

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 544

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARBONI, BONITO, LEONI, FINOCCHIARO, KESSLER**

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

*Presentata il 6 giugno 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — I recenti e gravi episodi di criminalità hanno messo in evidenza che la piaga dei sequestri di persona, lungi dall'essere stata debellata, ancora costituisce un pericolo per l'incolumità delle persone e per lo sviluppo economico e sociale. A fronte di ciò si è evidenziata una grave debolezza dell'apparato statale nella lotta a questa forma di criminalità.

Non si vogliono qui mettere in discussione l'impegno ed anche l'abnegazione dei magistrati e delle Forze dell'ordine, cui anzi deve andare l'apprezzamento di tutti. Ciò che si deve mettere in rilievo sono invece le insufficienze non solo organizzative e strutturali, ma anche di analisi e conoscitive, che non hanno consentito la prevenzione dei singoli episodi, ed hanno reso estremamente difficili le indagini.

La carenza nella conoscenza e nel presidio del territorio, nella organizzazione, nei mezzi e nel numero delle Forze dell'ordine, nonché nella raccolta di informazioni è avvertita come assenza dello Stato di fronte al problema della criminalità. Bisogna dare atto che la società civile ha reagito con forza: numerose sono state le manifestazioni spontanee e le attestazioni di solidarietà agli ostaggi e alle loro famiglie. È evidente però che la mobilitazione non è di per sé sufficiente: ad essa deve seguire una risposta altrettanto forte e convinta dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

I recenti episodi confermano che il fenomeno dei sequestri continua ad essere, a dispetto dei facili ottimismo degli ultimi anni, una forma specifica e stabile di delinquenza. Se le tecniche del reato, che

peraltro non richiedono grandi mezzi, sono rimaste sostanzialmente immutate, da una più attenta analisi emerge un mutamento del modello criminale di riferimento cosicché il nuovo non può essere compreso e combattuto con le categorie conoscitive del passato. Si è infatti venuta delineando « una nuova criminalità, che si è sviluppata, arricchendosi di nuovi personaggi, talvolta reclutati in ambienti insospettabili: una criminalità che continua ad espandersi operando frequenti scambi con il grande traffico delle armi e con il narcotraffico » (Inaugurazione dell'anno giudiziario 1994, nel distretto della Sardegna. Relazione del procuratore generale Francesco Pintus, pagine 20-21).

Un tempo il sequestro assumeva i connotati di fase terminale di un processo organizzativo delinquenziale il cui ricavato veniva destinato al consumo personale e della famiglia. Oggi esso si presenta forse come la fase di un « processo produttivo » teso alla provvista di mezzi finanziari da investire in nuove attività criminali (traffico di droga e di armi), i cui ulteriori proventi vengono a loro volta reinvestiti in attività « pulite ».

Si è ora in presenza di una criminalità più organizzata e ciò ha trovato i responsabili della sicurezza sociale (istituzioni e Forze dell'ordine) probabilmente impreparati a comprenderla e non sufficientemente attrezzati a combatterla.

La complessità e l'articolazione dei fenomeni presi in esame comportano, quindi, una risposta che deve coinvolgere tutti i livelli del potere statale (Governo, Parlamento, magistratura). Innanzitutto, 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 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 svi-

luppi drammatici degli ultimi sequestri di persona, smantellare l'architettura normativa in esame. I numeri, d'altra parte, hanno dimostrato che la legge ha dato i suoi frutti, perché ha creato una deterrenza che ha depotenziato la spinta criminale verso questo tipo di reato. Il problema è quindi quello di mettere a frutto le esperienze e di ragionare sulle migliori soluzioni da assumere. L'inasprimento delle pene invocato da molti, l'utilità della sanzione e la sua potenziale capacità di produrre effetti positivi, agendo anche con un regime carcerario nel quale non sono previsti sconti e dove il tipo di detenzione concede molto poco alla cosiddetta « qualità della vita detentiva », non appaiono sufficienti a garantire una risposta risolutiva se non saranno anche accompagnati da forti strumenti di prevenzione.

