno costante delle formazioni politiche, anzitutto i partiti, anche al di là del momento elettorale (che pure costituisce un punto importante) e della pubblica opinione che dovrebbe esercitare un vero controllo (anche di partecipazione) su questi aspetti.

¹²¹ Dal *Resoconto stenografico* della seduta del 9 febbraio 2011, p. 13.

Dunque, il Codice etico, se da un lato consente di sfuggire a una serie di problemi di ordine costituzionale connessi alla compressione del diritto, anzitutto, di elettorato passivo, nel caso in cui non si sia in presenza di risultanze giudiziarie definitive, dall'altro presta il fianco alle considerazioni relative alla sua utilità ed efficacia sul piano pratico. Sulle modalità di intervento, una volta accertate le violazioni rispetto agli impegni assunti, peraltro la stessa Commissione Pisanu non ha certezze: le proposte che vengono formulate vanno dalla *moral suasion* pubblica, più o meno stringente, fino alla definizione di un quadro più complesso entro cui inserire le scelte dei partiti politici.

Rientra nella prima ipotesi la proposta che la Commissione Antimafia si determini nel chiedere conto, in pubbliche e specifiche sedute di lavoro, ai partiti responsabili delle suddette violazioni del motivo di determinate candidature considerate non in linea con il Codice stesso¹²².

Un'altra proposta di lavoro, invece, interseca la dibattuta questione della regolamentazione dei partiti politici¹²³, sulla base dell'art. 49 della Costituzione, inserendo a carico dei partiti obblighi specifici e, in caso di violazioni, conseguenze sul piano sanzionatorio.

La Commissione Bindi. La Commissione parlamentare Antimafia della XVII legislatura, presieduta dall'On. Rosy Bindi, è stata istituita con la legge 19 luglio 2013, n. 87 che, per la parte che qui più interessa riprende in maniera pressoché identica la formulazione della legge istitutiva della precedente Commissione presieduta dall'On. Beppe Pisanu.

Anche in questa legislatura viene introdotto un Codice di autoregolamentazione in tema di candidature, che presenta alcune peculiarità rispetto alla versione precedente.

Un primo elemento distintivo è costituito dalla circostanza che, nel momento in cui il nuovo Codice è stato elaborato, aveva già visto la luce il d.lgs. 235/2012 che ha disciplinato l'istituto dell'incandidabilità. Nella seduta del 23 settembre 2014¹²⁴, la Presidente Bindi chiarisce la distinzione tra il Codice e la legge, affermando che obiettivo del primo è quello

¹²² *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVI legislatura del 17 maggio 2011, pp. 27 ss.

¹²³ Se ne discute, ad esempio, nella seduta del 17 maggio 2011 della Commissione parlamentare Antimafia della XVI legislatura: si veda il *Resoconto stenografico* di quella seduta, in particolare le pp. 21 e 25.

¹²⁴ Peraltro, per la prima volta il Codice di autoregolamentazione è oggetto anche di una successiva discussione in sede assembleare: si vedano sul punto le sedute di Senato e Camera rispettivamente del 29 ottobre 2014 e del 27 aprile 2015.

di “ampliare la *soglia di autotutela* da parte dei partiti e dei movimenti politici, così rafforzando l’attività di contrasto e di interdizione contro il rischio di penetrazione della criminalità mafiosa nelle istituzioni pubbliche, al fine di evitare la contaminazione degli organi rappresentativi attraverso un controllo preventivo già al momento della individuazione dei candidati da inserire nelle liste elettorali”¹²⁵ (*corsivi nostri*); ciò perché “la politica deve assumere il ruolo centrale di garante anticipato della collettività contro il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata in qualunque assemblea elettiva già nella fase di individuazione dei candidati”¹²⁶. I presupposti, dunque, rimangono gli stessi delle precedenti versioni: l’obiettivo è quello di anticipare la tutela, con uno strumento pattizio che “non dà luogo a sanzioni, semmai comporta una *valutazione di carattere strettamente etico e politico* nei confronti dei partiti e formazioni politiche”¹²⁷ (*corsivi nostri*), ferma restando la necessità di operare un controllo successivo in merito al rispetto delle previsioni sottoscritte dalle forze politiche.

Tra le novità di carattere sostanziale che questa versione introduce c’è, anzitutto, una maggiore accuratezza nella definizione dell’elenco dei reati, che viene ampliato anche ai reati di corruzione e di concussione che il Codice penale disciplina negli articoli 317-322, alla fattispecie dello scambio elettorale politico mafioso (art. 416-ter del Codice penale, riformato pochi mesi prima) e al reato di agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall’ordinamento penitenziario (art. 391-bis del Codice penale)¹²⁸.

Anche sul piano dei presupposti la versione del Codice della XVII legislatura segna un ampliamento, introducendo tra questi anche la citazione diretta a giudizio e la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (cd. patteggiamento) quali elementi presi in considerazione dal Codice per far scattare l’ipotesi di non candidatura.

Un’altra novità di grande rilievo è poi l’allargamento dell’impegno che i partiti sottoscrivono, relativo non più soltanto alle elezioni amministrative o regionali (che erano

¹²⁵ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione parlamentare Antimafia del 23 settembre 2014, p. 4.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ “In questi mesi spesso dalla procura nazionale e dalle procure distrettuali ci è stata raccomandata una certa attenzione ai cosiddetti « reati spia », in particolare alla corruzione e ai reati contro la pubblica amministrazione, attraverso i quali la presenza mafiosa penetra in tutto il tessuto della nostra vita sociale, economica, politica e amministrativa”, *ivi*, p. 3.

state prese in considerazione per la prima volta dalla Commissione Pisanu): idealmente, infatti, il percorso si chiude con l'inclusione da parte della Commissione Bindi delle elezioni politiche ed europee, completando così il quadro.

Un'altra novità importante, che specifica ulteriormente il ruolo della Commissione Antimafia, consiste nella specificazione all'interno del Codice stesso dei poteri di verifica. L'art. 4, infatti, dispone che "La Commissione parlamentare di inchiesta, nell'ambito dei poteri ad essa conferiti e dei compiti previsti dalla legge istitutiva, verifica che la composizione delle liste elettorali presentate dai partiti, dalle formazioni politiche, dai movimenti e dalle liste civiche che aderiscono al presente codice di autoregolamentazione corrisponda alle prescrizioni del codice stesso"¹²⁹. Ciò si pone in linea di continuità con la Commissione Pisanu, che pure aveva posto in essere dei controlli¹³⁰, con la differenza però che nel caso in questione le verifiche sono svolte precedentemente al momento delle elezioni, mentre nella XVI legislatura si trattava di controlli successivi.

Nella seduta del 29 maggio 2015 (immediatamente precedente alle elezioni regionali), la Presidente Bindi, anzitutto, ribadisce la distinzione dell'operazione che svolge la Commissione rispetto alle verifiche che gli Uffici centrali regionali svolgono anche con riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel d.lgs. 235/2012. Diversi i presupposti, diverse anche le conseguenze: il lavoro che la Commissione Antimafia rende noto a poche ore dallo svolgimento della tornata elettorale ha una valenza "esclusivamente politica e non vincolante sotto il profilo giuridico ed è offerta al dibattito pubblico istituzionale per un ripensamento e un rinnovamento dell'etica e della deontologia delle forze politiche nonché di tutti i soggetti che si propongono per una competizione elettorale, a qualsiasi livello territoriale"¹³¹.

¹²⁹ Art. 4 del Codice di autoregolamentazione della XVII legislatura.

¹³⁰ La *Relazione in materia di formazione delle liste* della Commissione Pisanu approvata in data 18 febbraio 2010 parlava di "affidare al momento successivo alle elezioni, in quanto più propriamente riservato alla fase dell'indagine, il puntuale controllo degli eventuali casi di commistione tra mafia e politica e la conseguente relazione alle Assemblee parlamentari".

¹³¹ *Resoconto stenografico* della seduta del 29 maggio 2015, p. 5. Aggiunge sempre la Presidente della Commissione Antimafia che "la qualità della democrazia si misura sulla possibilità di esercitare il diritto di voto in modo libero e responsabile. Il cittadino deve poter scegliere senza subire alcuna forma di pressione o condizionamento, deve decidere senza essere ricattabile nelle sue fragilità e nei suoi bisogni, senza essere ingannato nelle sue aspettative. La qualità del consenso elettorale non si misura sulla quantità dei voti ma sulla possibilità di dare un voto che risponde all'interesse generale e non guarda alla convenienza personale. solo le forze politiche possono seriamente contrastare le degenerazioni del clientelismo che

Nella definizione di questo lavoro non sono comunque mancate polemiche, né sono assenti limiti e criticità. Anzitutto si deve rilevare come i tempi in cui l'intera opera è stata posta in essere sono stati molto stretti¹³², e l'essere arrivati effettivamente a ridosso dello svolgimento del turno elettorale rischia di per sé di compromettere l'efficacia stessa della comunicazione. Se l'obiettivo infatti è quello di scongiurare che vengano poste in essere candidature non in linea con il Codice di autoregolamentazione, l'aver accertato (come nel caso specifico) che in 17 casi ciò è comunque avvenuto significa constatare che in queste situazioni la presenza del Codice non ha sortito l'effetto sperato, ossia quello di depurare sin dalla fase della campagna elettorale (e quindi dalla composizione delle liste) la presenza di soggetti in determinate condizioni¹³³. In altri termini, il vero punto di svolta che il Codice (se rispettato pienamente) potrebbe essere in grado di determinare sarebbe proprio quello di fugare ogni dubbio sulla conformità delle liste a certi requisiti, consentendo al dibattito pre elettorale di dare ciò per acquisito e concentrarsi su altri aspetti.

D'altro canto, è pur vero che i casi rappresentano un numero tutto sommato limitato (in linea con i casi accertati ex post dalla Commissione Pisanu, come si ribadisce anche nella seduta del 29 maggio 2015), e che l'aver predisposto un controllo preventivo non poteva che avere una tempistica di questo genere (anche alla luce della "assenza di un sistema unico di gestione dei dati giudiziari"¹³⁴), arrivando a ridosso delle elezioni stesse con il dubbio sul rispetto o meno da parte di tutti dei criteri individuati.

Quel che è certo è che, al netto di altre polemiche, l'aver scelto di procedere prima dello svolgimento delle elezioni, al termine della campagna elettorale, costituisce un certo passo in avanti, nella direzione indicata dalla stessa legge istitutiva della Commissione, in cui

incentivano la caduta dell'etica pubblica e la sfiducia nelle istituzioni, ma per farlo non basta agire in nome della legalità formale", ivi, p. 10.

¹³² Si è svolto tutto in un "breve lasso di tempo – pari a meno di trenta giorni – intercorrente tra la presentazione delle liste e la conclusione della campagna elettorale", dal *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione antimafia del 27 aprile 2015.

¹³³ Ciò perché, spiega la Presidente Bindi nella seduta della Commissione antimafia del 27 aprile 2016, "consentire a chi non è candidabile di raccogliere voti partecipando alla campagna elettorale costituisce un inquinamento alle falde della democrazia, pregiudicandone in modo difficilmente reversibile il momento genetico e più autentico" (dal *Resoconto stenografico* di quella seduta, p. 21).

¹³⁴ *Resoconto stenografico* della seduta del 29 maggio 2015, p. 7. Si aggiunga, comunque, che il controllo preventivo svolto prima della tornata elettorale delle regionali del 2015 ha riguardato un numero molto elevato di candidati (circa quattromila, come avverte la Presidente Bindi nella seduta del 27 aprile 2016: si veda il *resoconto stenografico* di quella seduta, p. 10, in cui sottolinea peraltro il ruolo straordinario della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – DNAA nel recepire i dati).

centrale è il riferimento al momento della selezione della classe dirigente e delle candidature per le assemblee elettive (art. 1, comma 1, lett. F).

Leggendo ciò alla luce dell'obiettivo che la Commissione stessa dichiara di perseguire, il quadro si completa: si tratta cioè di fornire ad elettori, partiti e organi di informazione un quadro chiaro per saper definire scelte e orientamenti con consapevolezza e nella trasparenza. Che ciò venga da un organo istituzionale costituisce senz'altro, nell'interpretazione che ne dà la Presidente della Commissione stessa, un valore aggiunto nella ricerca di una maggior trasparenza nella vita pubblica, consentendo di svolgere valutazioni, etico-politiche, su dati obiettivi e verificati¹³⁵.

La correttezza della procedura seguita in questo caso viene poi confermata anche dalla magistratura: dopo la pubblicazione della relazione del 29 maggio 2015, infatti, un candidato presidente (poi eletto) aveva denunciato la Presidente Bindi, contestando che si fosse mossa in modo arbitrario, andando al di là dei suoi compiti. La ricostruzione del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma Giovanni Giorgianni ha accolto la richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero (nonostante l'opposizione del denunciante) sostenendo che rientra nei compiti della Commissione quello di redigere un Codice di autoregolamentazione, escludendo che potessero emergere norme che vietavano di compiere un'istruttoria siffatta. Il Gip si sofferma, poi, sulla questione procedurale, ribadendo la condivisione delle scelte¹³⁶ all'interno della Commissione Antimafia, e sulla questione sostanziale, affermando che “rendere pubbliche, a poche ore dall'esercizio del diritto di voto, informazioni riguardanti la pendenza di procedimenti penali che, sulla base del codice di autoregolamentazione, osterebbero alla candidatura, non integra una forma di inganno o di coartazione della volontà degli elettori, ponendo al contrario questi ultimi in una posizione

¹³⁵ Dati che, per inciso, la Commissione ribadisce, sono relativi alle “situazioni giudiziarie pendenti previste dal codice di autoregolamentazione, le quali non sono coperte (...) da profili di riservatezza, in quanto attinenti ad una fase successiva al promovimento dell'azione penale”, dal resoconto stenografico della seduta del 27 aprile 2016.

¹³⁶ “È evidente come le decisioni furono avallate e largamente condivise dai rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in seno alla Commissione e come, in ogni caso, alla Commissione plenaria fu sottoposto l'esito dei lavori, immediatamente prima della conferenza stampa”, dalle motivazioni del Gip come riportate all'indirizzo web <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/01/19/de-luca-contro-bindi-gip-archivia-querela-su-questione-impresentabili-e-giusto-che-elettori-sappiano/2389090/>.

di maggiore consapevolezza e di informata valutazione, anche sulla questione della causa ostativa alla candidatura prevista dal codice di autoregolamentazione”¹³⁷.

La Commissione Bindi ha inoltre svolto verifiche anche in occasione della tornata elettorale delle amministrative del 2016 e del 2017 e delle regionali in Sicilia sempre del 2017. Nel caso delle elezioni amministrative, essendo troppo ampia la mole di dati da analizzare, l’attenzione si è concentrata sui comuni già sciolti per mafia che in quell’occasione erano chiamati al voto. Inoltre, con riferimento alle elezioni del 2017 la Commissione ha reso noto l’esito del lavoro successivamente al voto.

La Commissione Antimafia della XVII legislatura ha affrontato il nodo esistente tra volontarietà nell’adesione, responsabilità di tutti i soggetti politici (partiti e liste civiche) e necessità di operare dei controlli. Ben conscia che lo strumento del Codice di autoregolamentazione si pone al di fuori di un obbligo giuridico in ordine al rispetto degli impegni assunti, che vanno inquadrati e letti nel contesto etico-politico, le verifiche sul rispetto delle norme ivi contenute devono servire in un’ottica di maggiore trasparenza, anche per implementare la consapevolezza dei cittadini chiamati ad esprimere la loro preferenza.

In questa direzione vanno lette anche le proposte, poi in parte successivamente trasposte in legge nella XVIII legislatura, di un utilizzo del web anche nell’ottica di fornire agli elettori delle informazioni “sia sui candidati sia sull’operato degli stessi soggetti politici”¹³⁸, anche costituendo un’anagrafe unica dei candidati per rendere accessibili eventuali situazioni giudiziari presenti.

Tutto questo con l’obiettivo, appunto, di depurare la campagna elettorale dalla presenza, insidiosa, di soggetti che possano essere legati alle mafie, riqualificando il dibattito politico.

La scelta di intervenire anticipatamente, con impegni più stringenti e controlli precedenti al voto, va vista anche come un modo per affrontare la questione del consenso mafioso¹³⁹, che

¹³⁷ Ibid. Si aggiunge inoltre che “appare prioritaria l’esigenza di conoscenza delle vicende personali per chi si sottopone al giudizio dell’elettorato, tanto più quando le notizie sono relative a condotte tenute in occasione di cariche pubbliche in precedenza ricoperte”.

¹³⁸ *Resoconto stenografico* seduta del 27 aprile 2016, p. 23.

¹³⁹ Si ricostruisce così l’obiettivo di “evidenziare senza pregiudizi un problema essenziale per il buon funzionamento delle istituzioni democratiche che sempre più spesso affiora in concomitanza con l’accertamento della presenza di organizzazioni criminali mafiose sul territorio, e di affrontare senza riserve, in occasione delle elezioni comunali (ma il discorso può valere in relazione allo svolgimento di qualsiasi consultazione elettorale) il tema del consenso che tali organizzazioni generano o sono in grado di

come si è visto segue strategie ed approcci differenziati, sapendo operare collegamenti con la politica specialmente negli enti locali, con le imprese che operano nei territori¹⁴⁰, con i cittadini stessi, quando fornisce prestazioni di carattere assistenziale laddove lo Stato non arriva¹⁴¹ e che quindi va oltre il semplice ricorso alla violenza, all'assoggettamento e all'intimidazione: si tratta di strumenti che, ben presenti nel metodo mafioso, di certo non scompaiono, ma la loro presenza va letta anche nei termini di una riserva di violenza che i soggetti e le organizzazioni criminali, quando scelgono altri approcci, si riservano appunto di esercitare magari semplicemente evocandola.

Il rischio che questa strategia differenziata trovi un punto importante del suo compimento nel momento del voto, in cui si determinano gli assetti del potere anche per gli anni a venire (e quindi costituisce uno snodo cruciale) giustifica l'attenzione posta e il coinvolgimento auspicato di tutte le forze politiche, non solo di quelle già costituite in partito che, quando presenti in Parlamento, sono le prime destinatarie del Codice (e partecipano direttamente alla sua stesura), ma anche delle cosiddette liste civiche, su cui già la Commissione Pisanu aveva posto l'attenzione¹⁴².

La Commissione Morra. La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere della XVIII legislatura, presieduta dal Sen. Nicola Morra, è stata istituita con la legge 7 agosto 2018, n. 99. Alla lettera I dell'art. 1, comma 1 del testo, in particolare, si legge che tra gli obiettivi c'è quello di "indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi

condizionare, usurpando funzioni di regolazione della società in determinati ambiti (e persino di « welfare »), o ancora di cui esse si servono per fini illeciti, allorché non è necessario l'uso della violenza, attraverso la corruzione. La questione del consenso delle mafie va posta con coraggio. Tutte le forze politiche devono farsene carico insieme, per rendere il contrasto ai poteri mafiosi un elemento non di divisione, ma di unione delle forze politiche, come avvenuto nelle stagioni migliori della storia della Repubblica", dal *Resoconto stenografico* della seduta del 27 aprile 2016 della Commissione Antimafia.

¹⁴⁰ Specialmente nei settori in cui sono rilevanti gli apporti pubblici, sia sul versante decisionale (nel concreto, quando le scelte di chi deve compiere un determinato lavoro sono affidate a scelte politico-amministrative) sia su quello dell'apporto di finanziamenti e altri capitali, come vari studi segnalano, vedi ad esempio U. Santino, *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p. 18.

¹⁴¹ Emblematico ciò che è avvenuto durante la prima fase dell'emergenza Covid-19, con alcuni clan mafiosi che si sono spesi per consegnare la spesa a soggetti in condizioni di difficoltà economica.

¹⁴² In questo senso è di interesse anche il dibattito che si è svolto in sede di Commissione Antimafia nella seduta del 31 maggio 2016 in cui, in relazione alle elezioni amministrative del successivo 5 giugno, è emerso con forza il tema della prevalente presenza di liste civiche, che non hanno sottoscritto il Codice di autoregolamentazione, pur essendo nello stesso citate anche con riferimento ai partiti che sono a loro formalmente collegate all'interno di una coalizione o comunque di fatto legate (ad esempio perché ivi presentano candidati e/o forniscono sostegni di vario tipo).

amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, *in relazione anche al codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014*, sia riguardo alle sue manifestazioni a livello nazionale che, nei diversi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso”¹⁴³ (*corsivi nostri*): spicca dunque l’ulteriore consacrazione in un testo legislativo dello strumento pattizio che si conferma così come uno dei cardini dell’attività della Commissione.

Inoltre, alla lettera U dell’articolato si afferma che ulteriore compito è quello di “svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, con particolare riguardo alla componente amministrativa, e indicare le iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l’efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali”¹⁴⁴.

Di estremo interesse è poi la disposizione di cui all’articolo 1, comma 3, in cui esplicitamente si dichiara che “Ai fini dell’applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali richiamato al comma 1, lettera i), la Commissione può richiedere al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere le pertinenti informazioni, non coperte da segreto investigativo, contenute nei registri e nelle banche di dati di cui all’articolo 117, comma 2-bis, del codice di procedura penale”¹⁴⁵, di fatto formalizzando la procedura che era stata adottata dalla precedente Commissione nel procedimento di verifica.

Nell’attesa della definizione del nuovo Codice di autoregolamentazione, la Commissione, coadiuvata dalla Procura nazionale antimafia, ha proceduto alla verifica delle liste presentate per le elezioni regionali abruzzesi del 10 febbraio 2019¹⁴⁶ sulla base del Codice varato dalla Commissione Bindi, da cui non è emersa alcuna violazione delle disposizioni del Codice

¹⁴³ Articolo 1, comma 1, lettera l della legge 7 agosto 2018, n. 99.

¹⁴⁴ Articolo 1, comma 1, lettera U della legge 7 agosto 2018, n. 99.

¹⁴⁵ Articolo 1, comma 3 della legge 7 agosto 2018, n. 99.

¹⁴⁶ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Antimafia del 6 febbraio 2019.

stesso, e di quelle per le elezioni regionali sarde del 24 febbraio¹⁴⁷: in quest'ultimo caso sono emerse cinque violazioni del Codice di autoregolamentazione e tre ipotesi di candidati che, ove eletti, potrebbero essere oggetto di sospensione ex d.lgs. 235/2012. I nominativi sono stati resi noti dopo che i componenti della Commissione Antimafia avevano preso visione, in via riservata in un primo momento, della lista e comunque prima dello svolgimento delle elezioni stesse.

La stessa strada è stata seguita anche per quel che concerne le elezioni regionali della Basilicata del 24 marzo 2019: nella seduta del 21 marzo 2019 sono stati resi noti i nominativi dopo una fase di visione riservata degli stessi a beneficio dei componenti della Commissione stessa. Ciò è avvenuto non senza polemica. All'interno della Commissione, infatti, il dibattito si è svolto rispetto all'opportunità di rendere noti i nominativi dei soggetti soltanto rinviati a giudizio, da un lato, e sull'utilità pratica di queste operazioni dal momento che, alla luce delle precedenti esperienze, una parte della Commissione percepiva la scarsa utilità sul dibattito pubblico di simile operazione dal momento che non era riuscita a intervenire né sulle candidature né sulle possibilità di elezioni dei soggetti indicati¹⁴⁸.

