

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3537

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori NIEDDU, SALVI, CALVI, FASSONE,
RUSSO, SENESE, CADDEO, MURINEDDU, FORCIERI,
UCCHIELLI, FIGURELLI, PELELLA, LOMBARDI SATRIANI,
VELTRI, ANGIUS, DE ZULUETA e DIANA Lorenzo**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 SETTEMBRE 1998

Nuove norme in materia di sequestro di persona
a scopo di estorsione

ONOREVOLI SENATORI. - Non vi è dubbio che il reato di sequestro di persona si è nel tempo evoluto in quanto a preparazione, svolgimento, conclusione.

I primi segnali di una modificazione strutturale del sequestro di persona a scopo di estorsione particolarmente in Sardegna devono essere probabilmente ricercati nei primi tentativi di organizzazione avvenuti a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80. Con le due Anonime si ha infatti la prova di una rottura culturale rispetto al passato. Fino ad allora l'organizzazione, l'attuazione e la gestione del rapimento si sviluppavano in un circuito molto chiuso. Anche il riciclaggio, che spesso avveniva attraverso canali rudimentali e approssimativi, era affidato a un circuito parallelo di persone estremamente fidate. Le bande di sequestratori erano poi caratterizzate dall'assenza di vincoli di solidarietà criminale stabili: l'aggregazione si formava di volta in volta, per poi dissolversi a sequestro ultimato. Certo, i soggetti facevano tutti parte di un ambiente unico all'interno del quale esistevano rapporti di conoscenza, ma qualche volta anche di conflittualità. In questo modo la geografia delle bande si modificava continuamente. Gli unici elementi stabili erano i latitanti, figure strategicamente indispensabili come carcerieri dell'ostaggio proprio perchè uomini senza reperibilità e quindi in grado di sfuggire a ogni tipo di accertamento. I latitanti sono rimasti una figura rilevante e stabile nel sequestro, ma rispetto al passato, occupano un posto di minor rilievo nella gerarchia delle responsabilità e dell'organizzazione.

Il primo tentativo di organizzazione e di strutturazione, quello appunto delle due Anonime sequestri, fallì probabilmente per un difetto di esperienza. L'allargamento

delle bande, che rispondeva all'esigenza di moltiplicare le operazioni criminali per far crescere la rendita criminale, portava in sé una vulnerabilità della quale forse non si era tenuto conto. La ricerca di nuova manovalanza costringeva a un reclutamento frettoloso e ciò non garantiva la riservatezza e l'impenetrabilità proprie degli ambienti ristretti e selezionati. Due sole cifre per capire meglio i risultati di quel primo tentativo di organizzazione quasi industriale del sequestro di persona: nel 1979 ben 17 persone finirono in catene nelle prigioni dell'Anonima per un fatturato complessivo che, rivalutato con i coefficienti ISTAT, fu di ben 14.341.740.000. Ma la debolezza della nuova struttura apparve evidente quando pochi pentiti consentirono di conoscere l'ambiente malavitoso specializzato nei sequestri.

La sconfitta venne digerita, metabolizzata e si tradusse in una nuova sapienza criminale. Le bande si prosciugarono come organico, i rapimenti diminuirono sensibilmente e si tentò per la seconda volta di cambiare il cosiddetto campo d'azione. Da qui nacque la seconda ondata di sequestri nella Penisola ad opera dell'Anonima sarda. È in questo periodo, cioè, verso la metà degli anni '80, che si produsse una maturazione dei legami tra la malavita sarda (fino ad allora poco propensa ad accordi o a collaborazioni con altre strutture o ambienti criminali) con la malavita organizzata siciliana, pugliese e calabrese. All'origine di questa inquietante apertura ci fu sicuramente l'esigenza di abbattere i cosiddetti costi del riciclaggio. Seguendo i metodi tradizionali, infatti, il riscatto si riduceva in rendita fruibile pari solo al 50 per cento. I canali del riciclaggio delle mafie meridionali offrivano invece grandi opportunità. Prima fra tutte

quella di una fortissima riduzione di quello che può essere definito «l'aggio della ripulitura del danaro sporco». E poi, soprattutto, la possibilità di investire i proventi dei sequestri nel circuito della droga.

Gli esempi di una collaborazione tra universi criminali fino ad allora ritenuta impossibile, sono tanti e la conferma è arrivata anche da collaboratori di giustizia di un certo peso come il siciliano Mutolo o il pugliese Anacondia.