Lo strumento del blocco dei beni della famiglia del sequestrato, pur avendo prodotto una diminuzione quantitativa del reato, non ha risolto tutti i problemi. L'esperienza, infatti, ha evidenziato la necessità e l'urgenza di modificare questa disposizione potendosi far risalire alla sua applicazione nelle forme attuali l'allungamento dei tempi del sequestro favorito soprattutto dal coinvolgimento costante dei latitanti i quali, nella generalità dei casi, si sono occupati della custodia dell'ostaggio. Inoltre, la rigidità del blocco dei beni imposta dalla normativa vigente ha spesso portato i familiari dei sequestrati a rifiutare ogni forma di collaborazione con l'autorità giudiziaria; ad aprire canali segreti di trattativa tramite terzi talora collusi con i rapitori ed a cercare di reperire la somma richiesta per la liberazione anche presso ambienti criminali o comunque in forme illecite.

La legge, quindi, non deve essere abrogata poiché contiene forti elementi di validità e di efficacia, ma deve essere corretta, migliorata e perfezionata. Il blocco dei beni deve essere mantenuto per la acclarata capacità deterrente che ha espresso. Bisogna tuttavia introdurre elementi di flessibilità affidati alla valutazione dell'autorità giudiziaria, finalizzati a

garantire la incolumità dell'ostaggio e la sua liberazione.

Il superamento del concetto di obbligatorietà del mantenimento del sequestro dei beni richiede una convinta e trasparente collaborazione dei familiari dell'ostaggio con l'autorità giudiziaria; abbisogna, altresì, della legittimazione dell'intervento di terze persone che, per conoscenza dei luoghi e delle diverse situazioni sociali, siano in condizione di instaurare canali di contatto con i rapitori per verificare le condizioni dell'ostaggio ed ottenerne la liberazione.

Devono, invece, essere colmate le forti lacune della legge in tema di prevenzione del reato. Essa, infatti, non contiene norme finalizzate a colpire la rendita criminale a valle, cioè 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 ed incomprensibile disinteresse verso una linea strategicamente fondamentale in prospettiva. Questa situazione impone 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 istituzione di una apposita banca dati nazionale. Convogliare, insomma, in un'unica struttura stabile, alle dirette dipendenze della procura distrettuale antimafia, gli specialisti della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo 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 moni-

toraggio degli ambienti nei quali matura il sequestro di persona a fine di estorsione. In questo modo si potenziano inoltre le capacità investigative e repressiva. Da questa struttura interforze, poi, dovrebbero partire tutte le indicazioni per verificare la formazione e la reale consistenza di patrimoni sospetti. Un passaggio obbligato per colpire a valle la rendita illegale che nasce dai sequestri.

Un altro delicato passaggio nella lotta preventiva a questo tipo di criminalità deve essere individuato nel rinnovato e riorganizzato impegno dello Stato nella cattura dei latitanti, forse anche introducendo elementi e strumenti che possano favorire la loro costituzione; inoltre, devono essere introdotte nell'ordinamento norme anche emergenziali, poiché ci si trova in presenza di fatti di rilevante gravità sociale, che precludano alle persone condannate per questo reato di fruire delle condizioni premiali della legislazione penitenziaria che hanno dimostrato essere per questi soggetti la premessa per la latitanza e per la reiterazione del reato. Da queste riflessioni e dal confronto proficuo e positivo con le Presidenze del Consiglio dei ministri e della giunta della regione autonoma Sardegna e con il Comitato contro i sequestri di persona costituitosi in Sardegna con la partecipazione di sequestrati e di loro familiari, di associazioni ed organizzazioni culturali, religiose e sociali, è maturata la iniziativa della presente proposta di legge che reca modifiche al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82. Innanzitutto (articolo 1), il reato già sistematicamente collocato tra i delitti contro il patrimonio è stato inserito tra i delitti contro la persona, al fine di sottolinearne, rispetto alla precedente previsione, la gravità estremamente rilevante e la conseguente particolare tutela anche con l'aumento delle pene.