Ciò si lega con il dibattito complessivo sul nuovo Codice di autoregolamentazione: nella seduta del 27 marzo 2019, in cui la versione del Codice della XVIII legislatura è stata posta in votazione ed approvata, infatti, la discussione ha registrato una serie di proposte alternative rispetto all'impianto che era stato mantenuto fermo nel corso degli anni e delle legislature precedenti. Alcuni deputati e senatori membri della Commissione Antimafia hanno infatti sollevato l'opportunità di scindere le valutazioni inerenti ai reati strettamente connessi con il fenomeno mafioso (a partire, dunque, dal reato associativo) rispetto a quei reati-spia (come possono essere alcuni reati contro la PA oppure legati, in senso ampio, alle attività economiche). Le ipotesi che sono state sottoposte alla Commissione sono state sia nel senso di individuare per questi reati un criterio meno stringente del semplice rinvio a giudizio o della condanna di primo grado, proponendo cioè che il Codice trovasse applicazione in questi casi in presenza quantomeno di una doppia conforme (primo e secondo grado di giudizio), ovvero di introdurre un elemento di valutazione del contenuto del rinvio a giudizio, valutando se effettivamente sulla base delle informazioni presenti è

¹⁴⁷ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Antimafia del 21 febbraio 2019.

¹⁴⁸ *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Antimafia del 21 marzo 2019; *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* della Commissione Antimafia del 27 marzo 2019, p. 8.

ipotizzabile una connessione dei reati ipotizzati con vicende legate alla criminalità organizzata.

Si ripropone, cioè, il tema delle garanzie sul piano sostanziale: fermo che il Codice resta uno strumento *pattizio* e con conseguenze solo sul piano *etico-politico*, la sanzione di fatto determinata dalla pubblicità negativa per i candidati sui mezzi informativi interroga i membri della Commissione sull'arbitrarietà di situazioni in cui, tirandosi in ballo un Codice di autoregolamentazione varato dalla Commissione Antimafia, i legami con la criminalità organizzata siano in realtà assenti (perché il novero dei reati è molto ampio), vanificando nel medio-lungo periodo anche la capacità deterrente dello strumento stesso¹⁴⁹.

L'opzione opposta, che poi prevarrà da un punto di vista numerico con l'approvazione dell'attuale Codice di autoregolamentazione, valorizza, in continuità con le esperienze del passato, la posizione dei cosiddetti reati spia nell'individuare le connessioni con la criminalità organizzata: ciò specialmente per quel che concerne le infiltrazioni nel centro e nel nord Italia, ma non solo¹⁵⁰.

Sono diverse le novità contenute nel testo del Codice di autoregolamentazione approvato il 27 marzo 2019 e sottoposto all'attenzione delle forze politiche. Innanzitutto, sul versante delle fattispecie da cui, in caso di rinvio a giudizio o condanna anche non definitiva, scattano le previsioni di non candidabilità, c'è stato un sensibile ampliamento: vengono ricompresi, infatti, tra gli altri, anche i reati spia di caporalato, tratta delle persone, autoriciclaggio, bancarotta fraudolenta, false comunicazioni sociali e corruzione tra privati, disastro ambientale.

¹⁴⁹ Con una certa capacità di sintesi, nel corso della seduta del 27 marzo 2019 viene detto che “se noi consentiamo che tutto diventi mafia, nulla è mafia”: dal *Resoconto stenografico* della seduta del 27 marzo 2019, p. 16.

¹⁵⁰ Dal resoconto stenografico della seduta del 27 marzo 2019, pp. 10 e s.: “Noi abbiamo visto che le mafie, che si sono radicate nel Nord e nel Centro dell'Italia, sono penetrate attraverso i cosiddetti piccoli reati nelle piccole amministrazioni mediante abusi di ufficio, atti propri degli amministratori compiuti forzatamente e riconducibili comunque a fattispecie di reato funzionali a raggiungere obiettivi come il riciclo del denaro nel territorio attraverso abusi edilizi, lottizzazioni, investimenti nei centri commerciali. Parliamo quindi di una materia che non può dirsi certamente lontana dalle influenze della criminalità organizzata. Purtroppo, nel nostro Paese non abbiamo più reati riguardanti la pubblica amministrazione che si pongono al di fuori del perimetro degli interessi della criminalità organizzata”. Tali argomentazioni sono riproposte anche nella *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* della Commissione Antimafia del 27 marzo 2019, p. 9.

Viene poi introdotto anche un ulteriore motivo di incandidabilità, fondato sulla presunzione di pericolosità: ciò scatta, in particolare, quando un soggetto sia stato destinatario di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti (ai sensi dell'art. 663 c.p.p.) con un cumulo che superi i quattro anni: questa soglia è individuata dal legislatore come quella oltre la quale il condannato non può più ottenere l'affidamento in prova ai servizi sociali stante una presunzione di pericolosità formulata dal legislatore e confermata anche dalla Corte costituzionale¹⁵¹.

Viene inoltre confermata la previsione di incandidabilità per almeno una tornata elettorale, ad ogni livello, a carico di sindaci, componenti di giunta e consiglieri comunali o provinciali in enti locali che sono stati oggetto di scioglimento.

Nonostante una discussione in sede di Commissione Antimafia che nel suo svolgimento ha visto, forse per la prima volta, un dibattito articolato con posizioni non assolutamente minoritarie di chi voleva rivedere i presupposti stessi del Codice, intervenendo sul requisito del semplice rinvio a giudizio e sul novero dei reati, la versione definitiva approvata si pone in perfetta continuità con quelle precedenti, ampliando anzi l'elenco dei reati spia e valorizzando l'idea che la criminalità organizzata nel suo concreto operare faccia uso di strumenti illeciti anche diversi da quelli individuati nel reato associativo e che, dunque, l'azione antimafia debba esplorare complessivamente questo campo, superando i confini tradizionali.

Il Codice di autoregolamentazione approvato il 27 marzo 2019 ha avuto, finora, tre applicazioni: si tratta delle sedute della Commissione del 23 maggio 2019 (prima delle elezioni europee, delle regionali in Piemonte e delle comunali a Bari), del 24 ottobre 2019 (prima delle regionali in Umbria), del 23 gennaio 2020 (prima delle elezioni regionali in Emilia-Romagna e in Calabria) e del 17 settembre 2020 (prima delle elezioni regionali in Liguria, Marche, Veneto, Toscana, Campania, Puglia, Valle d'Aosta).

I partiti tra l'applicazione dell'art. 49 della Costituzione e il metodo democratico (anche nella selezione delle candidature). A questo punto, dopo una rassegna delle tendenze espresse dalle varie Commissioni Antimafia, è necessario inquadrare la questione

¹⁵¹ *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* della Commissione Antimafia del 27 marzo 2019, pp. 12 e ss.; dal novero sono esclusi i reati di diffamazione e di propaganda e istigazione all'odio razziale, considerati estranei alle prerogative della Commissione Antimafia e agli obiettivi che questa persegue.

del complesso rapporto tra partiti e democrazia a partire proprio dall'art. 49 della Costituzione, in cui si afferma che "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"¹⁵². Sin dall'Assemblea Costituente, intorno a questo dettato si sono addensate una serie di visioni e sfumature differenti: l'esperienza del fascismo, con il Partito unico, ben presente nella mente dei Costituenti, suggeriva di evitare confusioni tra le istituzioni della Repubblica e i partiti, il cui articolo non a caso è inserito nella parte relativa ai diritti e doveri dei cittadini (e, qui, nel titolo sui rapporti politici) e non in quella relativa all'Ordinamento della Repubblica.

Sotto un altro punto di vista, il quadro dei rapporti esistenti tra le forze politiche (anzitutto Democrazia Cristiana da un lato e Partito Comunista e Partito Socialista dall'altro) e la presenza di differenti visioni dell'organizzazione della società di cui si facevano portatori, anzitutto, democristiani e comunisti, faceva propendere il dato letterale verso una formula che evitasse ingerenze statali nel funzionamento interno dei partiti.

Il nucleo centrale dell'art. 49 è costituito, per quel che qui più interessa, dalla locuzione "metodo democratico" che nel corso del tempo ha avuto interpretazioni e ambiti oggettivi di riferimento differenti¹⁵³: c'è anzitutto chi ha sostenuto che fosse un'indicazione per il "rispetto della democrazia procedurale"¹⁵⁴, impegnando così i partiti al rispetto delle regole del sistema democratico evitando azioni violente e il sabotaggio degli istituti democratici; un'altra linea di pensiero (minoritaria) spingeva l'interpretazione del metodo democratico come "limite all'orientamento ideologico dei partiti"¹⁵⁵, con l'ipotesi che tramite l'art. 49 potessero determinarsi esclusioni nei confronti di quei partiti che avessero la finalità di instaurare un regime¹⁵⁶. Come si è visto, però, la generale prudenza che ha accompagnato questo strumento ha, nei fatti, escluso che si potesse arrivare, usando l'art. 49, ad un'esclusione formale di partiti dalle competizioni elettorali¹⁵⁷.

¹⁵² Articolo 49 della Costituzione.

¹⁵³ Per tali ricostruzioni si veda, ad esempio, E. Cheli, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, Il Mulino, Fascicolo 6, Novembre-Dicembre 2019, Bologna.

¹⁵⁴ P. Ridola, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XXXII, Giuffrè editore, 1980, Milano, pp. 110 e ss.

¹⁵⁵ A. Alcaro, *La democrazia interna nei partiti politici italiani*, cit., p. 20.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Si deve comunque notare che, per altre vie, l'opzione dell'alternanza democratica non si è determinata nel corso della cosiddetta Prima Repubblica, caratterizzata dalla presenza di un forte Partito Comunista che, tuttavia, non ha mai formato un Governo in autonomia.

La strada interpretativa più feconda si è rivelata essere quella dell'inquadramento del metodo democratico nell'ambito della vita interna dei partiti politici, rivolto cioè alla promozione dei principi di democraticità nelle scelte.

È in quest'ambito che le vicende dell'interpretazione e dell'applicazione dell'art. 49 intersecano il tema del finanziamento pubblico dei partiti, e dell'insoddisfazione diffusa per l'assenza di controlli efficaci sulle spese sostenute dai partiti stessi.

Il sentiero più interessante che viene percorso è quello della subordinazione della percezione di contributi pubblici ai partiti (che hanno visto, peraltro, un progressivo assottigliamento delle cifre) al rispetto di alcuni prerequisiti in tema di democraticità interna.

In questa direzione, è interessante leggere la formulazione originaria dell'art. 5, comma 1 della legge 96/2012 che diceva: "I partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, qualora abbiano diritto ai rimborsi per le spese elettorali o ai contributi di cui alla presente legge, sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto. (...) Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti".

Tale articolo è stato poi abrogato e trasposto nel decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13). Qui, all'art. 3, comma 1, si afferma che "I partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico", mentre la lettera L del comma 2 chiarisce che lo statuto deve indicare "le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma".

Anche in questo caso il modello che viene costruito considera i principi di democraticità della vita interna come degli oneri che i partiti devono assolvere al fine di poter accedere a forme di sostegno pubblico.

Ciò che interessa maggiormente in questa sede è che viene preso esplicitamente in esame, come punto qualificante di questa disciplina, anche il tema delle candidature, argomento

rispetto al quale gli Statuti dei partiti devono contenere delle indicazioni precise per poter accedere alle contribuzioni pubbliche.

Si tratta di uno spunto interessante e che potrebbe essere ulteriormente sviluppato: il riferimento ai principi di democrazia interna nella definizione delle candidature potrebbe, cioè, essere coltivato anche per riconoscere, negli statuti, i codici di autoregolamentazione elaborati dalle Commissioni Antimafia che, su base pattizia e volontaria, si è visto che i partiti hanno sottoscritto.

Ciò potrebbe nello specifico costituire un impegno che, in sede di sottoscrizione, potrebbe essere chiesto ai partiti che intendono impegnarsi. Questo consentirebbe anche di attivare i rimedi interni previsti dagli stessi statuti in caso di violazione.

Parallelamente, senza discutere il carattere pattizio dei Codici di autoregolamentazione (che si è visto essere particolarmente importante per evitare di incorrere in problemi di carattere costituzionale) si potrebbe, nei testi legislativi che disciplinano l'accesso ai finanziamenti e lo vincolano a determinate caratteristiche degli Statuti, fare menzione agli impegni pattizi assunti: si potrebbe cioè individuare per legge il percorso prevedendo che, dopo la eventuale sottoscrizione (su base volontaria) del Codice da parte di un partito, il Codice dovrebbe trovare trasposizione e menzione direttamente nello Statuto. Sarebbe il modo per indicare la posizione che questi debbono avere nella vita interna di un partito, sempre con il vantaggio di garantire un canale di controllo interno al Partito, con strumenti formali in mano a quella parte di iscritti qualora questi ritengano siano state violate, nella fase della selezione delle candidature, gli impegni assunti sottoscrivendo del Codice.

Si noti, per inciso, che i Codici di autoregolamentazione hanno già trovato in alcuni casi una forma di riconoscimento sul piano legislativo, essendo stati menzionati in tre leggi istitutive della Commissione Antimafia (articolo 2, comma 1, della L. 132/2008; articolo 2, comma 1, della L. 87/2013; articolo 2, comma 1, della L. 99/2018¹⁵⁸).

¹⁵⁸ "I componenti la Commissione dichiarano, entro dieci giorni dalla nomina, alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013 n. 87, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, e nelle eventuali determinazioni assunte dalla Commissione nel corso della XVIII legislatura. Qualora una delle situazioni previste nel citato codice di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente il presidente della Commissione e i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati".

Un approccio del genere, certo, condurrebbe a risultati sicuramente più vincolanti rispetto ad impegni più generici e a menzioni più sfumate circa il rispetto della democraticità nella selezione delle candidature, e potrebbero per questo essere sottoposti a critiche sul versante dell'ingerenza nelle determinazioni interne dei partiti e nelle loro scelte. Ma questa critica potrebbe essere comunque superata dal doppio riconoscimento, da un lato, del carattere pattizio e volontaristico del Codice e, dall'altro, della configurazione sempre in termini di onere (e non di obbligo) da adempiere per partecipare alle forme di contribuzione pubblica per i partiti.

Le prassi dei partiti: breve rassegna degli Statuti. La selezione delle candidature nei partiti politici costituisce uno dei momenti centrali della vita stessa dei partiti. Come si è appena visto, per poter accedere ai benefici economici previsti dalla legge è necessario che i criteri della selezione delle candidature siano oggetto di specifica previsione all'interno dello Statuto, conformando la definizione delle liste elettorali a principi democratici. Si tratta, com'è evidente, di una estrinsecazione di quel metodo democratico di cui all'art. 49 della Costituzione.

Il tema della selezione delle candidature si intreccia, e ciò è inevitabile, anche con la legge elettorale vigente: in questo senso, non può tacersi la differenza che intercorre tra i metodi di costruzione delle liste in competizioni elettorali in cui gli elettori hanno la possibilità di scrivere la/le preferenza/e sulla scheda elettorale con quelle che, invece, prevedono una lista bloccata, scelta spesso, nei fatti, dal vertice del partito (se non direttamente dal segretario). Sul piano della selezione delle candidature e della concreta possibilità per chi aspira al seggio di conseguire il risultato, chiaramente, queste due ipotesi differiscono tra di loro. Entrambi i sistemi hanno prestato il fianco a critiche, anche severe, sul versante dei meccanismi di selezione della classe dirigente: il sistema della preferenza multipla è stata al centro di una dura accusa di favorire meccanismi di corruzione, mentre quello della lista bloccata (al momento in cui si scrive, in vigore per l'elezione dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica) apre la questione della riduzione (fino al punto dell'annullamento) della possibilità effettiva di scelta degli eletti, non solo da parte degli elettori, ma anche all'interno dello stesso partito, con il rischio che la centralizzazione della scelta finale si traduca in premio alla fedeltà di corrente.

Se è così, ancor più delicato diventa il tema della definizione di paletti stringenti all'interno dello Statuto, anche per consentire al corpo degli iscritti di effettuare un controllo rispetto alla conformità delle scelte.

Cercheremo ora di vedere se, e come, questi paletti sono stati posti rispetto agli impegni che le forze politiche presenti in Parlamento nelle ultime legislature in ordine di tempo hanno assunto. Per farlo prenderemo in considerazione gli Statuti dei partiti politici presenti, al momento in cui si scrive (XVIII legislatura), all'interno del Parlamento con un proprio gruppo parlamentare o come componente del Gruppo Misto ovvero, laddove esistenti, gli impegni assunti da liste elettorali (comprendenti partiti politici) create ad hoc per le elezioni politiche del Marzo 2018.

Per quanto concerne la questione degli interventi statutari relativi alla posizione di soggetti che si trovano nelle condizioni previste dalle varie versioni del Codice stilato dalla Commissione Parlamentare Antimafia, si possono suddividere quattro tipologie di approcci: 1) menzione diretta del Codice di autoregolamentazione all'interno dello Statuto, con funzione di individuazione di motivi ostativi alla candidatura; 2) menzione degli impegni assunti sul piano dei contenuti, con formule di incandidabilità; 3) introduzione di oneri informativi a carico dei candidati; 4) nessuna menzione di impegni all'interno dello Statuto.

Appartiene al primo approccio, anzitutto, lo statuto del Movimento Associativo Italiani all'Estero, che menziona espressamente all'art. 4, comma 3 il Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione Parlamentare Antimafia con deliberazione del 23.09.2014, affermando di aderirvi “per la scelta delle candidature alle assemblee elettive ad ogni livello”.

Sono invece pienamente rientranti nella seconda categoria gli statuti di Centro Democratico, che all'art. 33 elenca una serie di fattispecie di incandidabilità¹⁵⁹, IdeA – Identità e Azione

¹⁵⁹ “In base alle norme del codice etico del “CENTRO DEMOCRATICO” non sono candidabili ad ogni tipo di elezione anche di carattere interno al partito, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni: – sia stata emessa sentenza di condanna, ancorché non definitiva ovvero a seguito di patteggiamento, per delitti di corruzione nelle diverse forme previste e di concussione; – sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per reati inerenti a fatti che presentino per modalità di esecuzione o conseguenze, carattere di particolare gravità; – sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, dalle funzioni espletate, previste dalla legge antimafia, ovvero siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della medesima normativa; – vi sia rinvio a giudizio per reati contro la Pubblica Amministrazione (...). Ove sopravvengano le condizioni di cui ai commi

(art. 24 dello Statuto¹⁶⁰) e Cambiamo! (art. 27 dello Statuto¹⁶¹). Nella seconda ripartizione può essere inserito anche quello di Fratelli d'Italia - AN, che all'art. 32 sembra ricomprendere nelle ipotesi di incandidabilità anche quanto definito dalla Commissione Antimafia, ricomprendendo questa ipotesi nei confronti di chi abbia "riportato una condanna anche in primo grado per un reato infamante". Si può considerare in questa selezione anche il documento che elenca i criteri delle candidature di Liberi e Uguali che, benché non costituito in partito (attualmente è un gruppo parlamentare alla Camera e una componente del Misto al Senato), era stato comunque approvato a seguito dall'assemblea nazionale di quella formazione politica e prevedeva una serie di impegni in linea con quelli proposti dalla Commissione Parlamentare Antimafia¹⁶².

precedenti, gli eletti, i titolari di incarichi all'interno del partito, ovvero il personale di nomina politica, rassegnano le dimissioni dal relativo incarico".

¹⁶⁰ "Non sono candidabili ad ogni tipo di elezione anche di carattere interno al partito, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni: sia stata emessa sentenza di condanna definitiva ovvero a seguito di patteggiamento, per delitti di corruzione nelle diverse forme previste e di concussione o sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per reati inerenti a fatti che presentino per modalità di esecuzione o conseguenze, carattere di particolare gravità; sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, dalle funzioni espletate, previste dalla legge antimafia, ovvero siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della medesima normativa. Ove sopravvengano le condizioni di cui ai commi precedenti, gli eletti, i titolari di incarichi all'interno del partito, ovvero il personale di nomina politica, rassegnano le dimissioni dal relativo incarico".

¹⁶¹ "Non sono candidabili ad ogni tipo di elezione, anche di carattere interno al partito, coloro nei cui confronti, ricorra una delle seguenti condizioni: a) sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per delitti di corruzione e di concussione nelle diverse forme previste o sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per reati inerenti a fatti che presentino, per modalità di esecuzione o conseguenze, carattere di particolare gravità; b) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, dalle funzioni espletate, previste dalla legge antimafia. Ove sopravvengano le condizioni di cui ai commi precedenti, gli eletti, i titolari di incarichi all'interno del partito, ovvero il personale di nomina politica, rassegnano le dimissioni dal relativo incarico".

¹⁶² "Non possono essere candidati ad ogni tipo di elezione coloro nei cui confronti, al momento della selezione delle candidature e fino all'accettazione della stessa, sia stato emesso: – per reati di mafia, terrorismo, criminalità organizzata, contro la libertà personale e individuale: decreto che dispone il giudizio; misura cautelare personale confermata in sede di impugnazione; misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, previste dal Codice antimafia; sentenza di condanna, ancorché non definitiva, o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 C.P.P. – per delitti per cui sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; delitti contro l'incolumità pubblica Capo I e II; delitti contro l'ambiente; delitti contro la libertà sessuale; peculato, concussione, corruzione in tutte le forme previste: sentenza di condanna, ancorché non definitiva, o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 C.P.P. Le condizioni ostative alla candidatura vengono meno in caso di sentenza di proscioglimento o di intervenuta riabilitazione. Ove tali condizioni dovessero sopravvenire, gli eletti si impegnano a rassegnare le dimissioni. Verrà istituito un Comitato di Garanzia che valuterà gli elementi di cui sopra e si esprimerà sui casi controversi e non previsti dai precedenti commi, per valutare, sulla base di fatti, circostanze e comportamenti, l'ammissione della candidatura nelle liste di Liberi e Uguali. All'atto della presentazione della documentazione per la candidatura si dovrà sottoscrivere un'autocertificazione sulla propria posizione rispetto ad eventuali precedenti o pendenze penali, per la valutazione del Comitato sulla gravità o tenuità del fatto e del danno".

Si distingue, inoltre, lo Statuto del Partito Socialista Italiano, che all'art. 19, comma 2 prevede che i candidati dovranno dichiarare eventuali procedimenti giudiziari a loro carico, senza ulteriori specificazioni.

Appartiene ad un misto tra il primo, il secondo e il terzo approccio, invece, lo Statuto del Partito Democratico: l'art. 27, infatti, contiene un'espressa menzione al Codice di Autoregolamentazione delle candidature approvato dalla Commissione parlamentare Antimafia, introducendo a carico di tutti i candidati ad ogni livello un onere di dichiarazione di candidabilità ai sensi del citato Codice. L'art. 26, in tema di selezione delle candidature (sia per cariche istituzionali che per organi interni) e di adesione al Partito stesso, opera invece un rinvio al Codice Etico, il quale, all'art. 5, riporta una serie di condizioni ostative alla candidatura (e che sono anche presupposto dell'obbligo di dimissioni qualora queste stesse condizioni sopravvengano ad elezioni avvenuta¹⁶³). Si tratta così di un mix tra menzione diretta del Codice della Commissione Antimafia, oneri informativi a carico dei candidati e introduzione di motivi ostativi alle candidature.

