

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore IMPOSIMATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 FEBBRAIO 1990

Nuove norme per la prevenzione dei sequestri di persona a scopo di estorsione

ONOREVOLI SENATORI. — Analizzando il fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione nell'evolversi della realtà italiana e raffrontandolo con le sue manifestazioni in altri paesi, si possono rilevare due dati importanti e significativi.

Il primo di questi è che ci sono stati lunghi periodi della nostra storia nazionale in cui questo crimine era completamente sconosciuto. Altro dato rilevante, emerso dall'analisi del fenomeno, è che il sequestro di persona ebbe, in passato, larga diffusione in alcuni paesi, quali gli Stati Uniti e la Francia, dai quali oggi è quasi completamente scomparso, pur esistendovi un alto indice di criminalità organizzata che si manifesta in diversi altri settori (omicidi, traffico di droga, estorsioni). Scriveva trent'anni fa il Manzini: «Il ricatto (come si

definiva il sequestro di persona nel codice Zanardelli), figura delittuosa ormai quasi scomparsa dall'Italia, mentre alligna negli Stati Uniti d'America, ebbe una certa frequenza nei tempi del brigantaggio».

Dalla semplice enunciazione di questi dati di fatto, assolutamente incontestabili, si ricava una prima considerazione: non esiste un paese che sia più incline di altri ai sequestri di persona. Esistono, invece, paesi come l'Italia, nei quali, per ragioni sociali ed economiche (legislative, organizzative, giudiziarie) è più agevole per il crimine organizzato dedicarsi a questo tipo di delitto, anche per via degli alti profitti che se ne ricavano, con il minimo rischio di essere adeguatamente puniti.

Un fattore di incidenza sul fenomeno è costituito dalla facilità operativa con la

quale di regola l'azione criminosa viene portata a compimento, dalla cattura dell'ostaggio fino alla esazione del riscatto senza l'intervento della polizia giudiziaria. Ed è quest'ultimo evento che rende conveniente il sequestro, nonostante gli indiscutibili successi conseguiti dalle Forze istituzionali attraverso l'individuazione di molti degli autori dei fatti delittuosi. Gli arresti di alcuni responsabili dei sequestri non hanno effetti distruttivi dell'organizzazione, la quale riesce a sostituire facilmente i componenti individuati con altri soggetti.

Non c'è dubbio anzitutto che il problema dei sequestri di persona non possa essere considerato separatamente dal problema del crimine organizzato: i sequestri costituiscono una delle attività principali delle associazioni criminali comuni e terroristiche. Ed è solo muovendo da una lotta efficace alle organizzazioni mafiose (mafia, camorra e *n'drangheta*) che sarà possibile contrastare adeguatamente il fenomeno dei sequestri.

Una diversa metodologia di lotta, imperniata su misure settoriali, specifiche, parziali, è destinata ad un sicuro insuccesso, come hanno dimostrato le leggi approvate dal Parlamento per aumentare le pene a carico dei sequestratori o per premiare la collaborazione dei soli rapitori, che non hanno mai scoraggiato le bande dei sequestratori. Da questa premessa, deriva che le misure di lotta ai sequestri debbano articolarsi necessariamente in due categorie: quelle concernenti, in generale, la criminalità organizzata, e quelle specifiche per i sequestri di persona.

La legge 30 dicembre 1980, n. 894 ha introdotto delle misure premiali a favore dei sequestratori che, dissociandosi dagli altri, collaborino attivamente con l'autorità per evitare che il reato sia portato ad ulteriori conseguenze, o nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti (articolo 630, sesto comma, del codice penale).