Un altro elemento, finora scarsamente valutato e scandagliato sul piano investigativo e su quello giudiziario, è la progressiva erosione del confine culturale tra il mondo pastorale, nel quale tradizionalmente maturava il sequestro di persona, e quello della città. La risultante è un singolare sincretismo criminale, nel quale convivono comportamenti e codici caratteristici della malavita rurale e dinamiche moderne e complesse con grandi capacità di influenza nel mondo delle imprese, degli investimenti immobiliari sulle coste, nel commercio e nel mercato finanziario.

Proprio da questi profondi cambiamenti è nata anche l'ipotesi che il sequestro di persona, destinato storicamente a diventare sempre di più un delitto residuale perchè scarsamente produttivo rispetto all'investimento in rischi, stia rifiorendo perchè alimentato da logiche diverse: si ricorre al sequestro, per esempio, per colpire un concorrente scomodo, dissuadere un imprenditore, scoraggiare un investimento, smantellare un'iniziativa economica che potrebbe dare fastidio a un sistema di potere consolidato. Finora non esistono prove confortate da un riscontro giurisdizionale, ma notevoli elementi di forte sospetto.

Questo è dunque lo scenario nel quale si deve intervenire, senza farsi più ingannare da tesi e teoremi superati. Dalla conoscenza di questo scenario completamente nuovo deve nascere una strategia articolata sia a livello della risposta normativa e sanzionatoria, sia a livello di concertazione di nuove strategie preventive e repressive.

Il dibattito per la costruzione di un sistema efficace antisequestri non deve essere influenzato dalle spinte emozionali e dalla contingenza dell'emergenza. Si deve restare dentro i confini dell'analisi scientifica del fenomeno per capirlo e degli strumenti investigativi e normativi più adeguati per combatterlo. La discussione deve quindi uscire dal binario che porta all'inasprimento della pena e alla disarticolazione del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

Sarebbe un errore, sulla spinta degli sviluppi degli ultimi sequestri di persona, smantellare un'architettura normativa nata soprattutto per rispondere alla stagione dell'emergenza in Calabria. I numeri d'altra parte, hanno dimostrato che la legge ha dato i suoi frutti. Ha creato una deterrenza che ha depotenziato la spinta criminale verso il sequestro di persona.

Il problema è quindi quello di mettere a frutto esperienze e ragionare su cornici generali di politica criminale. L'inasprimento della pena invocato da molti, per esempio, renderebbe uguali, sul piano sanzionatorio, il sequestro di persona e l'omicidio. Ma non serve tanto disputare sulla gravità morale del reato. E meno che mai inseguire le semplificazioni di chi crede nell'antico broccardo: molta colpa, molta pena.

Il punto sul quale occorre invece riflettere è l'utilità della sanzione, la sua potenziale capacità di produrre effetti positivi e non complicare ancora di più un quadro criminale già di per sè molto complesso. L'esperienza giudiziaria ha dimostrato che il testimone più pericoloso per l'Anonima è proprio l'ostaggio. Negli infiniti mesi di prigionia, infatti, percepisce rumori, odori, ricostruisce spostamenti, a volte riconosce perfino i carcerieri. È quindi evidente che portare la sanzione per il sequestro fino all'ergastolo, cioè fino al tetto massimo previsto dal nostro ordinamento, crea una condizione di maggiore pericolo per la vita del rapito. Perchè il sospetto, a volte il solo timore, di avere commesso un passo falso,

e quindi di essere riconosciuti, porterebbe inevitabilmente i sequestratori a eliminare ogni possibile margine di rischio, sopprimendo l'ostaggio. D'altra parte, il rischio della sanzione per sequestro ed omicidio sarebbe identico: il carcere a vita. Ma chiaramente con un testimone molto pericoloso in meno.

Diverso, molto diverso, sarebbe invece agire non tanto sulla quantità, ma sulla qualità della pena. L'esperienza ha infatti dimostrato che perfino organizzazioni criminali complesse e articolate come Cosa Nostra temono un regime carcerario nel quale non sono previsti sconti e dove il tipo di detenzione concede molto poco alla cosiddetta «qualità della vita detentiva». Il sequestro di persona rientra già nella categoria di reati più gravi, tanto che la competenza a condurre le indagini fa capo alle procure distrettuali antimafia. A questo punto si tratta di parificarlo ai reati associativi di matrice mafiosa anche per quanto riguarda la qualità della sanzione.

