

XVI LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI
PROPOSTA DI LEGGE
d’iniziativa dei deputati
ROSSA, OLIVERIO

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

Onorevoli Colleghi!

La legge 13 ottobre 2010, n. 175, ha stabilito che a partire dal termine per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi della medesima legge, è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il contravventore al divieto in questione è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La stessa pena si applica al candidato che, avendo diretta conoscenza della condizione di sottoposto in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere le attività di propaganda elettorale e se ne avvale concretamente. L'esistenza del fatto deve risultare anche da prove diverse dalle dichiarazioni del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione.

La condanna alla pena della reclusione, anche se conseguente all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, comporta

l'interdizione dai pubblici uffici per la durata della pena detentiva. Dall'interdizione dai pubblici uffici consegue l'ineleggibilità del condannato per la stessa durata della pena detentiva. La sospensione condizionale della pena non ha effetto ai fini dell'interdizione dai pubblici uffici. Nel corso dell'esame del disegno di legge atto Senato n. 2038 (atto Camera n. 783) presso il Senato della Repubblica sono emerse alcune criticità di ordine tecnico-normativo rispetto al testo approvato dalla Camera, con l'impegno tuttavia a risolvere alcune questioni segnalate da emendamenti, e sancite da un ordine del giorno (G1.1) di particolare rilievo e accolto dal Governo nella seduta n. 433 del 6 ottobre 2010.

La storia giudiziaria e politica del nostro paese ha evidenziato come il momento cruciale di collusione tra mafia e politica, mediante il controllo del territorio e la gestione di pacchetti di voti sia proprio la campagna elettorale.

Poichè nei fatti, gli «appoggi» mafiosi sono ricambiati anche con diversa tipologia di promesse o favori (appalti, posti di lavoro, agevolazioni diverse), mentre attualmente la punibilità opera solo ove sia comprovato lo scambio di denaro tra il candidato e l'elettore, si rende necessario colmare tali lacune introducendo alcune sostanziali modifiche all'articolo.

Venendo alla legge 13 ottobre 2010, n. 175, un primo punto di perplessità sul testo iniziale riguardava il rischio che potesse essere sanzionato con la decadenza un candidato eletto ma inconsapevole del fatto che la propaganda fosse stata svolta da un soggetto sottoposto a misure di prevenzione e, quindi, che potesse essere colpito strumentalmente anche un candidato «scomodo». Nella formulazione finale che è stata approvata, il dubbio è stato superato poiché di seguito si è stabilito che il candidato deve essere pienamente cosciente e deve richiedere (inizialmente il testo parlava semplicemente di «accettare») la propaganda elettorale. Il riferimento della norma al candidato che si «avvale concretamente» o comunque usufruisce della propaganda fatta da un sorvegliato speciale non va a determinare timori o rischi di strumentalizzazione a danno di eletti inconsapevoli, per la presenza di una serie di cautele che, se da una parte rischiano di ingessare fin

troppo la norma (per il candidato serve la diretta conoscenza che il soggetto si sottoposto a misure di prevenzione, la richiesta nonché il concreto avvalersi dell'attività di propaganda concretamente), dall'altro rispondono all'insuperabile criterio costituzionale della certezza e tipicità della fattispecie penale. Diversamente, restano ancora irrisolte alcune aporie tecniche del testo licenziato. Dapprima, con riferimento alla condotta sanzionabile, va osservato che non esiste, al momento, una definizione legislativa di «propaganda elettorale», essa è costantemente ed unanimemente individuata dalla giurisprudenza come attività volta ad influire sulla volontà degli elettori direttamente o indirettamente.

Un limite nelle definizioni recate dalla legge n.174 con riferimento alla propaganda elettorale potrebbe in effetti consistere nel richiamo espresso alla sola legge 4 aprile 1956, n. 212, la quale sostanzialmente riguarda affissioni e volantaggi e disciplina dei cosiddetti giorni di silenzio elettorale. Non vengono citate dalla legge altre fonti normative che pure disciplinano diverse e più evolute forme di attività di propaganda, come la legge 22 febbraio 2000, n. 28, che concerne la propaganda su stampa e radiotelevisione, la legge 24 aprile 1975, n. 130, che regola comizi e cortei, fino ai provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali.