È interessante notare, inoltre, che gli Statuti del Partito Democratico, di IdeA – Identità e Azione, del Centro Democratico, di Cambiamo! e di Liberi e Uguali prevedono tra le altre cose l'impegno degli eletti a rassegnare le dimissioni dall'incarico ricoperto. Si tratta di una previsione che, è bene ricordarlo, rimane esclusivamente sul piano delle intenzioni e può eventualmente costituire un vincolo rispetto all'appartenenza al partito dell'eletto in questione: si deve sottolineare, infatti, che l'esercizio delle funzioni di parlamentare, anche

¹⁶³ Dal Codice Etico del Partito Democratico: "Condizioni ostative alla candidatura e obbligo di dimissioni. 1. Le donne e gli uomini del Partito Democratico si impegnano a non candidare, ad ogni tipo di elezione - anche di carattere interno al partito - coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato: a) emesso decreto che dispone il giudizio; b) emessa misura cautelare personale non annullata in sede di impugnazione; c) emessa sentenza di condanna, ancorché non definitiva, ovvero a seguito di patteggiamento; per un reato di mafia, di criminalità organizzata o contro la libertà personale e la personalità individuale; per un delitto per cui sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; per sfruttamento della prostituzione; per omicidio colposo derivante dall'inosservanza della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. 2. Le donne e gli uomini del Partito Democratico si impegnano a non candidare, ad ogni tipo di elezione - anche di carattere interno al partito -, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni: a) sia stata emessa sentenza di condanna, ancorché non definitiva ovvero a seguito di patteggiamento, per delitti di corruzione nelle diverse forme previste e di concussione; b) sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per reati inerenti a fatti che presentino per modalità di esecuzione o conseguenze, carattere di particolare gravità; c) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, previste dalla legge antimafia, ovvero siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della medesima normativa. (...) 5. Ove sopravvengano le condizioni di cui ai commi precedenti, gli eletti, i titolari di incarichi all'interno del partito, ovvero il personale di nomina politica, rassegnano le dimissioni dal relativo incarico".

per quel che concerne la sua scelta se restare o meno all'interno dell'Istituzione in cui è stato eletto, nelle ipotesi in cui ciò rientri nella sua disponibilità e non si verificano le condizioni che la legge stessa connette alla decadenza, non può essere vincolata alla volontà del partito di appartenenza, vigendo il divieto di mandato imperativo (art. 67 Costituzione) che, deve ritenersi, espande il proprio campo di vigenza rispetto ad ogni scelta inerente la funzione¹⁶⁴.

Gli altri partiti che hanno una rappresentanza in Parlamento non contengono nei loro statuti alcuna previsione circa gli impegni sulle candidature previsti dalla Commissione Antimafia, con l'eccezione del Movimento 5 Stelle che costituisce un caso particolare, sia sul piano delle forme sia sul piano della sostanza.

Per il primo versante, infatti, il Movimento 5 Stelle non figura nell'elenco dei partiti politici riconosciuti e, per precisa scelta, il suo Statuto non si conforma a tutti i requisiti previsti dalla legge 96/2012 per l'accesso ai benefici economici ivi previsti, avendo deciso pubblicamente (e notoriamente) di rinunciarvi.

All'interno dello Statuto, comunque, sono presenti alcuni riferimenti alla questione della selezione delle candidature, assegnando al Comitato direttivo, sentito il Garante, la competenza di valutare sulla compatibilità di queste con i valori del Movimento 5 Stelle¹⁶⁵. Costituisce, inoltre, generale dovere di tutti gli iscritti (e specifico per i candidati alle elezioni politiche del 2018 ai sensi dell'art. 6 del Regolamento per la selezione dei candidati del Movimento 5 Stelle alle elezioni politiche del 4 Marzo 2018 nei collegi plurinominali e uninominali¹⁶⁶) quello di "rispettare e conformarsi alle disposizioni del Codice Etico"¹⁶⁷. Alcune disposizioni interessanti sono contenute proprio in questo testo: anzitutto, ad occuparsi dell'ipotesi che un soggetto candidato nelle liste del Movimento 5 Stelle, o successivamente eletto, sia sottoposto a procedimento penale è l'art. 6 del Codice Etico¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Per un approfondimento sul tema, si veda A. Giai, V. Juric, *Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Lo sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici*, in *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, a cura di Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri, pp. 353 e ss.

¹⁶⁵ Art. 3, lett. C dello Statuto del Movimento 5 Stelle: "Il Comitato direttivo, sentito il Garante, ha facoltà di valutare la compatibilità della candidatura con i valori e le politiche del Movimento 5 Stelle, esprimendo l'eventuale parere vincolante negativo sull'opportunità di accettazione della candidatura".

¹⁶⁶ https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/regolamento_parlamentarie2018.pdf

¹⁶⁷ Art. 3, lett. D dello Statuto del Movimento 5 Stelle.

¹⁶⁸ Art. 6 del Codice Etico del Movimento 5 Stelle: "Obblighi per i candidati nelle competizioni elettorali sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle e per i portavoce eletti sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle in relazione ai procedimenti penali. Ciascun candidato nelle competizioni elettorali sotto il simbolo del

A carico di questo soggetto è infatti previsto, per prima cosa, un obbligo informativo verso il Comitato direttivo e il Comitato di Garanzia; in seconda istanza, si prevede per quest'ultimo la facoltà di autosospendersi dal Movimento 5 Stelle, senza che ciò costituisca, da un lato, ammissione di colpa, e, dall'altro, senza che pregiudichi eventuali sanzioni disciplinari che gli Organi interni al Movimento intenderanno irrogare (benché si dica che, comunque, l'autosospensione può essere valutata in termini positivi anche in relazione alla responsabilità disciplinare). Dunque, la strada maestra che il Codice Etico del Movimento 5 Stelle prevede differisce rispetto a quanto visto poc'anzi per altri partiti politici che invece definiscono un impegno alle dimissioni dell'eletto che si trovi in determinate condizioni. D'altro canto, il riferimento a qualunque procedimento penale, per qualunque reato e in qualunque fase, in cui l'eletto-portavoce (secondo la terminologia propria del Movimento) sia coinvolto, costituisce invece un notevole ampliamento delle fattispecie ricomprese in

MoVimento 5 Stelle e/o portavoce eletto all'esito di una competizione elettorale nella quale si sia presentato sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle, oltre agli obblighi di cui allo Statuto ed agli art. 2 e 3 che precedono, avuta notizia dell'esistenza di un procedimento penale a suo carico, ha l'obbligo di informare immediatamente e senza indugio il Comitato direttivo ed il Comitato di Garanzia secondo le procedure che verranno meglio dettagliate con apposito Regolamento emanato a norma dell'art. 9, b) dello Statuto dell'esistenza dei procedimenti penali in corso nei quali lo stesso assume la qualità di indagato e/o imputato nonché di qualsiasi sentenza di condanna e/o provvedimento cautelare adottato nei suoi riguardi. Nella situazione di cui al comma che precede, il candidato o il portavoce ha facoltà, a tutela dell'immagine del MoVimento 5 Stelle, di auto-sospendersi dal MoVimento 5 Stelle senza che ciò implichi di per sé alcuna ammissione di colpa o di responsabilità; l'autosospensione non vincola né condiziona né preclude il potere degli Organi Associativi a ciò deputati a norma di Statuto di adottare eventuali sanzioni disciplinari. Tuttavia, l'autosospensione può essere valutata quale comportamento suscettibile di attenuare la responsabilità disciplinare. Gli Organi Associativi indicati nello Statuto, quando hanno notizia dell'esistenza di un procedimento penale che coinvolge un candidato o portavoce del MoVimento 5 Stelle, hanno facoltà di compiere le loro valutazioni in totale autonomia, in virtù e nell'ambito delle funzioni attribuite dallo Statuto, nel pieno rispetto del lavoro della magistratura; il comportamento tenuto dal candidato o dal portavoce può essere considerato grave anche durante la fase di indagine, quando emergano elementi idonei ad accertare una condotta che, a prescindere dall'esito e dagli sviluppi del procedimento penale, appaia comunque lesiva dei valori, dei principi o dell'immagine del MoVimento 5 Stelle, tale da giustificare l'adozione di una sanzione anche indipendentemente ed autonomamente dai fatti oggetto dell'indagine. Impregiudicata la facoltà di giudizio degli Organi Associativi a ciò deputati, costituisce condotta grave ed incompatibile con la candidatura ed il mantenimento di una carica elettiva quale portavoce del MoVimento 5 Stelle la condanna, anche solo in primo grado, per qualsiasi reato commesso con dolo fatto salvo quanto previsto all'ultimo comma del presente articolo; a tal fine, sono equiparate alla sentenza di condanna la sentenza di patteggiamento, il decreto penale di condanna divenuto irrevocabile e l'estinzione del reato per prescrizione intervenuta dopo il rinvio a giudizio. La ricezione, da parte del portavoce, di "informazioni di garanzia" o di un "avviso di conclusione delle indagini" non comporta alcuna automatica valutazione di gravità dei comportamenti potenzialmente tenuti dal portavoce stesso, sempre salvo quanto previsto al comma che precede. È invece rimessa all'apprezzamento discrezionale degli Organi Associativi a ciò deputati, la valutazione di gravità ai fini disciplinari di pronunzie di dichiarazione di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, di sentenze di proscioglimento per speciale tenuità del fatto, di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione nonché la gravità di fatti astrattamente riconducibili ai c.d. reati d'opinione nonché di fattispecie in cui l'espressione di un pensiero o di un'opinione possa dar luogo alla contestazione di un reato nonché di fatti commessi pubblicamente per motivi di particolare valore politico, morale o sociale".

questa triplice procedura comprendente obblighi di informazione, facoltà di autosospensione e possibilità di comminazione di sanzioni disciplinari. Si specifica, infatti, che anche gli elementi emersi in sede di indagini possono integrare quel giudizio di lesività dei valori, dei principi e dell'immagine del gruppo politico. Una deroga espressa, infine, in un novero così ampio di casi, è definita dal Codice per quel che concerne i cosiddetti reati d'opinione o i fatti (costituenti reato) commessi per particolari finalità morali, politiche o sociali.

Interessante notare, inoltre, che l'art 4 dello stesso Codice, relativo agli obblighi specifici degli amministratori eletti con il Movimento 5 Stelle, richiama, per quel che concerne le nomine presso enti, consorzi e società pubbliche, molti elementi dello stesso Codice di Autoregolamentazione della Commissione Antimafia¹⁶⁹.

Il Codice di autoregolamentazione come strumento di *soft law*. Le forme di autoregolamentazione in materia di candidature che i partiti hanno nel tempo sottoscritto e che, in alcuni casi e con forme differenziate, hanno anche trovato posto all'interno degli statuti e/o dei codici etici non hanno, costitutivamente, la pretesa di sostituirsi alla legge. Anzi, l'esigenza sottesa alla loro introduzione risiede proprio nella necessità di dotare lo spazio pubblico occupato dai partiti, quello della determinazione della politica nazionale o locale secondo metodo democratico, di un presidio ulteriore a tutela del corretto svolgimento delle funzioni politico-istituzionali, presidio che non fosse vincolato alle rigidità e lungaggini delle forme di accertamento giudiziario definitivo.

Lo strumento scelto, estraneo per questi motivi alla legge, può essere ricondotto alla concezione del diritto per principi che trova la sua massima espressione proprio nelle costituzioni. Caratteristica fondamentale delle formule di principio è che queste "più che «interpretate» attraverso l'analisi del linguaggio, devono essere intese nel loro *ethos*. In breve, alle regole «si ubbidisce» (...); ai principi invece «si aderisce» (...) ci danno dei criteri

¹⁶⁹ Art. 4 del Codice Etico del Movimento 5 Stelle: "in occasione di nomine presso enti, consorzi e società, non conferire nomine o incarichi: a soggetti abbiano riportato una condanna penale, anche con la sola sentenza di primo grado, e/o rinviati a giudizio o sottoposti a misure di prevenzione personale e patrimoniale, reati di corruzione, concussione, criminalità organizzata e mafiosa, traffico di sostanze stupefacenti voto di scambio e altri delitti contro l'ordine pubblico estorsione, truffa, usura, riciclaggio, traffico illecito di rifiuti e altri gravi reati ambientali reati e/o delitti non colposi che, direttamente o indirettamente, ledono l'immagine e il decoro del Movimento 5 Stelle o che si pongono in contrasto con i valori ed i principi del medesimo".

per *prendere posizione* di fronte a situazioni *a priori* indeterminate, quando vengano a determinarsi concretamente”¹⁷⁰.

Con le esperienze dei codici di autoregolamentazione è proprio questo ad essere chiesto e sottoscritto dai partiti politici: da un lato, l’adesione rispetto ad un impegno assunto a priori, prima cioè che si determinino le condizioni concrete; dall’altro, la presa in carico, con atti concreti, dell’estrinsecazione di alcuni principi costituzionali, quali ad esempio il buon andamento dell’amministrazione e l’adempimento con disciplina e onore delle funzioni pubbliche esercitate da coloro i quali rivestano determinate cariche.

D’altro canto, non può non notarsi come, dinanzi ad impegni la cui violazione non sarebbe direttamente sanzionabile, la tentazione dell’interprete (o di chi deve dar seguito all’implementazione delle stesse) potrebbe essere quella di considerarli, per ciò solo, meno vincolanti.

In questo senso, ciò che emerge è il confronto, necessariamente articolato, tra *hard law* e *soft law*. Con il termine *soft law* si intende “un insieme disomogeneo di atti e fatti normativi che sotto qualche profilo non [può] essere ricondotto alla normale tipologia delle fonti del diritto di stampo autoritativo, stante la tenue efficacia giuridica oppure il carattere partecipativo dell’iter di adozione”¹⁷¹, e “caratterizzati in negativo (...) dal non essere portatori di norme di comportamento di carattere spiccatamente autoritativo”¹⁷².

L’origine delle esperienze di *soft law* va rivenuta nel diritto anglosassone, e particolarmente statunitense, in cui forme di autoregolamentazione, con connotati variamente etici, sono presenti da ormai diversi decenni.

L’esperienza principale in Italia avviene proprio sul versante dei codici di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni¹⁷³.

¹⁷⁰ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, p. 149.

¹⁷¹ E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Wolters Kluwer Italia, 2008, p. 2.

¹⁷² Ivi, p. 3.

¹⁷³ E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche*, Diritto pubblico, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2002, pp. 319 e ss. In particolare, sull’obiettivo e i contorni di questa esperienza, a p. 321 si legge che “ai codici di condotta si ricorre tanto per codificare l’esistente, quanto per stabilire norme nuove. Vi si ricorre, ancora, quando cresce il divario tra norme e comportamenti reali, o per agevolare il rispetto delle leggi, per integrare norme consuetudinarie insufficienti. Ancora, con questo strumento, si può mirare a combattere il diffondersi di comportamenti devianti, mediante meccanismi meno radicali che non lo strumento penale”.

Rispetto a questi, i codici di autoregolamentazione previsti dalla Commissione Antimafia e sottoscritti dai partiti hanno punti di divergenza e di contatto.

Sul primo versante, si deve anzitutto dire che, mentre i codici relativi ai dipendenti pubblici si pongono l'obiettivo di dettare una disciplina relativa a quei comportamenti dei dipendenti pubblici che, non sanzionabili penalmente, rientrano però in una sorta di "area grigia"¹⁷⁴, quelli relativi alle candidature solo per certi aspetti possono essere pienamente ricompresi in questa categoria: i Codici di autoregolamentazione, infatti, individuano le fattispecie sul piano oggettivo, ancorando l'impegno alla non candidatura a riscontri obiettivi (di carattere giudiziario). Un'eccezione in questo senso può essere rinvenuta in quella dicitura della Commissione Chiaromonte, che aveva introdotto nella sua versione del Codice il criterio, più labile, della "sicura moralità" dei soggetti proposti nelle liste elettorali. Un concetto che non è stato più ripreso nelle versioni successive che si sono, invece, impegnate a specificare meglio l'ambito oggettivo dei reati presi in considerazione, ampliandoli anche in relazione ad analisi più accurate dell'estensione del fenomeno mafioso, dei suoi collegamenti con altre fattispecie criminose, delle sue tendenze e prospettive.

In questo senso, dunque, sembra prevalere l'intento di anticipare, per via pattizia, il momento in cui scatta la limitazione, senza far venir meno il fondamento obiettivo, necessario forse anche in virtù dell'incandescenza della materia, tanto sul piano della dialettica tra le forze politiche, quanto sul piano della tutela di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti.

Ciò che invece accomuna le esperienze dei vari codici di autoregolamentazione è la fiducia che essi possano innescare "meccanismi il cui carattere virtuoso, in primo luogo, sta nel fatto che la loro diffusione rende marginali i comportamenti ad esso difformi, generando (...) una sorta di riprovazione generale in ordine al loro mancato rispetto"¹⁷⁵.

In questo senso, il punto di forza consisterebbe proprio nell'accettazione e nell'implementazione, di conseguenza, di principi di natura etica che troverebbero così forme di riconoscimento ed adesione, indipendentemente dalla effettiva comminazione di una sanzione specifica, ma per il solo fatto di incontrare un generale discredito.

¹⁷⁴ E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti*, cit., p. 129.

¹⁷⁵ P. 131.

In un approccio siffatto, dunque, un certo rilievo è assunto dalla centralità delle opinioni degli altri membri del gruppo sociale di appartenenza nella determinazione delle scelte.

Il concetto di cerchie sociali di riconoscimento ha trovato applicazione anche nell'ambito dello studio dei modelli di corruzione, in particolare per quel che concerne il costo morale che viene sostenuto da coloro i quali partecipano agli scambi corruttivi¹⁷⁶. Un ruolo centrale è dovuto al contesto di riferimento e di riconoscimento, primario e secondario, entro cui opera un determinato soggetto. In questa direzione, dunque, si deve considerare che le "ricompense monetarie ottenute attraverso la corruzione, infatti, possono essere godute in modo socialmente soddisfacente solo se questo non porta alla stigmatizzazione da parte delle cerchie sociali di riferimento dell'individuo"¹⁷⁷: ecco, dunque, che in questa prospettiva diventa centrale il prestigio e il riconoscimento interno nell'ambito dei gruppi sociali della correttezza delle azioni poste in essere: se il contesto entro cui si opera non stigmatizza determinati comportamenti ciò influisce sulla ripetizione e sulla espansione degli stessi¹⁷⁸.

Ciò su cui, in questa sede, si deve porre sotto la lente di ingrandimento è, tuttavia, il peculiare modo con cui questo meccanismo opererebbe in presenza non di scelte, e di conseguenza di eventuali ricadute, che non sono di tipo individuale, ma sono invece riferite ad attori collettivi quali sono, per eccellenza, i partiti.

Ciò che emerge è un duplice aspetto della questione: da un lato, l'accettazione generale del Codice di autoregolamentazione nella dimensione interna al partito che, una volta

¹⁷⁶ A. Pizzorno, *Lo scambio occulto*, in *Stato e mercato*, Aprile 1992, Il Mulino, p. 29: "Per una persona data, il costo morale di entrare in transazioni corrotte, sarà tanto più alto a) quanto più alto è lo status sociale - o relativamente alla società nazionale, o a quella locale - della cerchia di riconoscimento entro la quale si è svolta la socializzazione - primaria o secondaria - di quella certa persona; b) quanto più omologhi ai valori civili - cioè, ai valori attribuiti all'osservanza della legge e alla lealtà' allo Stato - sono i valori sostenuti da quella cerchia; c) quanto più lungo è stato il periodo in cui il costituirsi dell'identità di quella persona è dipeso prevalentemente dal riconoscimento di quella cerchia; d) (conseguenza di a + c) quanto più penoso è per quella persona l'exit da quella cerchia, e il conseguente abbandono dei criteri riconosciuti che gli permettono di valutare la propria condotta".

¹⁷⁷ D. della Porta, A. Vannucci, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 47.

¹⁷⁸ "Il rapido spostamento verso quella che è stata chiamata la «seconda Repubblica» ha di certo aperto opportunità di carriera politica a individui socializzati all'interno di diverse cerchie di riconoscimento, molti dei quali provenienti dal mondo degli affari. Al tempo stesso, gli scandali hanno reso la politica istituzionale meno attraente per chi abbia motivazioni ideali (o ideologiche) e i successivi appelli alla «società civile» hanno facilitato l'ingresso nelle assemblee parlamentari e nei governi a vari livelli di imprenditori e professionisti con incentivi a influenzare le scelte pubbliche a vantaggio delle loro attività economiche. Questo è stato visibile prima di tutto, ma non solo, in Forza Italia, con il suo modello di «partito impresa». La sovrapposizione fra interessi imprenditoriali e cariche politiche, spesso citata a proposito di Silvio Berlusconi, ha molti paralleli ai livelli locale e nazionale, con carriere politiche che diventano sempre più dipendenti da risorse non-politiche", *ibidem*.

formalizzata nello Statuto l'adesione, o una volta che comunque i principi ivi contenuti sono stati assunti di fatto negli indirizzi politici strategici come patrimonio condiviso, consentirebbe di attivare forme di controllo dal basso (il corpo degli iscritti ad un partito, che con una certa approssimazione può essere considerato come una base omogenea) atte a impedire quelle candidature che siano in contrasto col Codice stesso. Ciò avrebbe la conseguenza di sanzionare socialmente determinate condotte, raggiungendo così lo scopo anzitutto nell'ambito della dialettica interna del partito stesso. In questo senso non può non notarsi che la scelta delle candidature, in particolare di quelle in posizioni di maggior rilievo (quando la legge elettorale prevede liste bloccate), è intimamente connessa con un certo grado di accettazione interna e di prestigio degli esponenti politici in questione.

Dall'altro lato, il rivolgersi a strutture organizzate limitate nel numero e che operano sulla scena pubblica, come sono i partiti, fa scattare un meccanismo di confronto nell'opinione pubblica, consentendo alla generalità dei consociati di verificare il rispetto o meno della normativa. In questa seconda accezione, però, la teoria delle cerchie sociali di riferimento non verrebbe più in soccorso, non potendosi individuare un gruppo sociale omogeneo di riferimento.

L'implementazione e il rispetto di questi impegni, sotto questo aspetto, sono rimessi all'articolazione del dibattito pubblico: è in questa prospettiva che da più parti si è rivolto un appello alla cosiddetta società civile affinché venisse posto in essere un controllo diffuso sulle scelte.

Dunque, in chiusura, si può affermare che le esperienze dei Codici di autoregolamentazione possono essere lette come un ibrido in cui coesistono, da un lato, una strategia interna, volta a interrompere quel meccanismo di riconoscimento sociale nel gruppo-partito attraverso la diffusione, nel vissuto quotidiano dell'esperienza politica, di elementi di precauzione rispetto alle possibili infiltrazioni mafiose nella forma di candidature di soggetti in determinate condizioni; dall'altro, questo discorso si salda con un controllo pubblico diffuso, operato dagli elettori e dalla società civile, in cui il focus va posto sulle determinazioni e gli orientamenti complessivi dei partiti, qui intesi come organizzazioni omogenee agli occhi della generalità dei consociati. Affinché un meccanismo di sanzione sociale diffusa nel caso

di violazione dei principi sottoscritti con l'adesione al Codice possa funzionare è, tuttavia, rilevante che queste scelte siano oggetto di un'operazione di trasparenza¹⁷⁹.

In questa direzione, dunque, sembra si possa leggere anche il contenuto della legge cd. Spazzacorrotti del 2019, che ha introdotto obblighi di trasparenza a carico dei partiti e dei candidati con riferimento al casellario giudiziario dei candidati.

Decisivo, però, affinché anche questa normativa non si risolva in un mero adempimento formale e burocratico disperdendo questi dati nella mole di informazione che circolano quotidianamente, è la valorizzazione del Codice nella sua formulazione di principio. In altri termini, se la strada è quella della definizione di regole per via pattizia, la vera novità rispetto alla legge sull'incandidabilità non consiste nell'anticipazione della tutela ad un presupposto meno stringente, bensì risiede proprio nel tentativo di rendere questa normazione un elemento generalmente accettato e condiviso, un principio la cui implementazione è lasciata alla cura di chi deve adempiere e il cui controllo riservato a una massa più o meno ampia di individui (la base degli iscritti ad un partito; la generalità degli elettori e dell'opinione pubblica).

Va chiaramente in questa direzione, inoltre, anche l'impegno delle Commissioni antimafia, specialmente dalla XVI legislatura in poi, relativo alla verifica del rispetto effettivo degli impegni assunti con la sottoscrizione del Codice. Ciò ha riguardato sia valutazioni ex post, con sedute della Commissione Antimafia dedicate alla ricostruzione del quadro delle violazioni intervenute, elezione per elezione e incontrando anche oggettive reticenze e difficoltà; sia, e ciò è più interessante ai fini del discorso che qui si propone, con valutazione ex ante (si vedano, ad esempio, le valutazioni della Commissione Antimafia della XVII legislatura alla vigilia delle elezioni regionali del 2015). Quest'ultima forma di verifica rientra pienamente in quegli strumenti di trasparenza ed evidenza pubblica che possono consentire all'opinione pubblica di operare scelte consapevoli (benché ciò avvenga, comunque, a candidatura già avvenuta).