Rispetto alla norma del decreto-legge n. 8 del 1991 che impone il blocco dei beni della famiglia del sequestrato e punisce la intermediazione, arrivando alla contestazione del reato di concorso, è diffusa la convinzione dell'esigenza della sua revisione. Attualmente essa è considerata alla stregua di un mezzo odioso, che moltiplica enormemente le difficoltà della famiglia dell'ostaggio e la costringe ad affidarsi a mediatori professionisti che, spesso appartengono ad ambienti molto vicini a quelli dei rapitori, se non sono addirittura dei veri e propri complici. È di fatto ampiamente discussa la legittimità di questo impianto di norme, con la motivazione che il sequestro di persona deve essere considerato non come un reato contro il patrimonio, ma come una condizione estrema nella quale l'elemento di maggiore caratterizzazione è la continua messa in pericolo della vita dell'ostaggio. Insomma, uno stato di necessità reale che dovrebbe creare una situazione di non punibilità. E indubbiamente in questa interpretazione ci sono elementi di verità giuridica e

sostanziale. Un altro elemento di analisi e di discussione si riferisce al fatto che con la disciplina legislativa in vigore è stata spostata la trattativa dal controllo della famiglia del rapito alla sfera di influenza dei banditi più che a quella del magistrato inquirente, obiettivo al quale la norma era finalizzata.

Forse va qui chiarito che il decreto-legge n. 8 del 1991 è intervenuto in questo punto proprio per frenare una tendenza che si stava consolidando in prassi, vale a dire la tendenza alla gestione «privatistica». Peraltro la trattativa era fortemente squilibrata sia per l'evidente disparità delle condizioni di partenza delle parti in causa sia perchè da tempo sfuggita agli ambasciatori delle famiglie dei sequestrati e finita nelle mani di personaggi oscuri e spregiudicati, veri e propri professionisti, costituenti quella che nel recente dibattito in materia è stata definita la «zona grigia» attorno ai sequestri, funzionali più alla tutela degli interessi dei sequestratori che di quelli del rapito e dei suoi parenti. In conclusione: la legislazione del 1991 non ha affatto prodotto il fenomeno dell'orientamento distorto dell'intermediazione, ma al contrario ha cercato di arginare la tendenza nefasta che si stava affermando e che indeboliva sempre di più la capacità reale di trattativa delle famiglie del sequestrato. Quanto meno la norma sul blocco dei beni si è potuta spendere nella trattativa al fine di calmierare le sempre più esose richieste di riscatto.

Per questi motivi va prima di tutto analizzato scientificamente l'impianto del decreto-legge n. 8 del 1991 per valutare la sua efficacia reale in termini di «capacità regressiva» del fenomeno sequestro.

Da questo punto di vista il primo dato è senza dubbio la riduzione progressiva del numero dei rapimenti e dell'entità dei riscatti. Certo, è impossibile riferire questo *trend* esclusivamente alla cosiddetta «linea dura», ma indubbiamente la legge ha contribuito a rafforzare questa tendenza. C'è quasi una coincidenza storica tra l'applica-

zione della legge del 1991 e la sensibile riduzione dei sequestri di persona a scopo di estorsione.

Un altro dato, dolorosamente importante, è quello dell'allungamento dei tempi del sequestro: le difficoltà costruite dalla legge portano infatti, inevitabilmente, le famiglie dei sequestrati ad aprire canali di trattativa paralleli e a cercare dei *by-pass* al congelamento dei patrimoni. C'è, insomma, un peggioramento delle condizioni dell'ostaggio, perchè inevitabilmente la prigionia si allunga e si complica. Ma allo stesso tempo si creano più punti di vulnerabilità per l'Anonima, perchè nel sequestro il tempo è uno dei fattori di rischio: una volta superati i sei mesi, la storia giudiziaria ha dimostrato infatti che si creano fratture e contrasti all'interno del sodalizio criminale. Di più: crescono enormemente le possibilità di errore e, quindi, di identificazione della struttura della banda.

Per questo il sequestro perde, come reato, gran parte della sua potenzialità di rendita illegale.

Dunque la normativa può essere corretta, migliorata e perfezionata. Ma sarebbe un errore cancellarla.

Il blocco dei beni deve restare in norma, ma va allo stesso tempo modificata ed ampliata la facoltà dell'autorità giudiziaria di disporre il pagamento controllato. Coerentemente con la ricollocazione del reato tra quelli contro la persona, nella gestione da parte dell'autorità giudiziaria deve essere innanzitutto tenuta presente la priorità dell'incolumità e della liberazione della persona sequestrata.