Il principio di un trattamento privilegiato in favore di chi collabora è contenuto anche nella raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 24

dicembre 1982, concernente il fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione. Ma il rimedio adottato dal legislatore è assolutamente inadeguato al fine che si intende perseguire. Per rendersi conto di ciò occorre tener presente che, di regola, chi compie i sequestri, commette anche altri reati. Si tratta di reati mezzo (associazione per delinquere, acquisto di armi da impiegare nell'azione, furti di autovetture per il trasporto dell'ostaggio, ricettazione o falsificazione di documenti da impiegare nell'acquisto di appartamenti prigione) e reati fine, cioè di reati in funzione dei quali viene commesso il sequestro (traffico di stupefacenti in cui viene investito il riscatto, esportazione di denaro sporco da riciclare, l'omicidio dell'ostaggio, di cui deve rispondere anche il sequestratore pentito che non ha concorso). Ebbene, in questi casi i benefici introdotti con la legge dicembre 1980 non trovano concreta applicazione, non essendo estensibili ai reati diversi dal sequestro. Un esempio può spiegare meglio la tesi. Nel corso di una istruttoria relativa ai sequestri di persona, ad omicidi, a traffico di armi e a traffico di droga, se un imputato offre la propria collaborazione per la liberazione di ostaggi e per la individuazione di tutti i componenti della associazione per delinquere, di fronte alla impossibilità di godere dei benefici per i numerosi reati connessi ai sequestri (omicidi, spaccio di droga, porto d'armi, furti, ecc.), il sequestratore recederà dal proposito di collaborare con la giustizia. Da qui la necessità di introdurre nel nostro ordinamento un'attenuante per chi collabora attivamente non solo nei sequestri di persona, ma in tutte le ipotesi di reati connessi o collegati con i sequestri di persona.

La legislazione premiale costituisce un momento essenziale della lotta alla criminalità organizzata, mafiosa e non, i cui effetti positivi non possono non manifestarsi in modo rilevante anche nei confronti dei sequestratori, dei trafficanti di droga e di armi e dei responsabili dei gravi episodi di terrorismo rosso e nero.

Di certo, anche nei casi ricordati, le investigazioni dalla polizia giudiziaria sono

state utili, specie per la individuazione di alcuni anelli della catena delittuosa. Ma la ricostruzione completa degli organismi, dei programmi, delle basi, delle metodologie e delle complicità delle strutture associative, non sarebbe stata possibile senza l'apporto determinante di elementi interni alle stesse organizzazioni criminali.

Di regola, le indagini della polizia giudiziaria, per quanto condotte con impegno ed intelligenza, portano alla scoperta solo di alcuni dei responsabili degli stessi sequestri, mentre rimangono intatti i gruppi di appartenenza, i quali provvedono alla immediata sostituzione degli elementi tratti in arresto, proseguendo l'attività criminosa sia nel settore dei sequestri che in altri campi.

Sarebbe opportuno, invece, prevedere, come ipotesi specifica di reato, il comportamento degli intermediari i quali, senza dare avviso all'autorità di polizia giudiziaria e all'autorità giudiziaria, portino corrispondenze o messaggi scritti o verbali dei rapitori ai parenti del rapito o viceversa, per fare in modo che si consegua il fine del sequestro. Tale norma consentirebbe alla polizia giudiziaria di essere informata tempestivamente dello sviluppo delle trattative e di intervenire per impedire il pagamento dei riscatti o per svolgere indagini nella fase calda del sequestro. In mancanza di tale norma, le trattative avvengono troppo spesso all'insaputa della polizia giudiziaria, e il riscatto viene riscosso tranquillamente dai rapitori. Da tener presente che già il codice Zanardelli prevedeva all'articolo 411, come delitto, il comportamento dei portatori di messaggi, cioè di coloro che al fine di assicurare ai sequestratori il prezzo della liberazione si fanno intermediari tra i familiari della vittima e i sequestratori, portando, senza darne avviso all'autorità, corrispondenze o messaggi scritti o verbali per far conseguire l'intento. La prevedibile