L'articolo 2 determina, aumentandole, le pene per le varie modalità di commissione e di consumazione del reato; nel contempo, favorisce la dissociazione e la concreta e fruttuosa collaborazione con

consistenti riduzioni delle pene edittali al fine di contrastare la consumazione del reato e garantire la tutela della vita e della incolumità dell'ostaggio.

La presente proposta di legge (articolo 3) mantiene il principio del blocco dei beni riconoscendone la validità e la efficacia; introduce, però, la possibilità di modificazione della misura finalizzandola, con la fattiva collaborazione dei familiari dell'ostaggio con l'autorità giudiziaria, alla liberazione della persona sequestrata. La norma prevede, altresì, la collaborazione di terze persone incaricate di effettuare il pagamento, note all'autorità giudiziaria e per l'effetto non perseguibili a sensi dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 8 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82 del 1991.

Gli articoli 5 e 6 prevedono la istituzione di un nucleo permanente interforze con il coordinamento delle direzioni distrettuali antimafia. La continuità dell'azione del nucleo, la cui operatività è stata finora collegata alla commissione del reato, consentirà di dispiegare una forte prevenzione per la effettiva possibilità di seguire ed approfondire la mentalità e le abitudini degli ambienti sociali più interessati alla commissione del reato; eviterà altresì gli avvicendamenti del personale che, nell'esperienza, non hanno rappresentato un valido sostegno di indagine.

Gli articoli 7 e 8 tendono a garantire l'effettività della pena in relazione alla durata ed alle modalità di espiazione; di qui l'applicazione del regime dell'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975, e successive modificazioni, e l'esclusione per parte della pena dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario.

Con l'articolo 9 si prevede l'applicazione della legge n. 575 del 1965 (cosid-

detta « legge Rognoni-La Torre ») nei confronti di soggetti che possono essere ritenuti appartenenti ad associazioni costituite per commettere il reato di sequestro di persona, effettuando accertamenti sul patrimonio e procedendo al sequestro e alla successiva confisca dei beni se ritenuti illecitamente accumulati.

L'articolo 10 tende a garantire la segretezza degli elementi di indagine e delle informazioni raccolte prevedendo l'aumento delle pene indicate dall'articolo 326 del codice penale nei confronti di coloro che rivelano notizie; le pene sono ulteriormente aumentate nei confronti dei pubblici ufficiali.

L'articolo 11 riconosce l'effettiva rilevanza sociale del danno subito dalla persona sequestrata e dai familiari che hanno dovuto procedere al pagamento con modalità note all'autorità giudiziaria; prevede pertanto l'emanazione di norme finalizzate alla detrazione delle somme effettivamente corrisposte ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

In conclusione, la presente proposta di legge mira, tenendo conto delle esperienze di questi anni, spesso tragicamente concluse, ad approntare un più incisivo impianto normativo in tema di sequestri di persona a scopo di estorsione, colmando le lacune evidenziate dall'applicazione del decreto-legge n. 8 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82 del 1991; ad instaurare una proficua collaborazione tra i familiari dell'ostaggio e l'autorità giudiziaria; ad introdurre strumenti di efficace funzione preventiva; a rendere effettiva la espiazione della pena per impedire che le persone condannate per questo reato possano, fruendo dei benefici penitenziari, reiterarne la commissione.

## PROPOSTA 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 sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, è punito con la reclusione di anni trenta.

Se il colpevole cagiona o comunque deriva dal sequestro la morte della persona sequestrata si applica la pena dell'ergastolo.