In tale quadro si ritiene che non possano più trovare giustificazione atteggiamenti di non collaborazione con l'autorità giudiziaria da parte della famiglia dell'ostaggio, nè tanto meno canali segreti di trattativa e/o interventi di terzi non autorizzati dalla stessa autorità, per i quali in questo contesto si rafforza la fisionomia di illegalità.

L'impianto normativo così ridefinito ha fondamentalmente l'obiettivo di superare il punto di maggiore vulnerabilità emerso nel

corso del tempo dopo la introduzione della norma sul blocco dei beni: la non collaborazione tra la famiglia della vittima e la magistratura inquirente causata dal conflitto tra l'interesse primario della famiglia a salvare la vita del congiunto e il dovere del magistrato di rispettare la norma che lo autorizza a pagare solo per la cattura dei responsabili del reato.

C'è infine un aspetto della lotta contro i sequestri sino ad ora non affrontato: quello finalizzato a colpire la rendita criminale a valle, incidendo nei patrimoni accumulati in modo sospetto e comunque non giustificabile. Se è diventato vivace, a volte perfino duro, il confronto sui sistemi per arginare i sequestri mentre si consumano, c'è stato invece uno strano e incomprensibile disinteresse verso una linea, che sicuramente diventa strategicamente fondamentale in questa nuova prospettiva.

Un ulteriore dato significativo è la percentuale dei sequestri che approdano nelle aule giudiziarie e si concludono con una condanna passata in giudicato: soltanto nel 41 per cento dei casi si è arrivati a sanzionare il reato in sede giurisdizionale. E il più delle volte gran parte della banda è rimasta senza nome.

C'è poi il dato preoccupante che soltanto nel 12 per cento dei 176 casi presi in esame dal 1971 al 1996 le forze dell'ordine sono riuscite a intervenire e a liberare l'ostaggio. È ingeneroso attribuire all'inefficienza delle forze dell'ordine un numero così limitato di successi, perchè fattori come la scarsa collaborazione delle popolazioni della Sardegna centrale, o della Calabria, delle stesse famiglie del sequestrato, sono spesso ostacoli difficilmente superabili.

Tuttavia queste cifre impongono un ripensamento radicale dell'organizzazione delle forze di polizia per fronteggiare il fenomeno dei sequestri di persona. Prima di tutto, per rispondere alla nuova organizzazione delle bande fondata sulle specializzazioni, si deve privilegiare la filosofia della specializzazione e dell'unificazione delle

intelligenze, delle sapienze e delle conoscenze investigative con la costituzione di una apposita banca dati nazionale. Convogliare insomma, in un'unica struttura stabile, alle dirette dipendenze della procura distrettuale antimafia, gli specialisti della Polizia, dei Carabinieri e della Guardia di finanza. Un organismo dotato di mezzi e di tecnologie, nel quale i corpi di polizia devono riversare tutte le informazioni in loro possesso sul mondo dei sequestri. Anche i servizi di informazione devono dare il loro contributo di conoscenza. Si avrebbe così una struttura dotata di una memoria storica ed allo stesso tempo agile e flessibile, in grado di fare prevenzione attraverso il continuo monitoraggio degli ambienti nei quali matura il sequestro di persona a fine di estorsione. In questo modo si potenziano inoltre la capacità investigativa e repressiva. Da una struttura interforze, poi, dovrebbero partire tutte le indicazioni per verificare la formazione e la reale consistenza di patrimoni sospetti. Un passaggio obbligato per colpire la rendita illegale che nasce dai sequestri.

Agli articoli 1 e 2 si introduce un'importante novità rispetto al passato: il reato, già collocato tra i delitti contro il patrimonio, è finalmente inserito tra i delitti contro la persona al fine di sottolinearne l'estrema

gravità e la conseguente particolare disciplina. Le lesioni personali all'ostaggio vengono punite severamente, con la reclusione di trent'anni.

Con l'articolo 3 si stabilisce la possibilità anche per i familiari della vittima di richiedere al giudice la disponibilità dei beni sottoposti al blocco per il pagamento del riscatto, con l'espressa prescrizione che questi devono indicare gli intermediari scelti per la trattativa. Solo a queste persone non si applica la norma che prevede che chiunque sia a conoscenza di elementi tali da consentire l'individuazione dei sequestratori e non li riferisca all'autorità giudiziaria sia punito con la reclusione fino a tre anni (articolo 3 del decreto-legge n. 8 del 1991).

Viene istituita una struttura specialistica stabile interforze (articolo 5) con la partecipazione di tutte le forze di polizia e sotto la direzione di un magistrato della direzione nazionale antimafia.

