

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 3024**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori FUMAGALLI CARULLI, MANIS, DI BENEDETTO, OSSICINI, FIORILLO, MUNDI, CORTELLONI, BRUNI, D’URSO, MAZZUCA POGGIOLINI, LOMBARDI SATRIANI, DE CAROLIS, RESCAGLIO, LO CURZIO, ANGIUS, OCCHIPINTI, NIEDDU, UCCHIELLI, MURINEDDU, ERROI, DE BENEDETTI, BESOSTRI e IULIANO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GENNAIO 1998**

—————

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative ai sequestri di persona a scopo estorsivo: un fenomeno criminoso purtroppo ancora di costante attualità nel nostro Paese e che continua a destare allarme a causa delle difficoltà di giungere alla liberazione dell'ostaggio.

Mediante un'accurata e profonda analisi dei dati statistici, delle singole vicende giudiziarie e delle posizioni espresse nei diversi ambiti della società, la Commissione potrà giungere a formulare un organico insieme di indirizzi, utili al Parlamento per ridisciplinare l'intera materia nell'ottica di una politica criminale non solo più efficace ed incisiva, ma soprattutto più rispettosa dei diritti della persona e delle attese delle famiglie, chiarendo e, se necessario, sopperendo così a quelle carenze che fino ad oggi hanno impedito la modifica dell'attuale normativa, pur in presenza di un gran numero di specifici disegni di legge presentati da colleghi appartenenti ai più diversi schieramenti.

È qui il caso di sottolineare che il decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, nacque con l'unanime intendimento del Parlamento e di tutte le forze politiche di trovare un rimedio straordinario ed eccezionale al dilagare dei sequestri in Italia teso a codificare istituti come il cosiddetto «blocco dei beni», fino ad allora applicato in modo differenziato da alcune procure della Repubblica, grazie all'interpretazione prima dell'articolo 219 del codice di procedura penale del 1930 e poi dell'articolo 55 del nuovo codice di procedura penale.

Il perdurare del fenomeno criminale e le grandi mobilitazioni popolari che si sono ve-

rificate negli ultimi anni in occasione di ogni sequestro, hanno fatto sì che si sviluppasse un acceso dibattito sulla tutela della vita dell'ostaggio. Da un lato vi è la tesi di alcuni magistrati, tra i quali il procuratore nazionale anti-mafia, dottor Piero Luigi Vigna, che sottolinea i buoni frutti dell'attuale normativa riscontrabili nel calo del numero di reati, dall'altro lato vi sono coloro che rilevano come i sequestri fossero in calo già prima della nuova legge (156 nel quinquennio 1981/1985 contro i 62 del quinquennio 1986/1990 e i 35 del quinquennio 1991/1995, fonte: Ministero dell'interno - dipartimento centrale della polizia criminale - servizio contrasto grande criminalità, sequestri di persona a scopo di estorsione 1/1/1969-20/10/1995) e del come dal 1991 i tempi di rilascio della vittima siano considerevolmente aumentati parallelamente ad un incremento dei soggetti mai tornati a casa, ovviamente in proporzione al numero dei reati (nel quinquennio 1991-1995 su 156 sequestri soltanto di 14 persone non si è più saputo nulla, stessa fonte sopra citata). Il movimento favorevole a quest'ultima opinione è molto vasto nel Paese e risulta formato da istituzioni, come il consiglio regionale della Sardegna, associazioni maggiormente rappresentative, come il coordinamento nazionale famiglie ex sequestrati e i comitati locali sorti spontaneamente, magistrati e operatori del diritto. Tutti, partendo dalla considerazione secondo cui il sequestro estorsivo deve essere ritenuto un reato contro la libertà della persona e non, come fa il vigente codice penale, un reato contro il patrimonio, ritengono che il cosiddetto «blocco dei beni», il divieto del pagamento del riscatto e la criminalizzazione degli emissari, siano frutto di

un'impostazione che non difende appieno la vita umana.

In ogni caso, l'impianto della normativa oggi vigente appare non assicurare l'equilibrio tra tutela della vita dell'ostaggio e l'aspetto preventivo, sanzionatorio e repressivo.

La Commissione, stante quanto sopra esposto, non dovrà sovrapporsi o scavalcare l'operato della magistratura e degli organi di polizia che hanno adempiuto e adempiono in maniera encomiabile ai loro compiti specifici. Al contrario, essa dovrà trasformarsi in uno strumento di elaborazione degli indirizzi per una riforma più completa dell'intera materia.