¹⁷⁹ Di "iniziativa politica volta alla verità e alla trasparenza" parla la Presidente Rosy Bindi della Commissione Antimafia della XVII legislatura nell'illustrare il lavoro di accertamento in merito ai casi di mancato rispetto delle prescrizioni del Codice di autoregolamentazione alla vigilia delle elezioni regionali del 2015: si veda il *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione Antimafia del 29 maggio 2015, p. 8.

3. L'INCANDIDABILITÀ TRA ELETTORATO PASSIVO E TUTELA DELLE ISTITUZIONI

La vita breve della non candidabilità in caso di sentenza non definitiva o di rinvio a giudizio nella legge 55/1990. Nel capitolo precedente sono stati oggetto di analisi gli strumenti pattizi introdotti dai Codici di autoregolamentazione della Commissione Antimafia in tema di incandidabilità in presenza di particolari condizioni. Si è detto, in quella sede, che obiettivo del Codice era di superare, attraverso il consenso, i limiti costituzionali dello strumento della non candidabilità in presenza di condanne non definitive o di un semplice rinvio a giudizio.

Va ricordato, però, prima di analizzare le questioni costituzionali che le disposizioni contenute nella legge Severino portano con sé, che un tentativo di introdurre condizioni di incandidabilità più stringenti era già stato elaborato in passato, con vita assai breve perché nel giro di pochi anni era intervenuta la Corte costituzionale che aveva ridefinito le maglie, allargandole, di quella normativa.

L'articolo 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55 prevedeva, al momento della sua entrata in vigore che, qualora “i presidenti delle giunte regionali, gli assessori regionali, i sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori e i consiglieri comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti degli organi esecutivi di consorzi, associazioni, aziende municipalizzate comunali e provinciali, unità sanitarie locali e comunità montane, i presidenti dei consigli circoscrizionali” venissero “sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso” questi fossero “sospesi dalle funzioni dalla data del provvedimento che dispone il giudizio ovvero dalla data in cui sono presentati o sono citati a comparire in udienza per il giudizio” e che “decad[esser]o dall'ufficio dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluno dei delitti di cui al comma 1 o da quella in cui diviene definitivo il provvedimento dell'autorità giudiziaria che commina una misura di prevenzione”.

Successivamente, l'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16 modificava questo testo introducendo una causa di non candidabilità, in luogo della semplice sospensione, per le “elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali” e specificava che “non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, presidente della giunta provinciale, sindaco, assessore e consigliere provinciale

e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni (...), amministratore e componente degli organi comunque nominati delle unità sanitarie locali, presidente e componente degli organi esecutivi delle comunità montane” coloro i quali avessero “riportato condanna, *anche non definitiva*, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale” (lett. a), e per altri delitti¹⁸⁰, e “coloro che sono *sottoposti a procedimento penale* per i delitti indicati alla lettera a), se per essi è stato già *disposto il giudizio*, se sono stati presentati ovvero *citati a comparire in udienza per il giudizio*” (*corsivi nostri*).

Tali previsioni sono state in prima battuta avallate dalla Corte costituzionale, con la sentenza 407/1992, salvo poi però essere state dichiarate successivamente parzialmente incostituzionali con la pronuncia 141/1996. In quella decisione la Consulta ha infatti dichiarato illegittimo l'articolo 15, comma 1, lettere a, b, c, d, e, f della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificata, appunto, dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui prevede la non candidabilità per coloro nei cui confronti è stato disposto il giudizio, ovvero per coloro che sono stati presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio e ancora per coloro i quali siano stati condannati con sentenza non ancora passata in giudicato per i delitti indicati nell'articolo 15, comma 1 lettere a, b, c, d della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificata.

I giudici costituzionali hanno sostenuto, a tal proposito, richiamando la sentenza 407/1992, che la “non candidabilità va considerata come particolarissima causa di ineleggibilità”¹⁸¹, e hanno rilevato un vizio di contraddizione interna nel complessivo rapporto tra le previsioni

¹⁸⁰ Tra questi, ad esempio, la legge citava: “il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplosive, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati”; “i delitti previsti dagli articoli 314 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316- bis (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319- ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale”; “un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diverso da quelli indicati alla lettera b)”.

¹⁸¹ Sentenza 141/1996 della Corte Costituzionale. Sulla distinzione tra non candidabilità e ineleggibilità si veda R. Rolli, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità*, Le istituzioni del federalismo, 2017, n. 1, pp. 129 e ss.

di incandidabilità, ineleggibilità, sospensione e decadenza allora vigenti, rimarcando “l’incornguenza e la sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente - ove sopravvenuti - l’effetto meramente sospensivo”¹⁸². In definitiva, “la previsione della sospensione appare adeguata a tutelare le pubbliche funzioni, mentre la non candidabilità risulta sproporzionata rispetto ai valori salvaguardati dalla legge n. 16, con particolare riguardo al buon andamento e alla libera autodeterminazione degli organi elettivi locali (sentenze nn. 118 del 1994 e 407 del 1992), sì che è illegittima anche alla luce del principio di ragionevolezza”¹⁸³.

Il quadro qui delineato si completa con la legge 13 dicembre 1999, n. 475, che modifica ulteriormente l’articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 recependo in buona sostanza queste indicazioni e confermando, per il resto, l’impianto già presente.

Si può rilevare, dunque, già da questo primo passaggio, quanto la materia degli interventi legislativi in tema di requisiti necessari per assumere o mantenere le cariche elettive sia particolarmente delicata. Si tratta, cioè, di garantire un equilibrio interno nel quadro degli strumenti che il legislatore ha a disposizione (punto rispetto al quale, secondo la Consulta, la legge 18 gennaio 1999, n. 16 era carente), e soprattutto di operare un bilanciamento tra principi ed esigenze costituzionali: ciò in particolare, come si vedrà più avanti, riguarda il rapporto tra il diritto di elettorato passivo e il principio di buon andamento e onorabilità delle amministrazioni. In questo senso, dunque, l’insieme delle disposizioni che qui si analizzano attiene al rapporto tra diritti e doveri, chiamando in causa il concetto della maggiore responsabilità che risiede in capo a chi esercita funzioni istituzionali e pubbliche.

Il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. Attualmente, il complesso delle disposizioni in materia di incandidabilità è compendiate nelle previsioni del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

Questo decreto legislativo, che costituisce l’attuazione della delega conferita al Governo dall’articolo 1, comma 63 della legge 190/2012, prevede cause di incandidabilità, di sospensione e di decadenza per tutte le cariche elettive, suddividendo, con discipline differenziate, Parlamento europeo e Camera e Senato; Consigli regionali; Consigli provinciali, comunali e circoscrizionali.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

In tutte e tre le ipotesi, l'incandidabilità viene prevista in seguito a provvedimenti definitivi, anzitutto di condanna e di applicazione della pena su richiesta delle parti, per un elenco di reati che dal livello nazionale o sovranazionale a quello locale diviene via via sempre più ampio ed articolato¹⁸⁴. La scelta effettuata dal legislatore è stata quella che, in presenza di una condanna definitiva per un determinato reato corrispondente a quelli previsti dal livello in esame, scatti sempre l'istituto dell'incandidabilità, sia nella fase pre elettorale, sia ad elezione avvenuta.

Gli altri strumenti previsti dal decreto legislativo 235/2012 sono la sospensione e la decadenza: si tratta di istituti che riguardano, però, solamente i Consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali.

La sospensione in particolare si riferisce alle ipotesi in cui sopraggiunga un provvedimento non definitivo di condanna (o di applicazione di una “una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”¹⁸⁵), per gli stessi reati presi in esame ai fini dell'incandidabilità.

Nel caso in cui si verifichi il passaggio in giudicato della sentenza di condanna o che diventi definitivo il provvedimento di applicazione della misura di prevenzione scatta di diritto, dalla data di questi, la decadenza dalla carica¹⁸⁶.

Si può dunque subito notare come, in un certo senso, le disposizioni contenute nei Codici di autoregolamentazione elaborati dalla Commissione Antimafia costituiscano in realtà un ibrido se confrontate con quanto prescritto nel decreto legislativo che qui si analizza. Specialmente nella versione attualmente vigente, viene prevista l'incandidabilità anche in presenza di presupposti per cui, ai sensi della legge, è prevista esclusivamente la sospensione dalla carica, se si tratta di consiglieri regionali, provinciali, comunali o circoscrizionali, mentre non è previsto alcunché se si tratta di senatori, deputati o parlamentari europei.

Inoltre, al di là della considerazione già fatta a più riprese per cui lo strumento introdotto per via pattizia non ha finalità coercitive e si affida, piuttosto, al consenso, demandando le eventuali sanzioni al solo piano etico-politico, va detto che le due forme di incandidabilità hanno uno spettro di operatività differente: nei Codici di autoregolamentazione si prende in

¹⁸⁴ Si vedano, a tal proposito, gli articoli 1, 7 e 10 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

¹⁸⁵ Articoli 8 e 11, commi 1, lettere C del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

¹⁸⁶ Articoli 8, comma 6, e 11, comma 7 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

esame solo la fase della composizione delle liste, prevedendo al massimo forme di controllo successivo, a differenza del decreto legislativo che invece copre anche le fasi successive.

Cos'è l'incandidabilità. Lo strumento dell'incandidabilità previsto dalla legge a partire dagli anni Novanta del secolo scorso è stato oggetto di un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, a partire anzitutto dalla considerazione che esso non trova riscontro nella Costituzione, in cui vengono presi in esame solamente gli istituti della ineleggibilità e della incompatibilità.

La Corte costituzionale, nella sentenza 407/1992, ha definito l'incandidabilità come “una particolarissima causa di ineleggibilità” riconnettendosi comunque entrambi gli istituti al venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche¹⁸⁷.

Le due situazioni presentano, in ogni caso, delle differenze: nel caso dell'incandidabilità, infatti, le cause che la sottendono non sono rimuovibili dall'interessato in quanto fuoriescono dalla sua disponibilità; mentre ciò può avvenire nelle ipotesi di ineleggibilità. Quest'ultimo istituto, infatti, ha la funzione di evitare che chi si candida possa esercitare pressioni indebite sull'elettore facendo ricorso a particolari mezzi di cui abbia disponibilità¹⁸⁸.

Ben diverso è il contesto storico in cui sono state introdotte le ipotesi di incandidabilità: la presenza di una diffusa e sentita emergenza legata al fenomeno mafioso nell'Italia degli anni Novanta, così come l'accertata diffusione della corruzione nell'ambito della vita pubblica e dei partiti, hanno concorso a determinare il varo di uno strumento che comprende in sé, come fondamento, un vero e proprio “giudizio di indegnità morale a ricoprire determinate cariche”¹⁸⁹ in cui “la condanna stessa viene, cioè, configurata quale ‘requisito negativo’ ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime”¹⁹⁰.

Si affronteranno a breve gli esiti sul piano pratico di questa impostazione, anche rispetto al collocamento sul piano giuridico dello strumento, tra meccanismi sanzionatori e accertamento di status, e alle garanzie che devono essere assicurate in capo al singolo individuo. Quel che intanto si deve sottolineare è che questo strumento deve essere letto nell'ambito di un contesto generale in cui assume una particolare rilevanza la tutela della dimensione istituzionale nel suo complesso e degli interessi generali della collettività, già a

¹⁸⁷ Sul punto si veda anche la sentenza 132/2001 della Corte costituzionale.

¹⁸⁸ Si veda sul punto R. Rolli, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo*, cit., pp. 138 e ss.

¹⁸⁹ Si veda la sentenza 118/1994 della Corte costituzionale, considerato in diritto punto 3.1.

¹⁹⁰ Ibid.

partire dal delicato momento della campagna elettorale, ed estendendosi a tutta la durata del mandato.

Pertanto, con le norme in tema di incandidabilità, il legislatore si è assunto l'obiettivo di porre in essere uno strumento a tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza, del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Il carattere non sanzionatorio degli strumenti previsti dal decreto legislativo 235/2012.

Un punto controverso degli strumenti previsti dal decreto legislativo 235 del 2012 è quello connesso alla loro configurazione e alle loro caratteristiche. Ciò perché, a seconda che si guardi agli strumenti dal lato della funzione pubblica ovvero del soggetto dichiarato incandidabile cambia anche la ricostruzione del carattere di fondo.

La giurisprudenza costituzionale, in molteplici occasioni, ha smentito la lettura che assegnerebbe all'incandidabilità, alla sospensione e alla decadenza un carattere sanzionatorio o afflittivo. Questo perché si tratta di “conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: «nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva (...) non si tratta affatto di ‘irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo’ (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei ‘requisiti’ di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva”¹⁹¹.

L'intero ragionamento viene trasposto anche per quel che concerne l'istituto dell'incandidabilità che, come sospensione e decadenza, viene ricondotto alla tutela della funzione istituzionale, prima ancora che alla definizione di una conseguenza in capo al soggetto che riveste quella funzione. Il focus sulla funzione è confermato anche dalla sentenza 118/1994 della Corte costituzionale che, come poc'anzi ricordato, individua il fondamento nel “giudizio di indegnità morale a ricoprire determinate cariche”, escludendo dal “*munus* pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili

¹⁹¹ Sentenza 236/2015 della Corte costituzionale, considerato in diritto 4.1.

pronunzie di giustizia”¹⁹² ossia una “condanna penale irrevocabile (...) come mero presupposto oggettivo”¹⁹³ cui ricollegare, appunto, siffatto giudizio.

Altra parte della dottrina, invece, sostiene che l’incandidabilità, e insieme a questa anche la sospensione e la decadenza, debba essere inquadrata come un provvedimento dal “carattere materialmente sanzionatorio”¹⁹⁴; ciò, in particolare perché, secondo chi sostiene questa tesi, non sarebbe del tutto convincente il ragionamento della Corte, specialmente nel punto in cui sgancia l’origine del provvedimento da un fatto-reato ben determinato, ricollegandolo invece solo al provvedimento della sentenza di condanna, come “mero presupposto di fatto”¹⁹⁵ o mera constatazione avulsa dalla realtà.

In questo approccio, dunque, lo sguardo viene principalmente rivolto al soggetto che viene colpito dal provvedimento, prima ancora che alla funzione esercitata e alla carica da questi ricoperta.

Gli esiti di questa lettura sono tutt’altro che irrilevanti: riconoscerne il carattere materialmente sanzionatorio e focalizzarsi sulle prerogative del singolo porterebbe con sé l’ulteriore conseguenza che dovrebbero trovare applicazione tutte le garanzie previste sul piano penalistico.

Ciò, in particolare, per quel che concerne l’articolo 25, comma 2 della Costituzione, limitando così la possibilità di applicare l’istituto dell’incandidabilità a situazioni precedenti alla sua entrata in vigore.

La Corte costituzionale e la giurisprudenza amministrativa hanno, come detto, smentito questa ricostruzione, sulla base di un diverso angolo prospettico da cui osservare le norme in esame, cioè quello della tutela della funzione rispetto a situazioni oggettivamente determinatesi¹⁹⁶, ossia provvedimenti di condanna definitivi, cui ricollegare in automatico determinate conseguenze. Anche il punto sull’automatismo dell’applicazione di questi

¹⁹² Consiglio di Stato, sentenza 695/2013, punto 3.1.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ F. S. Marini, *La Legge Severino tra le Corti*, Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p. 8.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Sentenza 132/2001 della Corte costituzionale: l’incandidabilità si colloca “su un piano diverso, quanto a ratio giustificativa, rispetto a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l’espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche considerate”. Si veda anche L. Longhi, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 3/2016, p. 8.

strumenti¹⁹⁷ può andare nella direzione di definire in termini non sanzionatori l'insieme degli strumenti previsti dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

L'elettorato passivo tra diritti e doveri. La normativa in tema di incandidabilità incide inevitabilmente sul diritto di elettorato passivo. Questo viene ricostruito, dalla dottrina maggioritaria, nei termini di un diritto soggettivo¹⁹⁸, benché abbia comunque delle caratteristiche particolari.

Sua principale peculiarità, infatti, secondo parte della dottrina, sarebbe la sua attitudine alla "cedevolezza"¹⁹⁹ nella fase di bilanciamento con altri interessi e valori. Ciò è confermato, ad esempio, anche in altri ambiti della vita politica, a cominciare dalla scelta di introdurre delle limitazioni all'elettorato passivo per altre categorie, tra cui spiccano naturalmente i magistrati²⁰⁰.

Si possono far rientrare nelle limitazioni all'elettorato passivo, naturalmente, anche le disposizioni in tema di ineleggibilità e incompatibilità, benché l'incisione sul diritto sia in realtà soltanto di tipo indiretto.

È invece con l'incandidabilità che l'elettorato passivo viene direttamente preso in esame: affinché tale limitazione sia accettabile è necessario, però, che emergano altri interessi di rango costituzionale. Nello specifico, il diritto di elettorato passivo, in capo ad ogni singolo individuo, deve fare certo i conti con la previsione che il legislatore nella sua discrezionalità è legittimato ad introdurre dei requisiti d'accesso, purché però ciò avvenga entro i limiti della "ragionevole proporzionalità"²⁰¹.

¹⁹⁷ Si noti che il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 differenzia l'automatismo per quel che concerne le regioni e gli enti locali, da Camera e Senato, per i cui membri invece è prevista e necessaria una votazione dell'Aula. Per un approfondimento sul punto si veda D. Coduti, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, Rivista AIC, 4/2016, pp. 15 e ss.

¹⁹⁸ Di diverso avviso è S. Furlani, *Elettorato passivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume VI, Torino, Utet, 1975, pp. 453 e s.

¹⁹⁹ L. Longhi, *Il caso De Magistris*, cit., 2016, p. 9.

²⁰⁰ V. Fogliame, *La disciplina giuridica dell'incandidabilità in recenti esperienze applicative locali tra virtù civiche dei candidati e tutela della credibilità delle istituzioni democratiche*, Osservatorio Costituzionale AIC, 2020, p. 528: "Il parziale sacrificio del diritto di elettorato passivo a vantaggio di altri diritti costituzionalmente rilevanti (aventi ad oggetto, come osservato, la sfera dell'interesse generale) ha costituito un leitmotiv del dibattito costituzionale degli ultimi anni, anche fuori dal campo di applicazione della "legge Severino": si pensi alle limitazioni alla partecipazione alla politica attiva previste, ai sensi dell'art. 98, co. 3 Cost., per particolari categorie di cittadini, quali, ad esempio, i magistrati"

²⁰¹ R. Rolli, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo*, cit., 2017, pp. 131 e s: "le restrizioni al diritto di elettorato passivo sono ammissibili «soltanto nei limiti strettamente necessari alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti e secondo le regole della necessità e della ragionevole proporzionalità» e che, in base ad una valutazione sì discrezionale, ma ragionevole, sovrasta il diritto a ricoprire cariche elettive e impieghi pubblici" (i virgolettati interni sono citazioni dalla sentenza 257/2010 della Corte costituzionale).

È questo il criterio e l'orizzonte entro cui avviene il bilanciamento degli interessi degli interessi in gioco. L'incandidabilità, perciò, sotto questa angolatura prospettica, viene ricostruita dalla giurisprudenza come l'espressione di un "requisito soggettivo negativo"²⁰², ossia l'assenza di condanne penali definitive (e altri provvedimenti ad esse equiparati²⁰³), connettendo la circostanza ad un giudizio di indegnità morale rispetto alla carica stessa²⁰⁴. Il focus è tutto proiettato, pertanto, sulla idoneità o meno dei soggetti che devono ricoprire una determinata funzione pubblica ad essere impiegati in questo senso.

Lo sguardo del legislatore e della giurisprudenza è rivolto, innanzitutto, proprio alla funzione pubblica: la sentenza 407/1992 della Corte costituzionale rispetto alla legge 18 gennaio 1992, n. 16 sostiene che "la ratio legis (...) è quella di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali; le finalità che si sono intese perseguire sono la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche"²⁰⁵.

Accanto a questa tutela di carattere oggettivo, se ne sovrappone anche un'altra, quella relativa allo sguardo incrociato tra esigenze di tutela oggettiva della pubblica amministrazione e credibilità e fiducia nella pubblica amministrazione da parte del complesso dei cittadini-elettori, rispetto ai quali questa disciplina inevitabilmente dialoga e parla.

Ciò perché il diritto di elettorato passivo che qui si limita costituisce l'espressione di un diritto politico; e soprattutto perché, naturalmente, tutta la disciplina relativa alle cause di incandidabilità si pone come obiettivo quello di depurare la vita pubblica, e in particolare la vita istituzionale, dalla presenza di soggetti, i quali possono generare dubbi rispetto al loro effettivo perseguimento dell'interesse pubblico generale.

Dunque, esigenze di tutela oggettiva delle istituzioni ed esigenze di tutela incrociata dei più sfuggenti (ma non per questo meno importanti) livelli di fiducia complessiva del corpo dei cittadini-elettori costituiscono i fondamentali obiettivi costituzionali²⁰⁶ che vanno a

²⁰² Cass., sent. n. 13831/2008.

²⁰³ Come le misure di prevenzione e la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.

²⁰⁴ Sentenza 118/1994 della Corte costituzionale.

²⁰⁵ Sentenza 407/1992 della Corte costituzionale, considerato in diritto 4.1.

²⁰⁶ Si veda a questo proposito la sentenza 206/1999 della Corte costituzionale, considerato in diritto punto 4, in cui si affronta il tema della sospensione in presenza di un rinvio a giudizio (anche) per concorso esterno

controbilanciare il diritto individuale di elettorato passivo. Si tratta, com'è evidente, di una questione di credibilità complessiva delle istituzioni.

È in quest'ottica che una parte della dottrina ha richiamato l'articolo 2 della Costituzione e la maggiore responsabilità di chi ricopre incarichi di natura istituzionale: in questo senso l'articolo 2 è stato individuato quale "fonte suprema di doveri cui gli eletti sono assoggettati in misura ancora maggiore degli altri cittadini"²⁰⁷. Dalla (maggiore) responsabilità di chi esercita funzioni pubbliche discende, pertanto, la necessità di allontanare qualunque ombra o sospetto rispetto a qualsivoglia forma condizionamento mafioso. La tutela dell'esclusivo esercizio ai fini dell'interesse generale, senza commistioni con interessi privati, della funzione pubblica affidata a chi ha funzioni di rappresentanza costituisce l'imprescindibile supporto di limitazioni che, imposte o accettate, limitano necessariamente il diritto costituzionale all'elettorato passivo e, in via indiretta, anche quello di elettorato attivo, nel momento in cui gli effetti si producono a elezione già avvenuta.

Il tema della maggiore responsabilità a cui sono chiamati coloro i quali esercitano funzioni pubbliche si connette con il tema dell'implementazione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Non si tratta di un aspetto secondario: c'è stato chi, infatti, ha riconnesso "il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione o, se si preferisce, quell'indispensabile saldatura tra Stato-comunità e Stato-apparato che la nostra architettura costituzionale presuppone e che costituisce il senso profondo della rappresentanza democratica"²⁰⁸ direttamente all'articolo 1 della Costituzione.