obiezione che una norma di questo genere sarebbe in contrasto con l'articolo 54 del codice penale che prevede l'esimente dello stato di necessità per chi agisce «essendo stato costretto dalla necessità di salvare se ed altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona»..., non regge. A questa obiezione si replica infatti osservando con l'esperienza di questi anni ha dimostrato con certezza come il favorire il pagamento del riscatto, eludendo le indagini della polizia giudiziaria, non solo non vale a salvare la vita dell'ostaggio, ma anzi la mette ancor più in pericolo. Conseguito il profitto, l'esigenza principale dei rapitori diventa la propria impunità, che può essere meglio garantita dalla eliminazione dell'ostaggio. L'esperienza giudiziaria di questi anni ha dimostrato la fondatezza dell'assunto. In Italia, il numero degli omicidi dei sequestrati è stato certamente maggiore in coincidenza dell'applicazione della cosiddetta linea morbida. Le confessioni di alcuni sequestrati hanno fornito la prova del collegamento temporale tra il pagamento del riscatto e l'uccisione del rapito.

È chiaro, allora, che la valutazione delle iniziative concrete da adottare per salvare la vita dell'ostaggio, non può essere affidata ai familiari del rapito, nè a terzi, poichè questi, spesso, ignorano la metodologia dei rapitori.

Altra misura riguarda la previsione, come ipotesi di favoreggiamento reale, del comportamento di quanti, senza informare le autorità inquirenti, nel corso di un sequestro di persona, si adoperano per agevolare in concreto il pagamento del riscatto, fornendo in tutto o in parte il denaro richiesto dai rapitori.

Occorre altresì vietare i contratti di assicurazione aventi ad oggetto i rischi da sequestro di persona, sancendo la nullità di quelli conclusi. Tali contratti costituiscono, infatti, un incentivo alla non collaborazione dei rapiti con gli inquirenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 62-*bis* del codice penale, è inserito il seguente:

«Art. 62-*ter.* - *Circostanza attenuante per i collaboratori.* - Per l'imputato che, prima della sentenza di primo grado, rende piena confessione di tutti i reati commessi, che siano comunque collegati o connessi a quello di sequestro di persona a scopo di estorsione, ed aiuta senza riserve l'autorità di polizia giudiziaria o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la individuazione o la cattura di uno o più autori dei suddetti reati ovvero fornisce comunque elementi di prova rilevanti per la esatta ricostruzione dei fatti e la scoperta o la cattura degli autori di essi, la pena può essere ridotta fino ai due terzi ed alla pena dell'ergastolo è sostituita la reclusione da dodici a venti anni».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 193 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 193-*bis.* - *Nullità dei contratti stipulati per il procacciamento del prezzo da pagare per il riscatto dei sequestri di persona.* - È nullo qualsiasi contratto od atto diretto a procurarsi il prezzo da pagare per la liberazione di persona sequestrata a scopo di estorsione, quando le parti siano a conoscenza che esso è volto, direttamente od indirettamente, al suddetto scopo.

Nei confronti di chi ha agito per conseguire la disponibilità di quanto necessario per pagare il prezzo del riscatto, non è ammessa ripetizione del denaro o degli altri beni dallo stesso ricevuti in relazione ai contratti ed agli atti di cui al primo comma, salvo che il danaro o i beni siano ancora nella sua disponibilità. In tal caso gli

interessi e i frutti sono dovuti dalla data della domanda. Nessun'altra azione è proponibile nei confronti di detta parte».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 364-*bis* del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 364-*ter.* - *Attività informative nel corso di un sequestro di persona a scopo di estorsione.* - Chiunque, senza prima darne comunicazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia giudiziaria, porta corrispondenza o messaggi, scritti od orali, per far conseguire il prezzo del delitto di cui all'articolo 630, è punito con la reclusione da uno a tre anni».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 379 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 379-*bis.* - *Favoreggiamento reale in caso di sequestro di persona a scopo di estorsione.* - Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e del caso preveduto dall'articolo 648 del codice penale, concorre, direttamente od indirettamente, senza avvertire l'autorità giudiziaria o l'autorità di polizia giudiziaria, al procacciamento del prezzo da pagarsi per la liberazione di persona sequestrata a scopo di estorsione, è punito con la reclusione fino a cinque anni.

La condanna comporta l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo di anni cinque.

Si applica il primo comma dell'articolo 384 del codice penale».