Viene estesa ai sequestratori la disciplina antimafia prevista della legge 31 maggio 1965, n. 575 (articolo 6).

È inoltre costituita una banca dati nazionale sul fenomeno dei sequestri nell'ambito del sistema informativo del Ministero di grazia e giustizia (articoli 7 e 9): a tal fine sono stanziati duecento milioni di lire a partire dal 1999.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 630 del codice penale è abrogato.

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 605 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 605-bis - (*Sequestro di persona a scopo di estorsione*). - Chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sè o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni.

Se dal sequestro deriva comunque la morte, quale conseguenza non voluta dal reo, della persona sequestrata, il colpevole è punito con la reclusione di anni trenta.

Se il colpevole cagiona lesioni personali o la morte alla persona sequestrata si applicano rispettivamente la pena della reclusione di anni trenta ovvero la pena massima prevista dal codice.

Al concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà, senza che tale risultato sia conseguenza del prezzo della liberazione, si applicano le pene previste dall'articolo 605. Se tuttavia il soggetto passivo muore, in conseguenza del sequestro, dopo la liberazione, la pena è della reclusione da sei a quindici anni.

Nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera, al di fuori del caso previsto dal quarto comma, per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti

ti, la pena massima di cui al terzo comma è sostituita da quella della reclusione da dodici a venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo a due terzi.

Quando ricorre una circostanza attenuante, alla pena prevista dal secondo comma è sostituita la reclusione da venti a ventiquattro anni; alla pena prevista dal terzo comma è sostituita la reclusione da ventiquattro a trenta anni. Se concorrono più circostanze attenuanti, la pena da applicare per effetto delle diminuzioni non può essere inferiore a dieci anni, nell'ipotesi prevista dal secondo comma, ed a quindici anni, nell'ipotesi prevista dal terzo comma.

I limiti di pena previsti nel sesto comma possono essere superati allorchè ricorrono le circostanze attenuanti di cui al quinto comma».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 7 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991 n. 82, è inserito il seguente:

«Art. 7-bis. - 1. Il pubblico ministero, anche a fini investigativi, il coniuge, i parenti e gli affini conviventi della persona sequestrata possono richiedere che sia autorizzata la disposizione di beni, di denaro e altra utilità per il pagamento della somma richiesta per la liberazione della persona sequestrata, quando risulta che il mancato pagamento mette in concreto pericolo la vita della suddetta persona. In ogni caso l'autorizzazione è esclusa quando risulti che, dopo il sequestro, alla persona sequestrata siano state cagionate lesioni personali. Con la richiesta il coniuge, i parenti e gli affini conviventi della persona sequestrata designano la persona o le persone incaricate di svolgere le trattative e di effettuare il pagamento.

2. Se il giudice, sentito il pubblico ministero, concede l'autorizzazione, nei confronti delle persone designate ai sensi del com-

ma 1 non è applicabile il comma 1 dell'articolo 3, ferma restando l'applicabilità dell'articolo 371-*bis* del codice penale».

Art. 4.

1. Al comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, dopo le parole «dell'articolo 7 e» sono inserite le parole «dell'articolo 7-*bis* nonchè».

Art. 5.

1. Il comma 2 dell'articolo 8 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è sostituito dal seguente:

«2. Per le esigenze connesse all'attività di prevenzione ed alle indagini concernenti delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione sono costituiti nuclei permanenti interforze, cui si applicano le disposizioni di cui all'articolo 12, commi 4 e 5, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

2-*bis*. I nuclei interforze di cui al comma 2 sono costituiti da soggetti appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza. I nuclei operano con il coordinamento di un magistrato assegnato alla direzione distrettuale antimafia».

Art. 6.

1. Le disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, si applicano a coloro nei cui confronti sussistano fondati motivi per ritenere che appartengano o abbiano appartenuto ad associazioni per delinquere costituite allo scopo di commettere il delitto di cui all'articolo 605-*bis* del codice penale.

Art. 7.

1. Nell'ambito del sistema informatizzato dell'autorità giudiziaria è istituita una banca dati nazionale sul fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione.

Art. 8.

1. Qualora una disposizione di legge faccia espresso riferimento all'articolo 630 del codice penale, tale riferimento deve intendersi fatto all'articolo 605-*bis* del codice penale.

Art. 9.

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 7, pari a lire 200 milioni annui a decorrere dal 1999, si provvede per gli anni 1999 e 2000 mediante utilizzo delle proiezioni per gli anni medesimi dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1998, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