Senza dubbio, la tutela delle Istituzioni rispetto alle vicende personali (e in questo caso giudiziarie) dei soggetti che assumono ruoli, anche di natura elettiva, all'interno di queste trova il suo fondamento nell'articolo 54 della Costituzione, laddove si prescrive che chi ha

in associazione mafiosa: "Il pregiudizio possibile concerne in particolare la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera. Si tratta certamente, in linea di principio, di un interesse della collettività meritevole di protezione dal punto di vista costituzionale, essendo riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione), e in definitiva al rapporto "politico" che lega gli utenti e i destinatari dell'attività amministrativa a coloro che, occupando pubblici uffici, hanno il dovere di adempiere le funzioni pubbliche loro affidate "con disciplina ed onore" (art. 54, secondo comma, della Costituzione), ponendosi "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, della Costituzione)".

²⁰⁷ L. Longhi, *Il caso De Magistris*, cit., p. 9.

²⁰⁸ V. Fogliame, *La disciplina giuridica dell'incandidabilità*, cit., p. 530.

incarichi pubblici debba esercitarli con “disciplina e onore”. Una lettura attenta delle previsioni costituzionali in questo ambito ha negato fondamento alla tentazione di attribuire un ruolo secondario o in qualche misura pacifico a queste prescrizioni, come se, essendo affermazioni generiche di principio, non potrebbero trovare un vero e proprio momento applicativo²⁰⁹. In realtà, nelle argomentazioni della Corte costituzionale, quando è chiamata a pronunciarsi sulle misure del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, l’articolo 54 si salda con la tutela del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’articolo 97²¹⁰.

La valorizzazione dell’esperienza dei Codici di autoregolamentazione alla luce dell’art. 2 della Costituzione. L’insieme delle considerazioni in merito allo strumento dell’incandidabilità, e alle altre limitazioni del diritto di elettorato passivo, si connette in profondità con il fenomeno mafioso in Italia e, in particolare, con quel peculiare aspetto della criminalità organizzata che si è analizzato nei capitoli precedenti, vale a dire il rapporto tra mafia e politica, che si concretizza anche, ma non solo, nella presenza all’interno delle istituzioni, e in special modo per le cariche elettive, di soggetti raggiunti da indagini o da condanne per reati riconducibili all’associazione mafiosa o per altri reati cosiddetti sentinella.

In questo senso, le vicende storiche delle proposte di autoregolamentazione delle candidature e delle leggi in materia di limitazioni al diritto di elettorato passivo sono simili e in parte sovrapponibili. Comune a entrambe le esperienze è, ad esempio, la circostanza che le prime forme di regolamentazione hanno riguardato le assemblee elettive locali, per poi spostarsi man mano verso quelle regionali, prima, e nazionali, poi.

Analogo discorso può farsi anche per quel che concerne la lista di fattispecie prese in esame: sia nell’esperienza dei Codici di autoregolamentazione, sia nelle limitazioni all’elettorato passivo introdotte per legge, si è assistito al tendenziale allargamento del novero di fattispecie prese in esame. Questa prospettiva si lega anche alla consapevolezza acquisita

²⁰⁹ Ivi, pp. 528 e s.

²¹⁰ Si veda in questo senso, a titolo esemplificativo, la sentenza 236/2015 in cui la Corte costituzionale si esprime così: “la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall’art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, e dall’art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche “il dovere di adempierle con disciplina ed onore””. Tali argomentazioni sono poi riprese anche in successive pronunce della Corte costituzionale: si veda, da ultimo, la sentenza 36/2019.

della pervasività del fenomeno mafioso nella società, soprattutto sul piano della capacità di manifestarsi in varie forme. La tendenza descritta, dunque, si lega allo studio rispetto ai reati-spie della presenza mafiosa: il segno di questa riflessione è evidente nei Codici di autoregolamentazione che hanno allargato, progressivamente, e non senza polemiche (anche recenti), lo strumento dell'incandidabilità ivi previsto a una serie di fattispecie a prima vista non necessariamente connesse con la presenza mafiosa, ma sicuramente indice di un rischio esistente. Analoga considerazione è presente nelle disposizioni su incandidabilità, sospensione e decadenza contenute nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: qui la scelta del legislatore rimarca una differenziazione tra l'elenco delle fattispecie da cui scattano le previsioni a livello locale e quelle per Camera dei Deputati, Senato della Repubblica e Parlamento Europeo²¹¹.

Da queste considerazioni si possono trarre alcune indicazioni per una lettura di questi strumenti: l'allargamento dei reati presi in esame è un elemento che può essere letto anche alla luce della matrice dell'articolo 2 della Costituzione che è stata posta a fondamento degli strumenti presi in esame, sia quelli di origine pattizia sia quelli di origine legislativa.

Il Codice di autoregolamentazione, infatti, sembra compiere un ulteriore passo in questa direzione: riconoscendo ai Partiti, e ultimamente, anche alla luce del loro peso specifico nelle competizioni elettorali locali, anche alle liste, un ruolo fondamentale nell'organizzazione della vita democratica a tutti i livelli, la responsabilità individuale diventa anche responsabilità collettiva. E ciò, non solo e non tanto per la considerazione che a queste formazioni è chiesto (e da queste viene accettato) l'impegno a evitare candidature in contrasto con le previsioni contenute nei testi approvati in Commissione Antimafia, ma anche e soprattutto alla luce della valorizzazione della dimensione partecipativa costitutiva di queste forme organizzate. In altri termini, i doveri di responsabilità politica che sono connessi a questi strumenti si definiscono in un ambito in cui all'assunzione di impegni pubblici può seguire il controllo da parte del corpo degli iscritti del loro rispetto e della coerenza delle scelte nel momento, cruciale, della selezione della classe politica. Questo compito di monitoraggio è in linea con quello, più generale, che espleta la generalità dei cittadini, con una precisazione importante: la normale dialettica all'interno di partiti e formazioni politiche si svolge all'interno di organismi, in cui i semplici iscritti e chi svolge incarichi, ha a disposizione canali democratici per esprimere il proprio eventuale dissenso e

²¹¹ Oltre, per queste istituzioni, una significativa differenza sul piano procedurale.

richiedere il rispetto degli impegni assunti. Si tratta quindi di una valorizzazione delle forme di solidarietà politica e di responsabilità collettiva, a cui l'esercizio democratico nella vita interna delle formazioni politiche dovrebbe essere naturalmente allenato.

4. IL REATO DI SCAMBIO ELETTORALE POLITICO-MAFIOSO TRA EVOLUZIONE NORMATIVA E INTERPRETAZIONI GIURISPRUDENZIALI

Introduzione. La fattispecie di cui all'articolo 416-ter del codice penale, rubricata "Scambio elettorale politico-mafioso", è caratterizzata, sul piano storico, da numerose oscillazioni, ripensamenti e modifiche, che si sono susseguite nel corso degli anni, lasciando agli interpreti e alla giurisprudenza numerosi interrogativi sia sul piano applicativo sia su quello dell'efficacia stessa delle modifiche di volta in volta introdotte.

Come per altre fattispecie introdotte nel campo della repressione del fenomeno mafioso, anche il reato di scambio elettorale politico-mafioso prende forma in una fase molto particolare della storia italiana: esso, infatti, viene introdotto attraverso la legge 7 agosto 1992 n. 356 che, come noto, è approvata all'indomani delle stragi di Capaci e di Via D'Amelio. Anche questo reato, dunque, può dirsi caratterizzato dall'approccio emergenziale che spesso ha informato le scelte di politica criminale (e non solo) nel campo del contrasto alle mafie. Le numerose modifiche che sono state via via apportate all'articolo 416-ter dal legislatore, e gli sforzi interpretativi della giurisprudenza, esprimono bene la diffusa insoddisfazione per alcune caratteristiche della norma stessa, percepita da molti come poco incisiva e quasi inutile: non è implausibile affermare che, spesso, la fretta di introdurre una fattispecie purchessia nell'ordinamento conduce all'approvazione di testi poco ragionati o mal calibrati che si scontrano ben presto con difficoltà applicative e altri problemi simili.

L'approccio emergenziale che ha spesso caratterizzato il contesto della repressione del fenomeno mafioso è stato, poi, oggetto di critiche anche rispetto al tema, qui molto pertinente, del rapporto tra mafia e settori della politica, poiché l'articolo 416-ter colpisce proprio un aspetto centrale di questi legami. Non è mancato infatti chi si è chiesto se la politica emergenziale sia semplicemente un errore o non sia, invece, "anche e soprattutto un effetto della politica di coabitazione perseguita da certi settori pavidi o conniventi della classe politica"²¹². Tali considerazioni paiono particolarmente centrate nel caso in esame: non ci si può sottrarre alla domanda sul perché per così tanti anni non si sia sentita l'esigenza, a livello politico, di introdurre questa fattispecie, e sul perché si sia arrivati ad una norma introdotta, di fretta, al culmine della tensione con le organizzazioni mafiose, quando, invece,

¹ In questo senso si può leggere A. Baratta, *Mafia e Stato. Alcune riflessioni metodologiche sulla costruzione del problema e la progettazione politica*, in *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Laterza, 1994, Roma-Bari, p. 111.

la problematicità dei rapporti mafia-politica, e la loro centralità nello sviluppo stesso delle mafie, erano già ben note e conosciute²¹³.

Se la genesi della fattispecie risente della necessità di dare una risposta rapida a quella che, nella fase storica in cui la norma è stata introdotta, era considerata una vera e propria emergenza nazionale, gli interventi sul testo che si sono susseguiti hanno fatto emergere l'attenzione del legislatore da un lato verso le elaborazioni della giurisprudenza (che a lungo ha cercato di calibrare alcuni elementi della fattispecie) e, dall'altro, verso le richieste di inasprimento sul piano sanzionatorio che sono venute da una parte dell'opinione pubblica (con indirizzo general preventivo) generalmente avversate dalla dottrina che non ha mancato, in certi casi, di definirle populiste²¹⁴.

Si deve notare sin d'ora che queste due tendenze non si sono dimostrate coerenti fino in fondo l'una con l'altra, cosicché l'impressione è che l'evoluzione dei confini e dei requisiti della fattispecie abbia seguito un percorso differente dall'evoluzione del quadro sanzionatorio, con risultati che la dottrina ha spesso considerato poco appaganti, mettendone puntualmente in luce le contraddizioni.

Il reato di scambio elettorale politico-mafioso nel testo del 1992. Il testo dell'articolo 416-ter introdotto con la legge 7 agosto 1992 n. 356 recitava così: "La pena stabilita dal primo comma dell'art. 416-bis si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo articolo 416 bis in cambio dell'erogazione di denaro". A questa previsione si affiancava la modifica dell'articolo 416-bis, terzo comma, che veniva integrato con l'introduzione della finalità di "impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali".

Una prima peculiarità del reato di scambio elettorale politico-mafioso per come esso è stato formulato nel 1992 consiste nella bipartizione della punizione in due distinti articoli: si

²¹³ "Lungi dall'essere un aspetto meramente eventuale della vita delle organizzazioni mafiose, il legame con la politica è da sempre elemento essenziale delle attività e dell'esistenza stessa delle cosche", secondo M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso post 2019: quale pena per il politico e per l'esponente mafioso?*, in *Sistema penale*, 1/2021, pp. 6 e s. Sul punto anche C. Visconti, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 389, che afferma che "la proiezione verso l'esterno delle associazioni mafiose costituisce una pratica iscritta nel loro codice genetico, al pari dell'agire intimidatorio, dell'uso della violenza o della segretezza" (sempre in M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 7 n. 4).

²¹⁴ Tra i tanti che si sono espressi in questi termini si possono citare, ad esempio, P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso: storia di una fattispecie senza pace*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 12 e s.; G. Amarelli, *Prove di populismo penale: la proposta di inasprimento delle pene per lo scambio elettorale politico-mafioso*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5/2017, pp. 5 e ss.

prevedeva, infatti, che ad essere punito fosse solamente l'esponente politico che otteneva la promessa di voti, mentre la previsione sanzionatoria per il promittente andava ricercata nel terzo comma dell'articolo 416-bis, opportunamente modificato con l'inserimento della finalità elettorale tra quelle proprie dell'associazione mafiosa.

La struttura di reato-accordo dello scambio elettorale politico-mafioso, comunque non perfettamente delineata sul versante del politico (come si vedrà a breve), aveva dunque una sua eccentricità già nella circostanza che promissario e promittente non fossero puniti in base alla stessa fattispecie, benché vi fosse un'equiparazione (mediante rinvio) del trattamento sanzionatorio tra i due soggetti.

Il ruolo del denaro. L'elemento più controverso del testo del 1992 consisteva, però, nel sintagma "in cambio dell'erogazione di denaro". La problematicità di questa previsione era legata a due aspetti in particolare²¹⁵:

- a) innanzitutto, una formulazione del genere non consentiva di irrogare la sanzione nell'ipotesi in cui l'oggetto di scambio si fosse concretato in un'altra utilità diversa rispetto al denaro;
- b) il momento consumativo sembrava essere posticipato all'effettiva erogazione del denaro, ridimensionando la stessa struttura di reato-accordo che sembrava emergere dalla previsione dell'elemento della promessa di voti.

Con riguardo al problema sub a), risulta abbastanza evidente che la limitazione al solo denaro tendeva ad escludere tutta una serie di altre utilità che, spesso connesse con il concreto esercizio dell'azione politica ad elezione avvenuta, potevano risultare ben più pregnanti ed oggetto di interesse per le stesse organizzazioni mafiose rispetto alla semplice erogazione di denaro²¹⁶.

La problematicità di questo requisito era ben compresa dalla stessa giurisprudenza della Corte di cassazione che, in più di un'occasione ha tentato, attraverso una certa dose di creatività, di ampliare il novero di controprestazioni del politico ricomprese nei confini di punibilità dell'articolo 416-ter.

²¹⁵ Come espresso, tra gli altri, da P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 3.

²¹⁶ Secondo M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 8, "nella quasi totalità dei casi il prezzo dello scambio non era costituito tanto dall'erogazione di denaro, ma da vantaggi di tipo diverso, quali corsie preferenziali nella concessione di appalti, assunzione di lavoratori, emanazione di provvedimenti favorevoli" ed altri vantaggi.

In questo senso, ad esempio, si veda il caso in cui è stato considerato oggetto della pattuizione ai fini della punibilità “qualsiasi bene traducibile in un valore di scambio immediatamente quantificabile in termini economici”²¹⁷, escludendo solo quelle “altre ‘utilità’ che solo in via mediata possono essere oggetto di monetizzazione”²¹⁸. E ciò anche per evitare una “sostanziale sterilizzazione del precetto”²¹⁹, un rischio che i giudici consideravano plausibile nel caso in cui l’integrazione della fattispecie fosse realizzata solo nella circostanza della dazione in denaro.

È anche a partire da questo indirizzo²²⁰ che nel 2014 il legislatore, attento agli arresti giurisprudenziali sul punto, deciderà di introdurre nel testo dell’articolo 416-ter la nozione di “altra utilità” accanto al denaro.

Rispetto al problema sub b) il nocciolo della questione consiste nella risposta all’interrogativo se è plausibile che “il politico si determinasse al pagamento nell’incertezza del risultato”²²¹, come la lettura della norma sembrava richiedere, a costo di ignorare quel “dato di realtà (...) secondo cui il politico è solito sdebitarsi pagando il “prezzo” pattuito solo dopo l’esito dell’elezione”²²² e anche trascurando il fatto che “la condotta repressa dalla norma determina un’offesa penalmente rilevante ben prima dell’erogazione del denaro”²²³. La formulazione in esame, innestata in una struttura di reato-accordo, in cui centrale, almeno sul lato del promittente, è l’elemento della promessa di procacciamento di voti “ha ingenerato disorientamenti interpretativi, in relazione all’esigenza di considerare o meno l’avvenuto versamento del denaro come momento consumativo del reato, e dunque oggetto di prova in sede processuale”²²⁴.

In particolare, l’oscillazione della giurisprudenza sul punto ha visto, essenzialmente, due posizioni antitetiche. Da una parte, infatti, troviamo l’orientamento che sostiene sia necessaria, ai fini della configurazione dell’articolo 416-ter, l’effettiva erogazione del

²¹⁷ Cassazione penale, sezione VI, 11 Aprile 2012, n. 20924.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Cassazione penale, sezione II, 30 Novembre 2011, n. 46922.

²²⁰ Sullo stesso indirizzo, oltre a quelle già citate, si vedano anche le sentenze della Cassazione del 5 Giugno 2012, n. 23186 e del 22 Gennaio 2013, n. 23005.

²²¹ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso: un precario equilibrio tra esigenze di tutela e garanzie penali*, in *Legislazione penale*, 2019, p. 16.

²²² M. Dellagiacomà, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 8.

²²³ Ibid.

²²⁴ P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 3.

denaro²²⁵; dall'altro, e si tratta della giurisprudenza maggioritaria, troviamo quelle pronunce in cui si è valorizzata la disponibilità dell'esponente politico di impegnarsi verso l'associazione mafiosa, prescindendo dalla materiale dazione di denaro²²⁶: aderendo a questo orientamento, dunque, è evidente che si restituisce centralità al carattere di reato-accordo senza ulteriori richieste sul piano esecutivo dell'accordo.

Il metodo mafioso nel 1992. L'altro aspetto problematico ed irrisolto della formulazione del 1992 consisteva nella scarsa chiarezza rispetto al ruolo del metodo mafioso nella fattispecie di cui all'articolo 416-ter. A ciò, innanzitutto, non giovava certo la suddivisione delle previsioni sanzionatorie tra promittente e promissario in due distinti articoli. Nel testo il metodo mafioso non figurava espressamente tra i requisiti richiesti ai fini dell'integrazione del reato di scambio elettorale, ma una parte della giurisprudenza si era comunque spinta fino a ritenerlo un elemento necessario. In questo senso, nella giurisprudenza sviluppata dal 1992 al 2014 possono essere enucleati essenzialmente tre filoni²²⁷:

- a) l'orientamento giurisprudenziale che riteneva sufficiente, ai fini dell'integrazione del reato di cui all'articolo 416-ter, che fosse accertata la caratura mafiosa del promittente (aggiungendo inoltre che di questa caratteristica dovesse essere consapevole l'esponente politico che accettava la promessa di voti)²²⁸;
- b) l'orientamento che riteneva necessario che la previsione del metodo mafioso fosse espressamente oggetto di pattuizione nel patto elettorale²²⁹;

²²⁵ In questo senso, si veda la sentenza della Cassazione penale, sezione VI, 13 aprile 2012, n. 18080, in cui, unitamente all'erogazione del denaro, è stata richiesta, ai fini dell'integrazione del reato, anche l'effettivo esercizio della forza intimidatrice propria del vincolo mafioso, elemento su cui ci si concentrerà a breve.

²²⁶ In questa direzione, la sentenza della Cassazione del 13 Novembre 2002, n. 4293. A queste si devono aggiungere anche le sentenze della Cassazione penale, sezione I, 2 marzo 2012, n. 32820 e la sentenza Mannino del 2005 (Cassazione penale, sezioni unite, 15 luglio 2005, n. 33748).

²²⁷ Secondo la ricostruzione offerta da G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 8.

²²⁸ Si veda sul punto Cassazione, 17 Aprile 2014, n. 19525.

²²⁹ Si vedano sul punto Cassazione, 3 Dicembre 2003, n. 5191 e Cassazione, Sezione I, 24 gennaio 2012, n. 27655. A cavallo tra l'orientamento sub a) e sub b) troviamo inoltre quell'indirizzo che invece "ritiene sufficiente che l'indicazione del voto venga percepita all'esterno come proveniente dal clan mafioso e sia sorretta dalla forza intimidatrice del vincolo associativo, senza necessità che vengano posti in essere singoli atti di sopraffazione e minaccia (Cass., Sez. I, 14 gennaio 2004)", come argomentato da E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici nella riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in *Archivio Penale*, 3/2013, p. 6.

c) l'orientamento che, spingendosi ancora più in là, riteneva necessario non solo che il metodo mafioso rientrasse nella pattuizione ma anche che vi fosse un effettivo esercizio della forza di intimidazione nella fase esecutiva dell'accordo²³⁰.

L'oscillazione giurisprudenziale su questo punto, particolarmente rilevante, e la definizione di una serie di orientamenti differenti aprono la questione di come si debba considerare il ricorso al metodo mafioso, un aspetto su cui anche il legislatore riformatore del 2014 cercherà di individuare alcuni punti fermi. Le problematiche principali che la previsione del ricorso al metodo mafioso porta con sé sembrano riguardare due aspetti in particolare: il primo relativo al momento consumativo del reato, il secondo relativo alla concreta plausibilità di un accordo che espressamente preveda un elemento, il metodo mafioso e l'intimidazione, per sua natura spesso destinato a rimanere implicito nella sostanza degli accordi. Anche il testo riformato del 2014 non riuscirà a sciogliere tutti i nodi su questo punto controverso, lasciando alla giurisprudenza alcuni interrogativi che condurranno ad altre sfumature sul piano applicativo.

La riforma del 2014: brevi cenni. È con questi problemi ancora aperti, in particolare sul piano della controprestazione del politico e sul ruolo del metodo mafioso nella fattispecie, che si arriva alla riforma del 2014.

Il nuovo testo risulta senz'altro più chiaro sui nodi rimasti irrisolti, aprendo però al contempo nuovi fronti e problematiche sul piano applicativo; esso recitava così: “chiunque accetta la promessa di procurare voti mediante le modalità di cui al terzo comma dell'art. 416 bis c.p. 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. La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti con le modalità di cui al primo comma”²³¹.

Tra le novità principali troviamo:

a) una maggiore chiarezza sul momento consumativo del reato;

²³⁰ Si vedano sul punto Cassazione, Sezione III, 23 Settembre 2015 e Cassazione, 13 Aprile 2012, n. 18080 per un orientamento abbastanza isolato e già richiamato poc'anzi perché, accanto alla richiesta di un effettivo esercizio della forza di intimidazione propria del metodo mafioso nel procacciamento dei voti, chiedeva anche l'effettiva erogazione del denaro da parte del politico ai fini della configurazione del reato di scambio elettorale.

²³¹ Articolo 416-ter del codice penale approvato nel 2014.

- b) l'introduzione, accanto al denaro, delle altre utilità come possibile controprestazione del politico;
- c) l'espressa previsione del metodo mafioso quale elemento della fattispecie;
- d) la previsione della punibilità ai sensi dell'articolo 416-ter anche del promittente (e non più quindi con il rinvio all'articolo 416-bis);
- e) una modifica sul piano sanzionatorio che sgancia lo scambio elettorale dalla pena per il reato di associazione mafiosa.

Il momento consumativo del reato. Per quel che concerne il momento consumativo del reato, decisiva risulta essere l'introduzione della "promessa di erogazione di denaro o di altra utilità" come controprestazione del politico sufficiente per ritenere integrato il reato, accanto alle ipotesi in cui il denaro o altra utilità siano stati effettivamente erogati. Si tratta, come visto poc'anzi, di una novella che era stata anticipata dalla giurisprudenza più creativa della Corte di cassazione che già si era impegnata in questo senso, e che il legislatore del 2014 non fa altro che riprendere e codificare.

La formulazione in esame consente quindi di ritenere anticipato, senza dubbio alcuno, il momento consumativo del reato allo scambio delle promesse, che deve avere certe caratteristiche, tra promittente e promissario. Non è mancato chi ha mostrato i propri dubbi per un'anticipazione ritenuta eccessiva e tale da far sfumare l'offesa: meglio sarebbe stato, secondo questa interpretazione, considerare integrato il reato in presenza di un "accordo dotato di effettiva serietà"²³², anziché sulla base solamente di "una generica promessa"²³³ di impegno. Altra parte della dottrina, invece, ponendosi lo stesso interrogativo, ha ritenuto equilibrata la scelta del legislatore di anticipare il momento consumativo perché questa era accompagnata dalla previsione che "oggetto dell'accordo d[ovess]e essere la promessa di procacciare voti tramite l'eventuale ricorso al metodo mafioso"²³⁴, garantendo così la "prevedibilità delle decisioni giudiziarie del giure penale"²³⁵.