La specificazione della sola legge n. 212 del 1956 potrebbe tradursi quindi in una limitazione del campo di azione della norma. Il presente disegno di legge intende pertanto riportare al più complesso ambito della «legislazione vigente» l'oggetto della legge, dal momento che tale dicitura è utilizzata da leggi e giurisprudenza senza che ciò abbia determinato incertezze interpretative.

Ai fini della nuova fattispecie di reato, appare quantomeno opportuno esplicitare anche la punibilità del candidato che, pur essendo consapevole e avvalendosi concretamente della propaganda elettorale del soggetto sottoposto a misure di prevenzione, non chieda direttamente e personalmente il sostegno alla persona che non potrebbe svolgere propaganda elettorale ma lo faccia richiedere per interposta persona. Ciò in linea con una giurisprudenza consolidata che ribadisce il carattere anche indiretto delle attività in questione. La legge, infatti, ritiene punibile solo il candidato che, avendo

diretta conoscenza della condizione di sottoposto in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere le attività di propaganda elettorale e se ne avvale concretamente.

La presenza della congiunzione «e» in luogo di «o» fa sì che la richiesta debba esser fatta direttamente dal beneficiario della prestazione illecita. In mancanza di una correzione, dunque, potrebbe ritenersi non punibile ai fini della norma approvata il candidato che consapevolmente si avvale concretamente della propaganda elettorale compiuta da un soggetto sottoposto a misure di prevenzione mediante un intermediario.

Occorre rilevare poi che la norma prevede che si debba punire con la reclusione da uno a cinque anni un soggetto sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza quando svolga l'attività di propaganda in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale, ma altrettanto non è possibile e cioè applicando la stessa norma nei confronti di quei soggetti che svolgono attività di propaganda in favore di forze politiche e di partiti politici o di soggetti politici, si rende pertanto necessaria la correzione all'art. 1 comma 5 (dopo la parola "candidati" aggiungere "o simboli"), affinché si possa prevedere la punibilità di questo comportamento di propaganda non solo in favore di uno o più candidati ma anche a favore di una forza politica.

La legge n.175, all'art.2, prevedendo la sanzione della reclusione da uno a cinque anni, e determinando l'interdizione soltanto temporanea dai pubblici uffici, per la durata della pena, e quindi per un massimo di cinque anni, non sembra essere in linea con l'articolo 29 del codice penale.

Tale articolo prevede, infatti, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici se la condanna ammonta a cinque o più anni di reclusione, ovvero l'interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni cinque in caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni. Volendo preservare la formulazione del testo di legge nella parte riguardante le pene fino a tre anni e l'equiparazione della

pena patteggiata a condanna, appare comunque opportuno valutare i riflessi della parte di articolato riguardante le pene oltre tale soglia. Si rende quindi necessario coordinare meglio l'articolato col codice penale vigente, per evitare che nei casi di condanna alla fascia di pena più alta (cinque anni) la nuova norma speciale possa tradursi – involontariamente – in un beneficio rispetto alla norma penale generale, dal momento che taluni dei condannati si vedrebbero interdire per cinque anni laddove il codice penale oggi vigente prevede l'interdizione perpetua.

Va infine rilevato che la nuova legge stabilisce che la sospensione condizionale della pena non ha effetto «ai fini dell'interdizione dai pubblici uffici», stabilendo che alla condanna consegue, per pari durata, l'ineleggibilità.

Poichè l'ineleggibilità è già prevista dal codice penale vigente all'articolo 28, occorre eliminare il riferimento alla durata dell'ineleggibilità, con la conseguente automatica applicazione del vigente articolo 28 del codice strettamente connesso a quanto disposto dall'articolo 29 già citato.

L'articolo 1 del disegno di legge reca le modifiche sin qui esposte sia alla legge 31 maggio 1965, n. 575, sia alla legge 13 ottobre 2010, n. 175. L'articolo 2 reca invece la clausola di invarianza finanziaria.

Testo della proposta

Art. 1.

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

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

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

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

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

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

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

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

Art. 2.

(Clausola di invarianza finanziaria)

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