L'organismo che con il presente disegno di legge si propone di istituire dovrà avere il carattere di una Commissione parlamentare di inchiesta, informata ai principi dell'articolo 82 della Costituzione, che procederà «alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

L'articolo 1 del disegno di legge, oltre a fissare tale carattere della Commissione, ne indica i compiti: «accertare e valutare la natura e le caratteristiche del fenomeno, i suoi mutamenti e tutte le connessioni; verificare e valutare l'attuazione delle leggi, la loro congruità, la loro efficacia, riferire al Parlamento al termine dei propri lavori e ogni volta che la Commissione lo ritenga opportuno».

L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione, l'elezione a scrutinio segreto del presidente, dei due vicepresidenti e di due segretari.

L'articolo 3 prevede forme flessibili per l'organizzazione dei lavori, con la possibilità di lavorare non solo in seduta plenaria ma anche per comitati. Per rispondere all'emergenza territoriale verificatasi in alcune regioni, più colpite dal fenomeno criminale, si è stabilito che tali comitati possano anche essere locali così da agevolare sedute *in loco* presso sedi istituzionali (regioni, province, comuni).

L'articolo 4 regola le audizioni e le testimonianze rese davanti alla Commissione.

Gli articoli 5, 6 e 7 disciplinano la materia degli atti e dei documenti che interessano il lavoro della Commissione, i vincoli di segretezza che riguardano sia tali atti e documenti, sia i componenti della Commissione stessa, i suoi funzionari, il suo personale e in genere tutti i suoi collaboratori.

L'articolo 8 consente l'immediata entrata in vigore della legge.

Da quanto sopra emerge con chiarezza che il presente disegno di legge vuole essere propedeutico ad ogni successiva scelta o innovazione, di carattere legislativo o amministrativo. La sua approvazione in tempi rapidi dimostrerà un impegno concreto del Parlamento nella lotta ai crimini più odiosi, come i sequestri estorsivi, contribuendo così a rafforzare e, in alcuni casi, a ripristinare la fiducia nei confronti delle istituzioni da parte di tutti i cittadini e in particolar modo di quelli che abitano i territori maggiormente interessati dal triste fenomeno delittuoso.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Commissione parlamentare di inchiesta)*

1. È istituita, per la durata della XIII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione, con i seguenti compiti:

*a)* verificare l'attuazione del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione;

*b)* accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria;

*c)* accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno;

*d)* riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

## Art. 2.

*(Composizione della Commissione)*

1. La Commissione è composta di venticinque senatori e venticinque deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un rappresentante per ciascun gruppo esistente in uno o ambedue i rami del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla designazione dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di presidenza.

3. L'Ufficio di presidenza, composto da un presidente, due vicepresidenti e tre segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nella elezione del Presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti. Nel caso di parità dei voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano come deputato o senatore, e tra deputati e senatori di pari anzianità, il più anziano senatore.

4. Per la nomina, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei tre segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti; nel caso di parità di voti si procede a norma del comma 3.

5. Le disposizioni dei commi da 2 a 4 si applicano per le elezioni suppletive.

6. Dalla data della sua costituzione, la Commissione è rinnovata ogni biennio e i suoi componenti possono essere riconfermati.

## Art. 3.

*(Organizzazione)*

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, anche di carattere locale, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7.

## Art. 4.

*(Audizioni e testimonianze)*

1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

## Art. 5.

*(Richiesta di atti e documenti)*

1. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto, quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

2. Quando gli atti o documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni di inchiesta, detto segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria ed alla Commissione di cui alla presente legge.

3. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

#### Art. 6.

##### *(Segreto)*

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 3.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punibile a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Le stesse pene si applicano, salvo che il fatto costituisca un più grave reato, a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto, o informazione, atti o documenti del procedimento d'inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

#### Art. 7.

##### *(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regola-

mento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la Commissione si avvale dell'apporto di studiosi universitari, magistrati, dirigenti dell'amministrazione dell'interno, delle finanze e del tesoro, designati di comune accordo dal presidente della Commissione e dai Ministri di riferimento.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. La Commissione cura la informatizzazione e la pubblicazione dei documenti da essa prodotti nel corso della sua attività.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

#### Art. 8.

##### *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.