Quel che è certo è che l'integrazione del reato al momento dello scambio delle promesse scioglie ogni dubbio in ordine alla sua configurabilità nel novero dei reati-accordo e tra quelli

²³² E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici*, cit., p. 7.

²³³ Ibid.

²³⁴ G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale: elemento necessario o superfluo per la sua configurazione?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2014, p. 9.

²³⁵ Ibid.

di pericolo astratto, in questo caso in deroga, come sottolineato da parte della dottrina²³⁶, all'articolo 115 del codice penale²³⁷.

L'anticipazione del momento consumativo porta con sé un'ulteriore conseguenza: essa sancisce, infatti, anche un significativo allontanamento della struttura del reato di scambio elettorale da quella del concorso esterno in associazione mafiosa, con cui pure in passato erano stati evidenziati elementi di parziale sovrapposibilità. Dalla sentenza Mannino in poi, la giurisprudenza in tema di concorso esterno è concorde nel richiedere una puntuale valutazione ex post che si articola, nello specifico, in una "verifica eziologica circa il mantenimento o il rafforzamento dell'associazione per effetto della controprestazione del politico"²³⁸. Tutto ciò risulta essere estraneo alla formulazione del nuovo articolo 416-ter: essendo sufficiente lo scambio di promesse per ritenere integrato il reato, infatti, la prospettiva adottata risulta essere quella di una valutazione ex ante, punendo l'accordo in sé indipendentemente dalla valutazione, e dunque dalla prova processuale, che l'esponente politico abbia contribuito al mantenimento o al rafforzamento del sodalizio criminale attraverso la sua controprestazione (che, peraltro, può anche assumere un contenuto economico più sfumato e indiretto²³⁹).

Il metodo mafioso nel 2014. Un'altra novità rilevante della riforma del 2014 è costituita dall'esplicitazione del metodo mafioso quale "requisito modale dell'accordo"²⁴⁰: anche in questo caso, il legislatore non inventa nulla, bensì più semplicemente mostra di recepire l'orientamento, descritto poco sopra, di una parte della giurisprudenza della Cassazione che, anche in assenza di un dato testuale esplicito, aveva comunque dato rilievo al metodo mafioso nel reato di scambio elettorale.

²³⁶ Si vedano, tra gli altri, P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 26; M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 12.

²³⁷ Articolo 115, comma 1, del codice penale: "Salvo che la legge disponga altrimenti, qualora due o più persone si accordino allo scopo di commettere un reato, e questo non sia commesso, nessuna di esse è punibile per il solo fatto dell'accordo".

²³⁸ E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici*, cit., p. 11.

²³⁹ Già si anticipa che la riforma del 2019, che si analizzerà più avanti, compie un ulteriore passo nella direzione di sfumare la controprestazione del politico, inserendo anche la "disponibilità del politico a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa": per tale via, come si vedrà più analiticamente più avanti, anche il legame con qualsivoglia valutazione in merito all'effetto di rafforzamento del sodalizio mafioso risulterà ancor più remota.

²⁴⁰ Come sottolineato, tra gli altri, da M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 12, che chiarisce altresì che "ai fini della consumazione del reato è indispensabile che il politico ed esponente della cosca stipulino un accordo che abbia ad oggetto il procacciamento dei voti attraverso il metodo mafioso, non [essendo] invece necessario che le preferenze elettorali siano state effettivamente ottenute avvalendosi di intimidazione e assoggettamento".

In realtà, l'introduzione del metodo mafioso, assicurando da un lato una certa chiarezza sul piano contenutistico, apre al contempo una serie di nodi problematici, sul versante sostanziale e applicativo.

Il primo banco di prova della riforma avviene proprio all'indomani dell'approvazione del testo del 2014, con la sentenza Antinoro²⁴¹. In questo caso, infatti, i giudici si trovano a dover fare i conti con le novità introdotte dal legislatore e, in particolare, si interrogano sul ruolo del metodo mafioso.

Il nucleo centrale della sentenza Antinoro si fonda sulla valorizzazione della novità introdotta, anche attraverso una riflessione sull'iter di approvazione del nuovo testo: dai lavori parlamentari, infatti, i giudici ricavano che “la locuzione definitivamente inserita nel nuovo testo dell'art. 416 *ter* ha costituito oggetto di specifica ponderazione, talché proprio alla luce dei lavori preparatori si deve ritenere che il suo mantenimento sia stato ritenuto funzionale all'esigenza di punire non il semplice accordo politico-elettorale del candidato o di un suo incaricato con il sodalizio di tipo mafioso, bensì quell'accordo avente ad oggetto l'impegno del gruppo malavitoso ad attivarsi nei confronti del corpo elettorale con le modalità intimidatorie tipicamente connesse al suo modo di agire”²⁴². A partire da queste considerazioni, la Cassazione chiarisce che il metodo mafioso è ormai diventato un elemento costitutivo della fattispecie di scambio elettorale e che, nello specifico, non sussistono più dubbi sul fatto che “le modalità di procacciamento dei voti debbono costituire oggetto del patto di scambio politico-mafioso”²⁴³.

Nel caso di specie, a fronte di una rara ipotesi di integrazione della prova della dazione in denaro²⁴⁴, i giudici scelgono di annullare con rinvio la sentenza di Appello, ritenendo necessario che il caso venga nuovamente vagliato alla luce del nuovo requisito introdotto per valutare se il metodo mafioso possa dirsi effettivamente integrato²⁴⁵.

²⁴¹ Cassazione Penale, Sezione VI, 36382/2014.

²⁴² Dalla sentenza Antinoro (Cassazione Penale, Sezione VI, 36382/2014), p. 6, consultata a questo link: [http://www.fglaw.it/system/files/u4/014_36382%20\(416%20ter%20post%20l%200014_62\)%20FGLAW%2020.pdf](http://www.fglaw.it/system/files/u4/014_36382%20(416%20ter%20post%20l%200014_62)%20FGLAW%2020.pdf)

²⁴³ Ivi, p. 7.

²⁴⁴ È superfluo ricordare che il requisito della dazione in denaro era necessario fosse integrato nel caso di specie essendosi questo consumato prima della riforma del 2014.

²⁴⁵ L'esito dell'annullamento con rinvio, per altro verso, è influenzato anche dalla scelta del Collegio di attribuire alla “espressa menzione di un requisito prima non previsto dalla fattispecie penale (...) la sola funzione di fare chiarezza su un punto controverso”, escludendo invece l'ipotesi, che sarebbe stata più favorevole per l'imputato, di considerare l'intervento riformatore nei termini di una abolitio criminis. Sul punto (e per la citazione), G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale*, cit., p. 13,

La previsione del metodo mafioso, quale elemento dell'accordo, consente inoltre di ritenere, almeno sul piano teorico, che il reato sia integrabile da una pluralità di promittenti: ciò che deve provarsi, infatti, non è più tanto l'appartenenza del procacciatore di voti ad un'organizzazione mafiosa, bensì la previsione nel patto elettorale del metodo mafioso quale modalità (eventuale) di raccolta dei consensi elettorali. Da qui, dunque, la considerazione che, almeno astrattamente, con la versione del 2014 anche un extraneus al sodalizio mafioso o un intraneus che agisce uti singulus possono in linea teorica essere incriminati ai sensi dell'articolo 416-ter.

Si tratta, secondo alcuni, di un avanzamento positivo che consente di uscire da una logica tipica del "diritto penale d'autore"²⁴⁶, fondata essenzialmente sul dato soggettivo dei contraenti, e di valorizzare, invece, il carattere oggettivo degli elementi del patto che comprendono il ricorso, anche solo eventuale, all'intimidazione tipica del metodo mafioso.

Sul piano pratico, tuttavia, sono sorti alcuni problemi, anzitutto sul versante dell'esplicitazione del ricorso al metodo mafioso nel patto elettorale tra promittente e promissario. Se la sentenza Antinoro, come poc'anzi osservato, si esprime nel senso di ritenere necessaria la dimostrazione "che le parti abbiano esplicitato – o quanto meno convenuto – le modalità mafiose con le quali il procacciamento dei voti dovrebbe (o potrebbe) attuarsi"²⁴⁷, altri arresti giurisprudenziali e orientamenti dottrinali sembrano invece propensi a differenziare sul piano probatorio le varie ipotesi di accordo astrattamente configurabili, attenuando in determinate situazioni la necessità di rendere esplicito l'elemento intimidatorio.

E ciò perché, innanzitutto, non è mancato chi ha rilevato "la difficile plausibilità sul piano empirico-criminoso di una contrattazione esplicita delle modalità del reclutamento elettorale"²⁴⁸: si tratterebbe, infatti, di richiedere "la prova di un elemento tanto superfluo quanto difficile da dimostrare"²⁴⁹, dal momento che è abbastanza lampante che "un politico si rivolge alla criminalità mafiosa per la sola ed essenziale ragione che è consapevole delle modalità – persuasive in quanto anche violente ed intimidatorie – con cui la mafia usa gestire

che sottolinea anche che, a dispetto di alcune opinioni espresse all'indomani della sentenza, questa non fosse in realtà così favorevole all'imputato.

²⁴⁶ G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale*, cit., p. 10.

²⁴⁷ E. Zuffada, *La Corte di cassazione ritorna sull'art. 416-ter c.p.: una nuova effettività per il reato di scambio elettorale politico mafioso?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, p. 7.

²⁴⁸ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 9.

²⁴⁹ E. Zuffada, *La Corte di cassazione ritorna sull'art. 416-ter c.p.*, cit., p. 8.

il proprio territorio”²⁵⁰. In altri termini, “il metodo di procacciamento dei voti è destinato a rimanere sottinteso nella trattativa politico-mafiosa (...) perché la sollecitazione dell’intervento della consorceria criminale di per sé ne implica le modalità di azione”²⁵¹, e perché è difficile immaginare che il sodalizio criminale sia propenso ad essere influenzato nelle concrete modalità di azione e di procacciamento dei voti da chi non ne fa stabilmente parte e intrattiene solo dei rapporti con essa²⁵².

Commentatori e giurisprudenza, dunque, all’indomani della riforma del 2014 si trovano ad interrogarsi su questo punto: da un lato, con l’introduzione *expressis verbis* del requisito del metodo mafioso, la fattispecie sembra sganciarsi dalla qualifica soggettiva del promittente, non essendo più richiesto che sia necessariamente soltanto un appartenente ad una consorceria criminale che agisce in nome e per conto di essa, potendo invece ricomprendersi anche un soggetto esterno ovvero un soggetto interno che non rappresenta nell’accordo l’organizzazione di appartenenza, purché disposti a far rientrare il metodo mafioso nel patto elettorale; dall’altro, le difficoltà sul piano pratico di immaginare che l’eventuale utilizzo del metodo mafioso diventi oggetto esplicito del patto conducono dottrina e giurisprudenza a differenziare, sul piano probatorio, le diverse ipotesi sulla base dei soggetti coinvolti.

E così, già all’indomani della sentenza Antinoro, in cui si chiedeva la dimostrazione dell’esplicitazione della pattuizione relativa al metodo mafioso, in un commento di segno essenzialmente positivo alla pronuncia, già erano emersi alcuni distinguo: avendo a che fare con un promittente mafioso, infatti, temperando in parte la posizione schematica dei giudici della Suprema Corte, si riteneva potesse essere “sufficiente anche la prova congiunta della caratura mafiosa dei promittenti, della loro implicita allusione alla possibilità di procurare un determinato numero di voti grazie alla forza di intimidazione di cui godono e, sul versante soggettivo del promissario, della piena consapevolezza della ‘mafiosità’ della controparte e della sua capacità di procacciare preferenze grazie alla forza di intimidazione di cui è dotato ed a cui ha fatto, anche solo indirettamente, riferimento”²⁵³.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 9. Sul punto anche E. Zuffada, *La Corte di cassazione ritorna sull’art. 416-ter c.p.*, cit., p. 13.

²⁵² Sul punto, ancora G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 9, e anche G. Fiandaca, *Scambio elettorale politico-mafioso: un reato dal destino legislativo e giurisprudenziale avverso?*, in *Foro Italiano*, 2015, Volume II, p. 529.

²⁵³ G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale*, cit., p. 10.

Una direzione, questa, che anche la giurisprudenza successiva deciderà di perseguire. In questo senso, infatti, poco tempo dopo la sentenza Antinoro, i giudici della Suprema Corte innanzitutto escludono, facendo definitiva chiarezza sul punto, che il metodo mafioso debba essere effettivamente utilizzato ai fini dell'integrazione del reato, essendo invece "sufficiente che l'indicazione di voto sia percepita all'esterno come proveniente dal clan e come tale sorretta dalla forza intimidatrice del vincolo associativo"²⁵⁴, e qualificando l'eventuale impiego come "un post factum, punibile semmai con riguardo a diverse e ulteriori fattispecie criminose"²⁵⁵.

Soprattutto, però, per quel che qui più interessa, la giurisprudenza successiva alla riforma del 2014 adotta uno "standard probatorio flessibile"²⁵⁶ in cui, a seconda del tipo di interlocutore, anche le richieste probatorie vengono opportunamente modulate.

Si arriva così, nel diritto vivente della Cassazione, a distinguere sul piano delle richieste probatorie due differenti scenari:

- a) il promittente mafioso, rispetto al quale "non è necessario che la promessa preveda expressis verbis l'uso del metodo mafioso"²⁵⁷, essendo questo "immanente all'illecita pattuizione"²⁵⁸ e valorizzando d'altro canto gli "indici fattuali sintomatici della valenza mafiosa del promittente, quali la sua fama criminale e le sue capacità di intimidazione e sopraffazione nel territorio di riferimento"²⁵⁹;
- b) il promittente esterno rispetto all'associazione mafiosa ovvero interno ma che agisce singolarmente, per cui invece è necessaria la prova dell'esplicitazione del metodo mafioso nel patto elettorale²⁶⁰.

Anche questi approdi che contemperano alcune posizioni più rigide rivelano, in realtà, alcune criticità. In particolare, rispetto all'ipotesi sub a), giurisprudenza e dottrina, mentre si trovano a dover fare i conti con le problematiche sul piano pratico di una pattuizione espressa

²⁵⁴ Cassazione, Sezione VI, 29 Settembre 2014, n. 37374.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 12.

²⁵⁷ M. Dellagiacomà, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 13. Per la giurisprudenza sul punto si vedano, tra le altre: Cassazione penale, sezione VI, 3 marzo 2016, n. 16397; Cassazione penale, sezione I, 10 maggio 2016, n. 36079.

²⁵⁸ Cassazione penale, sezione VI, 19 maggio 2015, n. 25302.

²⁵⁹ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., pp. 12 e s.; per la giurisprudenza si veda anche Cassazione penale, sezione VI, 20 febbraio 2019, n. 9442.

²⁶⁰ Nella giurisprudenza lo si ricava, ad esempio, anche in Cassazione penale, sezione VI, 19 Maggio 2015, n. 25302 laddove essa circoscrive espressamente alle sole ipotesi in cui sia coinvolto un esponente mafioso la possibilità di un allentamento della prova relativa alla pattuizione.

del metodo mafioso quando ad essere coinvolto è un esponente di un'associazione mafiosa, recuperano di fatto alcuni elementi di quello che è stato definito “diritto penale d'autore”²⁶¹, nello specifico ancorando la forza intimidatrice ad alcuni indici fattuali soggettivi ritenuti particolarmente rilevanti. Per tale via, dunque, oltre a ridare centralità a un'autonoma pregnanza della valutazione del profilo soggettivo del promittente, si valorizzano alcuni aspetti specifici e caratteristici del soggetto mafioso rispetto ad altri, e nello specifico quelli legati alla sua capacità di controllo del territorio, che diventano vere e proprie figure sintomatiche dell'appartenenza alla consorteria criminale; si vedrà a breve che anche questi aspetti sono stati sottoposti a qualche critica in relazione al fenomeno delle mafie c.d. silenti.

Rispetto allo scenario sub b), invece, c'è da dire che possono sorgere alcuni dubbi sia in merito alla stessa plausibilità dell'ipotesi di un soggetto esterno ad un'associazione mafiosa che agisca utilizzando il metodo mafioso²⁶², sia rispetto all'opportunità di punire questa ipotesi, pur difficilmente integrabile, allo stesso modo di quella in cui è attivo un soggetto appartenente ad un sodalizio criminale che raccoglie voti agendo in nome e per conto di questo²⁶³, essendo abbastanza lampante che il disvalore penale e il pericolo per la società sono effettivamente diversi tra loro.

Ma le criticità in merito al ruolo centrale che il metodo mafioso assume con la riforma del 2014 non sono terminate: secondo alcuni interpreti, infatti, le modalità attuali con cui le mafie operano, nei contesti locali e a livello nazionale, anche nei luoghi di cosiddetto nuovo insediamento, solo in parte possono essere lette e intercettate, sul piano penale, con gli strumenti tipici del metodo mafioso.

Alla base di queste riflessioni si staglia la considerazione che, negli ultimi decenni, le mafie sono cambiate e hanno mutato la loro strategia: in questo senso c'è chi sostiene che andrebbe almeno in parte aggiornata l'analisi della strategia dei clan, anche superando la lettura, tutt'ora predominante, e che ha innervato l'articolo 416-bis, che vede le mafie come “potenti strutture d'ordine radicate sul territorio che, grazie al predominio ambientale fondato sulla intimidazione, offrono ai politici sostegno elettorale in cambio di una compartecipazione nella spartizione del denaro pubblico e di una protezione per i rischi giudiziari”²⁶⁴. Secondo questo orientamento, oggi si tratterebbe invece di riconoscere che il modello è quello delle

²⁶¹ Si ricorderà G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale*, cit., p. 10.

²⁶² E. Zuffada, *La Corte di cassazione ritorna sull'art. 416-ter c.p.*, cit., p. 6.

²⁶³ Sul punto, si rimanda a G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., pp. 10 e s.

²⁶⁴ P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica e legge penale*, in *Questione Giustizia*, 2019.

“alleanze di interessi”²⁶⁵, in cui i mafiosi, insieme ad imprenditori, politici e professionisti, condividono spazi e interessi, partecipando a “giochi a somma positiva”²⁶⁶. In un simile scenario, la prima forza delle mafie sembra non essere più solamente quella dell’intimidazione diffusa capillarmente sul territorio, bensì riveste un ruolo centrale la capacità di stringere alleanze e di penetrare in modo silenzioso ma efficace nel tessuto economico-sociale anche in contesti differenti rispetto a quelli di origine, facendo leva su “calcoli di convenienza”²⁶⁷ piuttosto che sul “timore di rappresaglia”²⁶⁸.

Se di questo in qualche modo bisogna tener conto, è chiaro che l’enfasi sul metodo mafioso, e sugli indici di mafiosità ricavabili, come poc’anzi osservato, dalla capacità di controllo del territorio in senso classico, rischiano di non cogliere quella trasformazione tanto insidiosa quanto difficilmente rilevabile con gli strumenti tradizionali.

In questo senso, le successive modifiche introdotte con la riforma del 2019, che cristallizzano in parte l’orientamento giurisprudenziale relativo alla distinzione sul piano probatorio tra promittente mafioso e non, sembrano almeno in parte in grado di rispondere alla necessità di sganciare la configurabilità del reato dalla previsione del metodo mafioso nell’illecita pattuizione, pur aprendo, come si vedrà, altri dubbi interpretativi in merito al concetto di appartenenza alle organizzazioni mafiose.

Le oscillazioni sul piano sanzionatorio. La riforma del 2014 è stata anche l’occasione per apportare delle modifiche sul piano sanzionatorio.

Nel testo approvato nel 1992, come visto, promittente e promissario erano assoggettati alla medesima pena, benché incriminati in base a due differenti fattispecie: l’articolo 416-ter operava un rinvio, infatti, alla pena stabilita dall’articolo 416-bis.

Nel 2014, oltre a ricondurre in un unico articolo il presupposto punitivo dell’esponente politico e del procacciatore di voti, la cornice edittale viene sganciata rispetto all’articolo 416-bis, con la conseguenza che, almeno sotto questo punto di vista, il reato di scambio

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ R. Sciarone, *All’ombra delle mafie. L’area grigia di cosa nostra, ’ndrangheta e camorra*, Il Mulino, 3/2011, p. 399. Per un’altra lettura analitica sull’area grigia e le sue evoluzioni, specialmente al nord, anche il *Secondo rapporto sulle Aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, a cura dell’Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell’Università degli Studi di Milano, pp. 11 e ss. (par. 1.3. Le nuove forme della zona grigia).

²⁶⁷ U. Santino, *La mafia come soggetto politico: ovvero la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Laterza, 1994, Roma-Bari, p. 131.

²⁶⁸ Ibid.

elettorale diventa una fattispecie autonoma. Una scelta che ha visto l'apprezzamento di una parte rilevante dei commentatori, che hanno in linea di massima giudicato positivamente sul piano della proporzionalità e della ragionevolezza²⁶⁹ la nuova cornice edittale, stabilita in 4-10 anni di reclusione; e ciò anche perché in questo modo si consente di graduare meglio la risposta penale, differenziando coerentemente sul versante sanzionatorio l'ipotesi (meno grave) di scambio elettorale da quella (più grave) di concorso esterno in associazione mafiosa²⁷⁰.

È con questi argomenti ancora ben presenti che viene accolta, con un certo malcontento diffuso, la riforma del 2017. In questo caso il legislatore sceglie di non intervenire sul contenuto della fattispecie, concentrandosi esclusivamente sul trattamento sanzionatorio, innalzando la cornice edittale da 4-10 a 6-12. Secondo alcuni commenti, tale ritocco verso l'alto della pena sembra "ispirata più da finalità "populistiche", di accaparramento del consenso elettorale da parte del legislatore, riconducibili ad un uso simbolico-espressivo dello strumento penale, che non da reali esigenze di rafforzamento della tutela"²⁷¹. Altri hanno sottolineato il rischio, che l'intervento portava con sé, di vanificare lo sforzo di differenziazione tra le diverse forme di contiguità politico-mafiosa (dal 416-bis al concorso esterno fino, appunto, al 416-ter) sulla base dell'effettivo grado di lesività; va subito detto che, a posteriori, l'intervento del 2017 appare essere solo la prima tappa di un cammino a ritroso nel tempo che verrà completato due anni più tardi.

La riforma del 2019. Il reato di scambio elettorale politico-mafioso, dopo essere rimasto immutato dal 1992 al 2014, vede nel giro di cinque anni addirittura tre interventi che, se non altro, dimostrano quanto sia vivace, oltre che delicato, il dibattito pubblico sul tema del rapporto tra mafia e politica, e segnalano le stesse incertezze di un legislatore che appare particolarmente coinvolto dalle sollecitazioni dell'opinione pubblica, almeno per quel che concerne il versante sanzionatorio, e sembra invece seguire attentamente gli orientamenti

²⁶⁹ Tra i tanti, M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 13.

²⁷⁰ G. Amarelli, *La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso. Una più chiara graduazione del disvalore delle condotte di contiguità mafiosa?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2014, p. 21.

²⁷¹ Si veda, tra i tanti, P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., pp. 12 e s. Va ricordato che all'indomani dell'intervento legislativo del 2014 non erano mancate le critiche, anche aspre, da parte di un pezzo dell'opinione pubblica e della classe politica alla riforma che, in molte parti, e anche per certe sue conseguenze (si veda la sentenza Antinoro e lo strascico di polemiche che ha portato con sé), era stata giudicata negativamente (addirittura c'è chi si era spinto a definirla un vero e proprio favore alle mafie).

giurisprudenziali per quel che riguarda gli elementi della fattispecie, talvolta procedendo ad una semplice codifica testuale (in verità non sempre apprezzata dalla dottrina).