Il concorrente che, dissociandosi dagli altri, consente alla persona sequestrata di riacquistare incolume la libertà è punito con la reclusione di anni ventuno. Se non viene conseguito il prezzo della liberazione la pena è ridotta da un terzo alla metà. Se, tuttavia, il soggetto passivo muore, in conseguenza del sequestro dopo la liberazione, la pena è della reclusione di anni diciotto.

Nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera al di fuori dei casi previsti dal terzo comma, ed aiuta concretamente l'autorità giudiziaria o l'autorità di polizia nella raccolta di prove decisive per la individuazione e la cattura dei concorrenti, la pena dell'ergastolo è sostituita con quella della reclusione da quindici a venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo a due terzi.

Fuori dai casi previsti dal quarto comma, quando ricorrono circostanze attenuanti la pena dell'ergastolo è sostituita dalla reclusione non inferiore ad anni ventiquattro. Se concorrono più circo-

stanze attenuanti la pena da applicare per effetto delle diminuzioni non può essere inferiore a quindici anni nella ipotesi di cui al primo comma ed a dieci anni negli altri casi previsti dal presente articolo.

I limiti di pena previsti nel quinto comma possono essere superati quando ricorrono le attenuanti di cui ai commi terzo e quarto ».

#### ART. 3.

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

« ART. 1-bis. (*Autorizzazione alla disposizione dei beni per il pagamento del riscatto*). — 1. Il pubblico ministero e le persone indicate nel comma 1 dell'articolo 1 possono richiedere che sia autorizzata la disposizione di beni, di denaro e di altre utilità per il pagamento della somma richiesta per la liberazione della persona sequestrata. Con la richiesta devono essere indicate la persona o le persone incaricate di effettuare il pagamento.

2. Il giudice provvede, sentito il pubblico ministero, quando la richiesta è fatta dalle persone indicate al comma 1 dell'articolo 1.

3. Nei confronti della persona o delle persone autorizzate a trattare ed a effettuare il pagamento della somma richiesta per la liberazione della persona sequestrata non è applicabile l'articolo 3, comma 1 ».

#### ART. 4.

1. Al comma 1 dell'articolo 6 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, le parole: « e ai commi quarto e quinto dell'articolo 630 » sono soppresse.

## 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 ».

## ART. 6.

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 8 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, come sostituito dall'articolo 5 della presente legge, è aggiunto il seguente:

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

## ART. 7.

1. Al comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo il primo periodo è inserito il seguente: « I detenuti per i reati di cui all'articolo 605-*bis* del codice penale possono essere ammessi alle misure alternative solo dopo aver espiato effettivamente due terzi della pena inflitta e nel caso della pena dell'ergastolo almeno ventisei anni di reclusione ».

## ART. 8.

1. All'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 2-*ter*. Le disposizioni di cui al comma 2-*bis* devono essere applicate alle persone condannate per il reato di cui all'articolo 605-*bis* del codice penale per i periodi indicati al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 4-*bis* della presente legge ».

## ART. 9.

1. Le disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, si applicano a coloro nei cui confronti sussistono 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. 10.

1. Dopo l'articolo 326 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 326-*bis*. — (*Rivelazione e utilizzazione di notizie relative al reato previsto dall'articolo 605-bis*). — Chiunque rivela notizie relative al reato previsto e punito dall'articolo 605-*bis*, le quali devono rimanere segrete o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione fino a cinque anni. Nei confronti del pubblico ufficiale o di persona incaricata di un pubblico servizio la pena è aumentata da un terzo alla metà ».

## ART. 11.

1. Il Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia, emana, con proprio decreto, norme finalizzate alla detrazione, in tutto o in parte, dalla dichiarazione dei



redditi delle persone fisiche delle somme effettivamente versate ai fini del rilascio dell'ostaggio, ai sensi dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, introdotto dall'articolo 3 della presente legge.

ART. 12.

1. Ogni disposizione di legge riferentesi all'articolo 630 del codice penale deve intendersi riferita all'articolo 605-*bis* del codice penale.

ART. 13.

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.





Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0003610\*