Il testo dell'articolo 416-ter approvato nel 2019, e attualmente in vigore, recita così: “chiunque accetta, direttamente o a mezzo di intermediari, la promessa di procurare voti da parte di soggetti appartenenti alle associazioni di cui all'articolo 416 bis o 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 qualunque altra utilità o in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa è punito con la pena stabilita nel primo comma dell'articolo 416 bis. La stessa pena si applica a chi promette, direttamente o a mezzo di intermediari, di procurare voti nei casi di cui al primo comma. Se colui che ha accettato la promessa di voti, a seguito dell'accordo di cui al primo comma, è risultato eletto nella relativa consultazione elettorale, si applica la pena prevista dal primo comma dell'articolo 416 bis aumentata della metà. In caso di condanna per i reati di cui al presente articolo, consegue sempre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici”²⁷².

Le novità del nuovo articolo 416-ter sono numerose; ecco le principali:

- a) il testo prevede espressamente che il reato di scambio elettorale può essere compiuto anche da un intermediario, sia sul lato del promittente, sia su quello del promissario;
- b) l'accordo elettorale tra esponente politico e appartenente ad un'associazione mafiosa è punibile in quanto tale prescindendo, in questa ipotesi, dal metodo mafioso;
- c) viene introdotta la parola “qualunque” prima dell'espressione “altra utilità”;
- d) come controprestazione del politico rilevante ai fini dell'integrazione del reato viene aggiunta anche la “disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa”;
- e) si riaggancia il trattamento sanzionatorio a quello previsto dall'articolo 416-bis;
- f) viene introdotta un'aggravante a effetto speciale in caso di avvenuta elezione del politico;
- g) si prevede, in caso di condanna, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

²⁷² Articolo 416-ter del codice penale attualmente in vigore.

Ad eccezione dell'ultimo innesto, giudicato positivamente dalla dottrina senza particolari perplessità²⁷³, sugli altri punti non sono mancati rilievi critici e note positive, e quindi conviene analizzarli uno alla volta.

Il ruolo dell'intermediario. La novella del 2019 è esplicita sulla possibilità che il reato di cui all'articolo 416-ter possa essere compiuto anche da un intermediario, e ciò vale sia per l'esponente politico, ossia per quella parte che accetta la promessa, sia per chi si assume il compito di procacciare i voti.

Tale modifica ha incontrato, in realtà, sia perplessità sia apprezzamenti. Per quel che riguarda le prime, c'è stato chi ha sottolineato che “il riferimento agli intermediari è del tutto pleonastico, potendo questi, già sotto la precedente formulazione del fatto tipico, essere inclusi nel novero dei soggetti attivi, sia direttamente, in ragione della struttura di reato comune potenzialmente realizzabile da “chiunque” del vecchio scambio elettorale, sia indirettamente, tramite il combinato disposto con l'art. 110 c.p.”²⁷⁴; anzi, nel suo essere giudicata come una novella superflua, viene vista come potenzialmente rischiosa perché “potrebbe dare vita a qualche incertezza sul fronte del diritto intertemporale, portando la giurisprudenza ad interrogarsi se tale puntualizzazione non rappresenti una nuova incriminazione”²⁷⁵.

Di diverso avviso è, invece, chi ritiene utile questo inserimento, perché in grado di assicurare “una maggiore determinatezza alla fattispecie”²⁷⁶ consentendo, nell'ipotesi di trattative svolte mediante intermediari, di considerare quali “soggetti attivi del reato anche i committenti dello scambio, rimasti come tali estranei alla conclusione dell'accordo, senza l'interposizione della disposizione sul concorso di persone nel reato”²⁷⁷.

L'accordo tra mafioso e politico. La riforma del 2019 interviene nuovamente sul ruolo del metodo mafioso nella fattispecie di scambio elettorale e, nel farlo, recepisce alcune delle

²⁷³ Si veda, su tutti, G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019: tra i più critici sulla riforma del 2019, l'Autore ritiene che l'introduzione dell'interdizione perpetua sia, tra le varie misure, “la meno problematica e, forse, la più razionale, limitandosi a prevedere che un candidato che sia stato condannato per un delitto legato al futuro esercizio di funzioni pubbliche cruciali quali sono quelle a cui si accede su base elettiva non possa più ricoprire incarichi pubblici”. Viene comunque individuato un aspetto critico nella “durata perpetua e [nella] non graduabilità della pena [che] non consentono di individualizzare la risposta punitiva e di modulare l'entità della misura interdittiva sulla gravità complessiva del comportamento del reo”.

²⁷⁴ G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 7.

²⁷⁷ Ibid.

elaborazioni enucleate dalla giurisprudenza successiva alla riforma del 2014. Il nuovo testo, infatti, considera “la promessa di procurare voti da parte di soggetti appartenenti alle associazioni di cui all'articolo 416 bis” come dotata, di per sé, di un sufficiente grado di disvalore da essere oggetto di incriminazione, a prescindere dall'accordo intorno al metodo mafioso nel patto elettorale. In altri termini, dal 2019 il metodo mafioso quale oggetto del patto elettorale è circoscritto alle sole ipotesi in cui l'accordo venga raggiunto con soggetti estranei alla criminalità organizzata.

Anche in questo caso il legislatore si è mosso sulla scia delle pronunce della Suprema Corte che, come si è visto, aveva consolidato una distinzione sul piano probatorio tra le ipotesi in cui il promittente fosse un appartenente alla criminalità organizzata, ovvero un intraneus agente uti singulus, ovvero ancora un extraneus.

È chiaro che una simile direzione ridà centralità all'elemento soggettivo degli stipulanti l'accordo, reintroducendo anche nel testo alcuni elementi di quel diritto penale d'autore che era stato stigmatizzato da taluno²⁷⁸.

D'altro canto, però, l'impostazione adottata nel 2019 sembra avere il merito di fare chiarezza su un punto che era rimasto oggettivamente aperto e che la giurisprudenza aveva cercato di delineare facendo ricorso ad una discreta dose di creatività, ossia quello del difficile, anzi per certi versi controverso, ruolo che l'intimidazione può assumere in un patto di questo tipo, in cui esigenze di segretezza, cifra di sottinteso e una buona dose di autonomia funzionale delle organizzazioni mafiose ostano nella maggior parte dei casi all'opportunità stessa di esplicitare i contenuti deteriori dell'accordo elettorale, che rimangono così impliciti e pertanto difficili da dimostrare.

In questo senso, dunque, sgravare la fattispecie dall'onere probatorio di un elemento tanto sfuggente quanto certo, quando il patto è stretto con un sodalizio criminale, quale quello del potenziale utilizzo dei tipici strumenti mafiosi, risulta funzionale allo scopo di cogliere sul piano penale tutte quelle situazioni in cui i termini dell'accordo rimangono impliciti²⁷⁹ e per dare una risposta al problema delle mafie silenziose, in cui il modus operandi delle

²⁷⁸ Si ricorda ancora una volta G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale*, cit., p. 10.

²⁷⁹ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 10.

organizzazioni stesse sembra essere più lontano dal tipico modello di controllo territoriale ma, non per questo, si può negare una cifra di disvalore nell'accordo²⁸⁰.

Certo, rimane ancora aperto il problema di cosa considerare rilevante ai fini dell'appartenenza: anche in questo senso la dottrina si è divisa tra chi riteneva necessaria una condanna ai sensi dell'articolo 416-bis e chi, invece, considerava sufficiente l'adozione di una misura di prevenzione. Si tratta, comunque, di un campo che, per altri versi, è già stato ampiamente attraversato dalla giurisprudenza²⁸¹.

Anche in questo caso, è necessario porre la giusta attenzione alla questione degli indici di mafiosità, la cui problematicità è stata già affrontata poco sopra. Se, infatti, a fronte dell'incertezza derivante da un dato legislativo non del tutto chiaro in merito al concetto di appartenenza, si propendesse in giurisprudenza per valorizzare gli indici di mafiosità legati a forme esteriori e tipizzate, quali l'intimidazione e la caratura criminale del soggetto in questione, il risultato che si otterrebbe vanificherebbe in parte i passi in avanti compiuti rispetto alla capacità di intercettare anche le mafie cd. silenti, ossia quelle modalità operative, diffuse soprattutto nei territori diversi da quelli di origine, che vedono la rinuncia o la

²⁸⁰ Si veda, significativamente, A. Cisterna, *Modifica all'art. 416 ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso (commento alla l. 21 maggio 2019 n. 43)*, in *Guida al diritto*, 26/2019: "Un punto di forza della novella è dato dall'aver affiancato all'originario procurement dei voti con il metodo mafioso («mediante le modalità di cui al terzo comma»), anche l'ipotesi in cui la promessa sia solo proveniente da «parte di soggetti appartenenti alle associazioni di cui all'articolo 416-bis». La scelta è strategica e punta a evitare che la punizione della condotta di scambio evapori in presenza delle cosiddette mafie silenti dell'articolo 416-bis per le quali il ricorso al metodo dell'intimidazione e dell'assoggettamento si rende meno evidente e meno sistematico". Sul punto anche P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica*, cit., 2019: "Se ancora in diverse realtà del sud Italia, a Ostia o in enclavi calabresi dell'Emilia certi fenomeni assumono le stigmate della tradizione, per le élites mafiose certe analisi meritano di essere aggiornate. I clan più attivi hanno cambiato strategia (...). Coi patrimoni accumulati nel passato le mafie ormai fanno affari senza intimidazioni, de-localizzando le loro attività. Secondo recenti indagini nel nord Italia, sono le imprese «indigene» a «chiedere» beni e servizi ai clan per abbattere i costi di un mercato sempre più competitivo. Ad esempio, nello smaltimento di rifiuti o nella produzione manifatturiera. I boss, in questi casi, aderiscono a cricche in cui operano anche imprenditori, liberi professionisti e disinvolti uomini delle istituzioni. Si tratta di alleanze di interessi. Non c'è bisogno di esteriorizzare il metodo intimidatorio della «casa madre», dato essenziale del reato di 416-bis. Tanto che la Cassazione si è rivelata oscillante nell'applicarlo alla cosiddetta «mafia silente» del nord. Per i clan in trasferta c'è, dunque, un problema di obsolescenza dell'attuale 416-bis che coinvolge pure i rapporti con la politica". In parte alcuni presupposti di questa tendenza erano stati anticipati già nel 1994 da U. Santino, *La mafia come soggetto politico*, cit., p. 131, quando scriveva che "lo scambio più che episodio isolato costituisce l'avvio o il consolidamento di un rapporto la cui utilità si rivelerà quando si presenterà l'occasione. Non è detto che occorra l'uso dell'intimidazione, più spesso basta il consiglio, che viene seguito più per calcoli di convenienza che per timore di rappresaglia".

²⁸¹ Sul punto si veda G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 14 (nello specifico la nota 49).

dissimulazione delle forme esteriori più evidenti e immediatamente riconducibili al sodalizio criminale.

Il nodo delle contropartite dell'esponente politico: "qualunque" altra utilità. Un altro degli elementi innovativi della riforma del 2019 su cui la dottrina si è interrogata è quello dell'aggiunta del termine "qualunque" davanti ad altra utilità. Nel percorso, per certi versi travagliato, della fattispecie di scambio elettorale, il progressivo allargamento delle contropartite del promissario rilevanti ai fini della punibilità costituisce, probabilmente, una delle tendenze più lineari. È sufficiente, infatti, solo accennare al fatto che dal 1992 al 2014 il testo prevedeva solo il denaro, e solo il lavoro della giurisprudenza aveva in parte modificato questo approccio, poi definitivamente sostituito con la riforma del 2014.

Nel 2019 le evoluzioni su questo terreno sono due:

- a) la prima costituita proprio dalla considerazione di qualunque altra utilità;
- b) la seconda, che si analizzerà a breve, relativa alla disponibilità dell'esponente politico (o suo intermediario) a soddisfare gli interessi o le esigenze del sodalizio mafioso quale ulteriore elemento di scambio penalmente rilevante.

Rispetto alla novità sub a), si deve anzitutto registrare che una parte non secondaria dei commentatori si è espressa in modo critico, sollevando due ordini di obiezioni:

1) per prima cosa, è stato detto che l'aggiunta sarebbe da considerarsi "irrilevante"²⁸² poiché il perimetro del concetto di altra utilità era già "era talmente ampi[o] da poter ricomprendere al suo interno le più disparate forme di vantaggio che un soggetto poteva trarre da un patto elettorale illecito, sia di natura patrimoniale che di altro tipo"²⁸³;

2) per altri, al netto della prima critica, la sua introduzione presenta elementi di criticità in quanto qui fa confluire "qualsiasi vantaggio, benché privo di connotazione economica"²⁸⁴, allontanando ulteriormente la fattispecie di cui all'articolo 416-ter dalla giurisprudenza del concorso esterno²⁸⁵, e perdendo qualcosa sul piano della determinatezza complessiva della

²⁸² G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici*, cit., p. 11, che si esprime negativamente rispetto all'ipotesi di introduzione della locuzione "qualunque altra utilità" nel testo che verrà approvato nel 2014: come noto, tale aggiunta non troverà spazio in quella riforma, ma solo cinque anni più tardi nell'ulteriore intervento legislativo sulla fattispecie in esame. Dello stesso indirizzo anche P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 22.

²⁸⁵ Ancora E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici*, cit., p. 11, che biasima lo schema di anticipazione della tutela sotteso alle modifiche in esame.

norma. Secondo questo indirizzo, sarebbe stato preferibile elencare puntualmente le utilità penalmente rilevanti al fine di evitare un ampliamento eccessivo delle ipotesi ricomprese dalla norma²⁸⁶.

È un fatto, comunque, che l'introduzione del termine "qualunque", ampliando il novero delle ipotesi di contropartite del politico, apre all'ipotesi che possano essere ricompresi anche quegli atti pubblici alla cui base interessi generali, scelte politiche e interessi privati coesistono tra loro. Se da un lato ciò può influire sul rapporto magistratura-politica²⁸⁷, dall'altro l'allargamento della fattispecie sul terreno delle fattispecie sembra tener conto della circolarità delle relazioni nelle reti corruttive per come queste oggi si presentano ai nostri occhi, in particolare alla luce di un nuovo modello di area grigia in cui la base di funzionamento risiede nello "scambio *tra risorse pubbliche*"²⁸⁸. Il salto di qualità sembra proprio consistere nella circostanza che oggetto di scambio nelle reti corruttive, a cui gli attori mafiosi partecipano, siano atti e prerogative pubbliche, che possono avere di certo anche altri fondamenti e forme di giustificazione pubblica, in grado di dissimulare i patti illeciti.

Su questo piano, l'introduzione del termine "qualunque" nell'articolo 416-ter, se non risulta inutile o superflua come detto da parte della dottrina, se non altro va nella direzione di ricomprendere, almeno astrattamente, anche questa tipologia di atti, che pure possono a prima vista rivelarsi privi di contenuto economico, ma potenzialmente possono invece risultare inseriti in una circolarità di rapporti che può anche prevedere forme di scambio sul piano elettorale.

Il nodo delle contropartite dell'esponente politico: la disponibilità. Come accennato poc'anzi, sul piano delle contropartite dell'esponente politico rilevanti ai fini dell'integrazione del reato di scambio elettorale la riforma del 2019 fa registrare anche un'ulteriore novità, ossia l'allargamento anche alla semplice "disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa" quale possibile elemento di scambio

²⁸⁶ Come proposto da C. Visconti, *Verso la riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso: andiamo avanti, ma con giudizio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 10 e s.

²⁸⁷ Come con una certa preoccupazione evidenzia E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici*, cit., p. 11.

²⁸⁸ Sul punto si rimanda agli schemi contenuti nel già citato *Secondo rapporto sulle Aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, pp. 11 e s.

sufficiente ai fini della configurazione del reato di cui all'articolo 416-ter. Si tratta di una modifica su cui la dottrina si è a lungo interrogata, sollevando numerose obiezioni e critiche.

Al di là di chi ha sostenuto che tale previsione rischiava di risolversi in un “mero doppione della (...) promessa di ‘qualunque altra utilità’”²⁸⁹, il cuore delle argomentazioni critiche sulla disponibilità ha fatto leva, anzitutto, sull'eccentricità, rispetto alla storia dei codici penali, di una simile previsione, che mai aveva trovato spazio prima d'ora, trattandosi di un concetto “vago [e] inafferrabile”²⁹⁰. Su questa linea diversi commentatori della riforma hanno mostrato le loro riserve all'introduzione della disponibilità, anzitutto sottolineando la “non compatibili[ità] con la necessaria determinatezza dell'illecito penale, peraltro imposta anche dalla Costituzione”²⁹¹.

Una simile formulazione ha l'effetto, in buona sostanza, di determinare “una ulteriore anticipazione della soglia dell'intervento penale, che arretra, dunque, ad uno stadio precedente nella progressione dell'offesa”²⁹², prendendo in esame anche semplici “condotte prodromiche”²⁹³ come momenti rilevanti sul piano penalistico.

È per questo che non appare fuori fuoco l'ipotesi avanzata in dottrina di distinguere, sul piano del disvalore penale, tra le diverse tipologie di accordo rispetto alle contropartite effettivamente oggetto dello scambio, graduando opportunamente le pene per differenziare tra loro i casi: si riacquisterebbe, almeno in parte, l'aderenza a quel principio di proporzionalità della pena che nello stato attuale sembra eccessivamente sacrificato, con esiti non del tutto accettabili.

L'introduzione del concetto di disponibilità è stata, inoltre, letta anche in un'ottica di tendenza. Come accennato anche sopra, è interessante osservare che il percorso dell'articolo 416-ter ha visto progressivamente espandersi le possibili contropartite penalmente rilevanti: dal solo denaro nel 1992, alle altre utilità nel 2014, fino alla formulazione attuale che vede ricomprese tutte le ipotesi di scambio, anche quelle non individuate a monte al momento

²⁸⁹ C. Visconti, *Verso la riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 9.

²⁹⁰ P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica*, cit., 2019.

²⁹¹ Ibid. Sulla stessa linea anche G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, che sostiene si tratti di una scelta “poco ragionevole e difficilmente compatibile con i principi di offensività, extrema ratio e proporzionalità della pena, andando ad incriminare con le stesse pene comminate per altri comportamenti più determinati e gravi una condotta decisamente meno disvalorata qual è la semplice disponibilità futura ed incerta del candidato o del suo intermediario a soddisfare in modo indistinto le richieste della associazione”.

²⁹² P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 34.

²⁹³ G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

dell'accordo ma lasciate alla successiva determinazione delle parti. Ciò, in parte, rende effettivamente meno rilevante l'introduzione dell'espressione "qualunque" accanto ad "altra utilità".

Soprattutto, la previsione della disponibilità separa, forse definitivamente, la fattispecie di scambio elettorale dal concorso esterno: quella che si adotta, infatti, è una "prospettiva rigorosamente ex ante l'incriminazione (...)"²⁹⁴ in cui "il "prezzo" pattuito per l'appoggio elettorale non consist[e] in una puntuale erogazione (anche solo promessa) di denaro o di qualunque altra utilità, ma nel ben più pregnante asservimento agli interessi del sodalizio"²⁹⁵, la qual cosa certo non si può dire sia "riconducibile alla nozione di "contributo causale al rafforzamento o al mantenimento in vita del sodalizio mafioso" il cui accertamento ex post è presupposto indispensabile per un rimprovero ex artt. 110, 416 bis c.p."²⁹⁶.

Con queste caratteristiche, dunque, è senz'altro vero che l'introduzione della mera disponibilità come contropartita rilevante sembra anticipare l'area della punibilità, consentendo di intervenire penalmente anche su situazioni in cui l'accordo assume contorni non del tutto precisi, forse addirittura vaghi come ha ricordato parte della dottrina, e in questo senso certamente non sono facilmente superabili le perplessità in merito all'equiparazione, sul versante sanzionatorio, di tutte le ipotesi, allo stato attuale ricondotte al medesimo disvalore penale.

D'altro canto, però, analogamente a quanto detto rispetto alle altre utilità anche prive di contenuto economico, anche il concetto di disponibilità sembra in grado di cogliere meglio la circolarità di relazioni che caratterizzano alcune reti di cui anche i soggetti appartenenti alla criminalità organizzata fanno parte a pieno titolo.

In questo senso, è utile provare a leggere il concetto di disponibilità facendo ancora una volta ricorso allo schema e all'orizzonte interpretativo dell'area grigia: come già si è visto sopra, si tratta di un modello che mette al centro quell'" intreccio di relazioni e di affari costituito

²⁹⁴ G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 21.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ M. Dellagiocoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., pp. 26 e s. Aggiunge G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 21 che questa soluzione "consente di lucrare il vantaggio dell'alleggerimento probatorio in sede processuale, risultando ormai indifferente la «reale efficienza causale» dell'attività di sostegno promessa dal candidato rispetto alla conservazione ed al rafforzamento dell'associazione criminale". In termini diversi si esprime invece P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica*, cit., 2019, che allude a "inevitabili difficoltà sul piano della ricostruzione probatoria" derivanti dall'introduzione del concetto di disponibilità.

da rapporti di collusione e di compenetrazione tra mafiosi²⁹⁷ e altri appartenenti alle classi dirigenti (politici, imprenditori, professionisti, burocrati, ecc), in cui si determinano occasioni di arricchimento reciproco. Un elemento cruciale di questo meccanismo risiede in quel “processo di vicendevole riconoscimento, in base al quale [mafiosi e soggetti esterni] si scambiano reciprocamente beni e servizi, si avvalgono gli uni delle risorse e delle competenze degli altri, si sostengono per conseguire specifici obiettivi (che possono essere distinti, ma complementari) e in alcuni casi costituiscono alleanze organiche per tutelare o perseguire interessi comuni”²⁹⁸.

Da un quadro del genere, dunque, è possibile ricavare, anzitutto, che la prospettiva di lavoro comune e di scambio tra i soggetti coinvolti in simili circuiti si sviluppa spesso a medio termine, nell’ambito di una circolarità che sembra permettere a tutti i soggetti coinvolti di svolgere, di volta in volta, la parte di chi immette risorse nel sistema e quella di chi riceve in cambio altre forme di vantaggio. Sembra cioè di poter dire che la partecipazione a questo genere di sodalizi rappresenti una sorta di investimento, che si rivela fruttuoso nel momento in cui chi ne fa parte e ne accetta le regole d’ingaggio sa che potrà, nell’immediato o successivamente, ricavarne occasioni di vantaggio e di profitto.

In questo modello, dunque, chi entra a farne parte deve, anzitutto, mettere a disposizione le risorse che ha o potrà avere, garantendo la propria disponibilità a svolgere il proprio ruolo e a mettere in campo la propria funzione nel perseguimento degli scopi che di volta in volta sono individuati dai vari attori dell’area grigia; e ciò, anzitutto, perché nel meccanismo cosiddetto win-win dei “giochi a somma positiva”²⁹⁹ che caratterizzano questo genere di scambi chi garantisce il proprio intervento nel momento opportuno è ragionevolmente certo che avrà modo di ottenere, subito o più in là nel tempo, una forma di compensazione.

Quel che ci si deve chiedere, a questo punto, è come l’evoluzione dal 1992 ad oggi delle controprestazioni del politico rilevanti nello scambio elettorale, e in particolare l’introduzione della semplice “disponibilità” del politico a soddisfare gli interessi e le esigenze dell’associazione mafiosa, siano in grado di inserirsi in questo schema; soprattutto ci si deve chiedere se l’assetto complessivo che ne è emerso può risultare utile per cogliere elementi che altrimenti potrebbero sfuggire all’applicazione della norma.

²⁹⁷ R. Sciarrone, *All’ombra delle mafie. L’area grigia di cosa nostra, ‘ndrangheta e camorra*, Il Mulino, 3/2011, p. 397.

²⁹⁸ *Ivi*, p. 399.

²⁹⁹ *Ibid.*

Sembra di poter dire che le varie novelle che sono intervenute sulla prestazione del politico, compresa quella che ha introdotto la rilevanza della “disponibilità”, rappresentano un’evoluzione utile a cogliere alcuni aspetti dello schema appena tracciato.

Per quel che riguarda, anzitutto, il nodo, già analizzato sopra, dell’effettività della dazione in denaro, che nel 1992 sembrava richiesta dal testo già prima dell’elezione al fine del perfezionamento dell’accordo, sembra arduo ritenere che il politico possa risolversi a pagare prima del conseguimento del risultato sperato³⁰⁰: come si è già avuto modo di notare, la giurisprudenza, con una buona dose di creatività, nel periodo tra il 1992 e il 2014 non ha mancato di individuare delle modalità per aggirare questo ostacolo, valorizzando la struttura di reato-accordo dell’articolo 416-ter.

Per quel che concerne, più nello specifico, il tema della disponibilità, va detto che, specialmente in un quadro di circolarità delle relazioni, è parimenti difficile immaginare che gli atti del politico che possono essere oggetto di interesse per gli esponenti dell’associazione mafiosa siano nel concreto sempre previamente determinabili a monte già nella fase della campagna elettorale.

Con ciò non si vuole certamente escludere l’ipotesi che ciò avvenga, e che quindi lo scambio elettorale tra l’esponente politico e il mafioso si fondi su un atto ben individuato che l’eletto potrà compiere una volta che ha avuto accesso alla carica aspirata.

Ma è altrettanto vero che, nella realtà delle cose, molto spesso le occasioni di illecito arricchimento si possono determinare strada facendo, senza che possano essere previamente e puntualmente individuate.

È questa una delle ragioni di fondo per cui il concetto di disponibilità può essere utile nella configurazione, in concreto, degli scambi elettorali tra esponenti politici e mafiosi: se questi costituiscono rapporti duraturi, di rete, che coinvolgono una pluralità di soggetti, può essere conveniente per tutte le parti individuare in un secondo momento il tipo di intervento che il politico metterà in campo. Per i mafiosi, una strategia di questo tipo ha il non indifferente vantaggio di ampliare il proprio capitale sociale, inserendo nella propria orbita di influenza anche l’esponente politico, che si rivelerà utile nella sua posizione quando se ne presenterà l’occasione e/o la necessità; per il politico, sdebitarsi ad elezione avvenuta costituisce comunque un elemento di garanzia.

³⁰⁰ Sul punto, M. Dellagiacomà, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 8.

Il presupposto di fondo, affinché questo accordo, che presenta margini di rischio, possa effettivamente stare in piedi risiede tutto nel reciproco riconoscimento delle parti in causa come interlocutori affidabili. In altri termini, è decisiva sul piano sostanziale (e inevitabilmente sul piano probatorio, d'altro canto) la circostanza che la disponibilità, termine di per sé effettivamente vago come parte della dottrina ha sottolineato³⁰¹, si traduca un impegno effettivo, dotato di serietà, e non fittizio.

In questo senso, non sembrano sussistere particolari dubbi in merito alla capacità dei soggetti mafiosi di far ricorso agli strumenti che siano in grado di garantire l'effettivo rispetto dei patti: e ciò perché, in primo luogo, in questo tipo di reti, “un elemento qualificante che (...) caratterizza [i mafiosi] è l'impiego di una serie di risorse – violenza e capacità di intimidazione, reputazione, informazioni, reticoli di rapporti e conoscenze – per fornire servizi di garanzia dei diritti di proprietà in contesti nei quali la salvaguardia di tali diritti è fragile e incerta”³⁰².

Ma è, soprattutto, la convenienza reciproca alla partecipazione a questo tipo di reti a legare questi soggetti al rispetto degli accordi³⁰³.

Di talché, se è vero che l'afferrabilità sul piano probatorio della disponibilità può essere ardua ed esporre a rischi, d'altro canto non sussistono ragioni particolari per dubitare che anche la pur semplice disponibilità, per i motivi sopra esposti, possa effettivamente costituire un elemento dello scambio elettorale tra politico e mafioso.

L'aggravante in caso di avvenuta elezione. Un'altra novità della riforma del 2019 consiste nell'introduzione di una “circostanza aggravante speciale e ad effetto speciale”³⁰⁴ in caso di avvenuta elezione di colui il quale ha accettato la promessa di voti. L'operatività di questa previsione, nello specifico, si configura con un aumento fisso della pena-base della metà: pertanto, nel concreto, il trattamento sanzionatorio che si determina con l'aggiunta dell'aggravante va dai quindici anni ai ventidue anni e sei mesi.

³⁰¹ Nuovamente P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica*, cit., 2019.

³⁰² A. Vannucci, D. della Porta, *Mani Impunite*, cit., p. 183.

³⁰³ Di nuovo, U. Santino, *La mafia come soggetto politico*, cit., p. 131: “lo scambio più che episodio isolato costituisce l'avvio o il consolidamento di un rapporto la cui utilità si rivelerà quando si presenterà l'occasione. Non è detto che occorra l'uso dell'intimidazione, più spesso basta il consiglio, che viene seguito più per calcoli di convenienza che per timore di rappresaglia”.

³⁰⁴ P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 17.

Rispetto a questa novella, si sono levate in dottrina diverse voci critiche. Le principali perplessità sono relative, in particolare, a due aspetti.

In primo luogo, sul piano sostanziale, non pochi hanno rilevato un “contrasto con il canone giuspenalistico di determinatezza”³⁰⁵: infatti, stante il principio di segretezza del voto, risulta in sé indimostrabile il collegamento tra il procacciamento di voti da parte di mafiosi e l’elezione, non potendosi in alcun modo ricostruire la provenienza delle preferenze che hanno consentito all’esponente politico l’ottenimento del seggio³⁰⁶. In questo modo, dunque, l’aggravio della pena viene scatta in presenza di un fatto che non necessariamente è portatore di un maggiore disvalore penale; e tale incertezza non può in ogni caso essere sciolta, non potendosi effettuare alcun tipo di verifica su questo punto.

In secondo luogo, sul piano del trattamento sanzionatorio, è stato rilevato da molti che, in concreto, tale aggravante può condurre ad esiti difficilmente accettabili: “il politico che ha promesso favori all’associazione mafiosa in cambio di voti potrebbe vedersi applicata una pena di quattro anni più alta rispetto al massimo edittale previsto dall’art. 416 bis c.p.”³⁰⁷.

In questo modo si avrebbe, secondo alcuni, “un assetto punitivo manifestamente irragionevole”³⁰⁸ e incompatibile con il principio di proporzionalità della pena³⁰⁹.

Il trattamento sanzionatorio. La riforma del 2019 interviene, infine, anche sul trattamento sanzionatorio, equiparando nuovamente la pena di cui all’articolo 416-ter a quella prevista per l’associazione mafiosa. Si tratta di un ritorno al passato, nello specifico alla formulazione già contenuta nel testo introdotto nel 1992, che era stata superata nel 2014 (e anche nel 2017).

Rispetto a questa novella, non sono mancati i commenti critici di una parte rilevante della dottrina, che ha ritenuto “irragionevole”³¹⁰ la “parificazione tra situazion[i] fortemente eterogenee come quelle della partecipazione associativa e del concorso esterno, da un lato, e del mero scambio elettorale, dall’altro”³¹¹.

Questa scelta, in particolare, non troverebbe riscontro nei nuovi elementi che compongono il reato: sembra in realtà di poter dire che la traiettoria seguita dalla configurazione della

³⁰⁵ M. Dellagiacoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 17.

³⁰⁶ Sul punto anche, tra i tanti, G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019 e P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., pp. 17 e s.

³⁰⁷ M. Dellagiacoma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 17.

³⁰⁸ P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 17.

³⁰⁹ G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ Ibid.

fattispecie e quella del trattamento sanzionatorio tracciano due sentieri ben divaricati, forse addirittura opposti. Dal 1992 al 2019, infatti, tanto sul piano della struttura del reato, progressivamente attestatosi come reato-accordo, quanto sul piano dei requisiti sufficienti per ritenere integrato il reato (compresa la controprestazione del politico, diventata via via meno concreta e, secondo alcuni, più “evanescente”³¹²), la fattispecie di scambio elettorale attenua alcuni suoi presupposti, diventando progressivamente più facilmente integrabile.

Non seguono la stessa linearità, invece, le modifiche sul versante sanzionatorio: in questo campo, infatti, si susseguono ammorbidimenti e inasprimenti di pena con un andamento che appare oscillante negli anni (e comunque tendente ultimamente all’inasprimento), senza che si possa rinvenire un fondamento sostanziale nelle novelle di volta in volta inserite³¹³.

Dinanzi a questo quadro, se una parte consistente della dottrina ha censurato l’equiparazione sanzionatoria tra associazione mafiosa e concorso esterno, da un lato, e scambio elettorale politico-mafioso dall’altro, c’è stato anche chi ha semplicemente preso atto del fatto che il legislatore ha voluto in questo modo equiparare, sul piano del disvalore penale, “chi fa parte di un’associazione mafiosa”³¹⁴ con “chi ne chiede i voti”³¹⁵: il collegamento tra mafia e politica, dunque, secondo questa prospettiva, si situerebbe ad un livello di gravità non inferiore a quello considerato dall’articolo 416-bis.

Articolata così la questione sembra di poter dire che, fermi i dubbi e le perplessità sul piano della coerenza complessiva dell’ordinamento sul versante della risposta sanzionatoria, il legislatore ha inteso valorizzare l’importanza che il rapporto con la politica assume nelle vicende mafiose, sulla scia dell’insegnamento per cui non si dà mafia fuori dal rapporto con pezzi rilevanti del potere, compreso quello politico.

³¹² P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso*, cit., p. 23.

³¹³ “Il recente revirement del legislatore con riguardo al regime sanzionatorio dello scambio elettorale, oggi determinato per rinvio all’art. 416-bis co. 1 Cp, non trova una ragionevole spiegazione nella diversa articolazione della fattispecie; nessuno dei nuovi elementi che concorrono alla descrizione del reato risulta tributario di un disvalore equiparabile a quello della partecipazione all’associazione di tipo mafioso, che di contro presuppone l’assunzione di un ruolo operativo fondamentale per la persistenza e la funzionalità dell’ente”: G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, cit., p. 24.

³¹⁴ V. Musacchio, A. Di Tullio D’Elisiis, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, Key Editore, Milano, 2019.

³¹⁵ Ibid.

CONCLUSIONI:

Il percorso che si è cercato di tracciare in queste pagine prova a fare una ricognizione di alcuni strumenti esistenti indirizzati a spezzare le forme di collusione tra mafia e politica specialmente per quel che concerne quella fase, molto delicata, che è il periodo elettorale, dalla selezione delle candidature alla raccolta dei consensi e all'elezione vera e propria.

Non si tratta, lo si è visto anche nel primo capitolo, dell'unico momento in cui associazioni criminali di stampo mafioso e potere ufficiale possono incontrarsi; ma si può certo dire che spesso il legame costruito o rafforzato in questa fase costituisce un presupposto fondamentale per il perseguimento di interessi illeciti nello scenario pubblico. E ciò può avvenire sia con la candidatura diretta di soggetti che in qualche modo sono riconducibili alle associazioni mafiose, sia con il sostegno elettorale da parte di appartenenti alle organizzazioni criminali nel procacciamento delle preferenze a favore di esponenti politici che accettano tale promessa. Si tratta, quindi, di situazioni in cui la cosa pubblica risulta inquinata dalla presenza di fattori estranei rispetto al perseguimento dell'interesse generale, incompatibili con esso e pericolosi per l'assetto democratico stesso.

È proprio a partire da queste considerazioni, l'intima contrarietà tra democrazia e presenza di interessi mafiosi in politica, che le varie Commissioni Antimafia hanno nel corso degli anni, pur con alcune eccezioni, riproposto forme di autoregolamentazione su base volontaria delle candidature per i partiti politici e, in ultimo, anche per le liste civiche, allargando progressivamente la tipologia di elezioni e lo spettro dei reati presi in esame.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, risulta interessante anche perché mostra come, nel corso degli anni, anche a livello legislativo (si veda la legge Severino) sia maturata la consapevolezza che lo spettro di attività delle organizzazioni mafiose si allarga ad interessi e si manifesta con forme che fino a poco tempo fa non erano, generalmente, ricondotte in prima istanza a questo tipo di associazioni. Tutto il lavoro sull'elenco dei reati (i cosiddetti reati-spia), ad esempio, risulta abbastanza emblematico in questo senso.

Una traccia dell'evoluzione della riflessione sul fenomeno mafioso si riscontra anche nelle modifiche che hanno caratterizzato l'articolo 416-ter del codice penale: pur con un percorso non sempre lineare e coerente, il significativo allargamento delle ipotesi in cui il reato è integrabile sembra idoneo a ricomprendere nuove forme di accordo e scambio politico-mafioso, il che può essere utile, come si è visto, anche per cogliere l'evoluzione delle mafie stesse.

Sono stati analizzati, dunque, sia strumenti preventivi (come gli impegni contenuti nei Codici di autoregolamentazione e, pur con i distinguo fatti a suo tempo, le forme di incandidabilità previste nella legge Severino) sia strumenti repressivi (come l'articolo 416-ter).

Per i primi, decisiva è la condivisione, sul piano pubblico, dei valori che li sorreggono, tanto rispetto all'opinione pubblica che ha il compito di controllare, quanto rispetto ai partiti e ai soggetti politici che, come attori fondamentali in una democrazia, devono riconoscere in capo a loro stessi una forma di responsabilità aggiuntiva (da qui tutte le riflessioni rispetto alla responsabilità politica).

Sul piano repressivo, invece, centrale sembra essere un altro tipo di considerazione: la costruzione della fattispecie, infatti, necessita di un suo equilibrio (come si è visto non facile da individuare) e deve allo stesso tempo consentire di cogliere tutte le possibili ipotesi in cui concretamente si configura lo scambio. Da qui, dunque, discende l'attenzione rispetto allo stato attuale dei rapporti tra mafia e politica, in particolare rispetto alle strategie mafiose di inserimento nel tessuto socio-economico e nei processi decisionali e rispetto agli elementi di scambio rilevanti.

Conclusivamente, l'articolazione degli strumenti e degli approcci appare particolarmente decisiva per spezzare il legame tra mafia e politica: il momento elettorale, delicato, frenetico e spesso confuso, necessita di alcuni punti fermi, di una condivisione profonda delle regole del gioco, rispettando integralmente i principi costituzionali che reggono l'assetto democratico del Paese e declinandoli in forme avanzate in modo che costituiscano effettivamente un argine al dilagare di accordi occulti e lontani dalla tutela dell'interesse pubblico, a monte, con una chiara attività preventiva, e a valle, sanzionando penalmente in modo efficace e proporzionato ogni accordo opaco e occulto.

BIBLIOGRAFIA:

Indagine *Sistemi Criminali*, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, DDA, Richiesta di archiviazione per Licio Gelli + 13

Primo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali, per la Presidenza della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno mafioso, a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata presso l'Università degli Studi di Milano (Direttore dell'Osservatorio: Prof. Fernando Dalla Chiesa)

Relazione annuale sulla ndrangheta della Commissione Parlamentare Antimafia della XV legislatura, approvata dalla Commissione nella seduta del 19 febbraio 2008

Relazione della Commissione sulla designazione dei candidati per le elezioni amministrative, del 3 aprile 2007

Relazione finale della Commissione Parlamentare Antimafia della X legislatura

Relazione finale della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura

Relazione finale della Commissione Parlamentare Antimafia della XV legislatura

Relazione finale della Commissione Parlamentare Antimafia della XVI legislatura

Relazione finale della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura

Relazione in materia di formazione delle liste della Commissione Pisanu approvata in data 18 febbraio 2010

Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali della Commissione Morra del 27 marzo 2019

Resoconto stenografico della Commissione Parlamentare Antimafia della X legislatura del 25 Luglio 1990

Resoconto stenografico della Commissione Parlamentare Antimafia della X legislatura del 23 Gennaio 1991

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura del 15 Ottobre 1992

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura del 22 Ottobre 1992

Resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare antimafia della XI legislatura del 29 ottobre 1992

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura del 16 Novembre 1992

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVI legislatura del 9 febbraio 2011

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVI legislatura del 17 maggio 2011

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura del 6 Maggio 2014

Resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare Antimafia della XVII legislatura del 23 settembre 2014

Resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare Antimafia della XVII legislatura del 29 maggio 2015

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura del 27 aprile 2016

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVIII legislatura del 6 febbraio 2019

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVIII legislatura del 21 febbraio 2019

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVIII legislatura del 21 Marzo 2019

Resoconto stenografico della seduta della Commissione Parlamentare Antimafia della XVIII legislatura del 27 Marzo 2019

Secondo Rapporto sulle Aree Settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, 2017

- A. Alcaro, *La democrazia interna nei partiti politici italiani*, UniPi, 2015
- G. Amarelli, *Il metodo mafioso nel nuovo reato di scambio elettorale: elemento necessario o superfluo per la sua configurazione?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2014
- G. Amarelli, *La riforma dello scambio elettorale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019
- G. Amarelli, *Prove di populismo penale: la proposta di inasprimento delle pene per lo scambio elettorale politico-mafioso*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5/2017
- F. Armao, *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000
- A. Baratta, *Mafia e Stato. Alcune riflessioni metodologiche sulla costruzione del problema e la progettazione politica*, in *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Laterza, 1994, Roma-Bari
- M.C. Canato, *L'art. 416-bis c.p. alla "prova" delle cd. "nuove mafie": dall'esteriorizzazione della forma di intimidazione alla "riserva di violenza"*, *Giurisprudenza Penale*, 2020
- E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, *Diritto pubblico*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2002
- R. Catanzaro, *Le mafie e le responsabilità della politica*, il Mulino, Fascicolo 6, novembre-dicembre 2010
- E. Cheli, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, il Mulino, Fascicolo 6, Novembre-Dicembre 2019
- A. Cisterna, *Modifica all'art. 416 ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso (commento alla l. 21 maggio 2019 n. 43)*, in *Guida al diritto*, 26/2019
- D. Coduti, *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione*, *Rivista AIC*, 4/2016
- M. Dellagiacomma, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso post 2019: quale pena per il politico e per l'esponente mafioso?*, in *Sistema penale*, 1/2021
- J. Dickie, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Laterza, 2005, Roma-Bari
- G. Falcone, in collaborazione con M. Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, 1994, Milano

- G. Fiandaca, *Scambio elettorale politico-mafioso: un reato dal destino legislativo e giurisprudenziale avverso?*, in *Foro Italiano*, 2015, Volume II
- V. Fogliame, *La disciplina giuridica dell'incandidabilità in recenti esperienze applicative locali tra virtù civiche dei candidati e tutela della credibilità delle istituzioni democratiche*, Osservatorio Costituzionale AIC, 2020
- L. Franchetti, S. Sonnino, *La Sicilia nel 1876, Volume primo. Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Barbera, Firenze, 1877
- S. Furlani, *Elettorato passivo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume VI, Torino, Utet, 1975
- A. Gai, V. Juric, *Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Lo sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici*, in *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, a cura di Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri
- P. Insolera, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso: storia di una fattispecie senza pace*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019
- L. Longhi, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 3/2016
- S. Lupi, R. Tovazzi, *La nuova criminalità organizzata. La situazione attuale*, Rassegna dell'Arma, Studi, Gennaio-Marzo 2008
- S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Nuova ed. riveduta e ampliata, Donzelli, 1996, Roma
- F. S. Marini, *La Legge Severino tra le Corti*, Osservatorio Costituzionale AIC, 2016
- M. Massari, *Gli insediamenti mafiosi nelle aree «non tradizionali»*, in *Quaderni di Sociologia [Online]*, 18/1998
- V. Mete, *Lo scioglimento dei comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Rapporto di Avviso Pubblico a cura di Simona Melorio, Altreconomia, 2017
- P. Morosini, *Inquinamento mafioso della politica e legge penale*, in *Questione Giustizia*, 2019

- E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Wolters Kluwer Italia, 2008
- V. Musacchio, A. Di Tullio D'Elisiis, *Il delitto di scambio elettorale politico-mafioso*, Key Editore, Milano, 2019
- G. Panebianco, *La configurazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso: un precario equilibrio tra esigenze di tutela e garanzie penali*, in *Legislazione penale*, 2019
- A. Pizzorno, *Lo scambio occulto*, in *Stato e mercato*, Aprile 1992, Il Mulino
- S. Ranucci, N. Biondo, *Il patto. La trattativa tra Stato e mafia nel racconto inedito di un infiltrato*, Chiarelettere, Milano, 2014
- P. Ridola, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XXXII, Giuffrè editore, 1980, Milano
- R. Rolli, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità*, *Le istituzioni del federalismo*, 2017, n. 1
- I. Sales, *I limiti della legge*, in *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, a cura di S. Melorio, Altra Economia, 2019, Milano
- I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa. Perché le mafie hanno avuto successo*, Rubbettino, 2015, Soveria Mannelli
- U. Santino, *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubbettino, 2006, Soveria Mannelli
- U. Santino, *La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Laterza, 1994, Roma-Bari
- U. Santino, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995
- R. Sciarrone, *All'ombra delle mafie. L'area grigia di cosa nostra, 'ndrangheta e camorra*, il Mulino, Fascicolo 3, maggio-giugno 2011
- G. Sorgonà, *Società e 'ndrangheta. Il caso Reggio Calabria*, in *Laboratoire italien [Online]*, 22/2019, Online dal 14 Febbraio 2019

- M. Sparagna, *Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approdi giurisprudenziali*, Diritto Penale Contemporaneo, 2015
- E. Squillaci, *Scambio elettorale politico-mafioso. Punti fermi e aspetti problematici nella riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in *Archivio Penale*, 3/2013
- M. Torrealta, *La trattativa*, Rizzoli, Milano, 2010
- N. Tranfaglia, “*Le commissioni d’inchiesta sulla mafia nell’Italia repubblicana*”, in “*Atlante delle mafie. Storia, economia, società cultura. Volume primo*”, a cura di E. Cicone, F. Forgione, I. Sales, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2012
- A. Vannucci, D. della Porta, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, 2007, Roma-Bari
- C. Visconti, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Giappichelli, Torino, 2003
- C. Visconti, *Verso la riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso: andiamo avanti, ma con giudizio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013
- G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992
- S. Zecchi, *La criminalità servente nel Caso Moro*, La Nave di Teseo, Milano, 2018
- E. Zuffada, *La Corte di cassazione ritorna sull’art. 416-ter c.p.: una nuova effettività per il reato di scambio elettorale politico mafioso?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016

SITOGRAFIA:

<http://cultiemafie.uniroma2.it/funerali-di-calogero-vizzini/>

<https://www.repubblica.it/online/politica/lunardi/mafia/mafia.html>

<http://www.giannibarbacetto.it/2017/06/13/gianfranco-miglio-lideologo-della-lega-a-cui-piaceva-la-mafia/>

<https://www.centroimpastato.com/il-paradigma-della-complessita/>

<http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2008/n-1---gennaio-marzo/studi/la-nuova-criminalit%C3%A0-organizzata-la-situazione-attuale>

https://www.archivioantimafia.org/altri_documenti/Borsellino_27.03.92.pdf

<https://www.centroimpastato.com/mafia-e-politica-dalla-prima-alla-seconda-repubblica/>

https://archivio.unita.news/assets/derived/1992/10/22/issue_full.pdf

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/01/19/de-luca-contro-bindi-gip-archivia-querela-sul-questione-impresentabili-e-giusto-che-elettori-sappiano/2389090/>

<https://s3-eu-west->

1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/regolamento_parlamentarie2018.pdf

[http://www.fglaw.it/system/files/u4/014_36382%20\(416%20ter%20post%201%20014_62\)%20FGLAW%202_0.pdf](http://www.fglaw.it/system/files/u4/014_36382%20(416%20ter%20post%201%20014_62)%20FGLAW%202_0.pdf)