SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1148)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(BONIFACIO)

di concerto col Ministro dell'Interno

(COSSIGA)

col Ministro delle Finanze

(MALFATTI)

col Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

e col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni

(GULLOTTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 MARZO 1978

Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati

ONOREVOLI SENATORI.

1. — La drammatica situazione dell'ordine pubblico ha indotto il Governo ad adottare, con la forza del decreto-legge, alcune misure dirette a prevenire e a reprimere, con opportuna ed immediata efficacia, le manifestazioni sempre più preoccupanti della criminalità dilagante e del terrorismo.

Il complesso delle misure adottate, che si riallaccia ad una necessità riconosciuta e più volte sottolineata da tutte le forze politiche, tende a mettere a disposizione degli apparati dello Stato democratico strumenti più idonei a combattere quei fenomeni delittuosi che mettono in pericolo la pacifica convivenza dei cittadini.

Il Governo è convinto di avere realizzato questo proposito, nel pieno rispetto della Costituzione repubblicana e senza allontanarsi dalle linee di fondo del nostro sistema penale e processuale. La risposta dello Stato ai de-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

litti dei terroristi non deve esprimersi in termini inconciliabili con le finalità e i metodi che sono propri dello Stato repubblicano, ma non per questo deve rinunciare a manifestarsi in forme particolarmente energiche ed incisive.

La Costituzione, nel garantire le libertà individuali e i diritti dei singoli, lascia tuttavia ampi spazi, e in un momento come quello che viviamo, caratterizzato da gravi pericoli per l'incolumità di ciascuno e per la sopravvivenza stessa delle istituzioni democratiche, è necessario occupare tutti gli spazi, che la Costituzione consente di occupare, per difendere la tranquillità e la sicurezza di tutti.

Lo Stato di diritto deve dimostrare che sa essere anche severo e che è ben capace, se l'aiuta il consenso dei cittadini e delle forze politiche e sociali che li rappresentano, di sconfiggere gli attentati allo sviluppo della convivenza sociale con la forza della democrazia, senza ricorrere a strumenti a questa estranei.

In questa prospettiva, la norma più significativa tra quelle di carattere penale che sono state adottate con il decreto-legge è senza dubbio quella dell'articolo 2, con cui si modifica il vigente articolo 630 del codice penale, relativo al sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione.

La nuova disposizione tende a due scopi: da un lato a rendere più severa e insieme più efficace la risposta sanzionatoria dell'ordinamento nei confronti di certi comportamenti delittuosi, caratterizzati da note di eccezionale pericolosità sociale; e dall'altro a prevedere un meccanismo che possa in qualche misura creare fattori di disgregazione all'interno delle bande di criminali, in modo da facilitare la liberazione del sequestrato.

Per raggiungere il primo obiettivo, la nuova disposizione non si limita ad aumentare le pene oggi previste dall'articolo 630 del codice penale, ma provvede altresì a una ristrutturazione della fattispecie delittuosa, sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo. Infatti, all'ipotesi del sequestro di persona eseguito allo scopo di conseguire un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, viene parificata, al primo comma, l'ipotesi, anch'essa purtroppo sempre più frequente, del sequestro caratterizzato da finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

Per entrambe le ipotesi viene prevista la pena della reclusione di trenta anni, ma per evitare conseguenze sanzionatorie sproporzionate agli effetti realmente conseguiti dall'autore del delitto, si stabilisce al terzo comma che, nel caso di sequestro eseguito soltanto a scopo di estorsione, la pena è diminuita, se la persona sequestrata è liberata senza che sia stato conseguito il prezzo della liberazione.

D'altro canto, per il caso in cui dal sequestro derivi la morte del sequestrato, si è comminata, al secondo comma, la pena dell'ergastolo, in considerazione della particolare gravità che assume un fatto del genere. La previsione normativa viene così a configurare un'ipotesi di reato aggravato dall'evento, applicabile in tutti i casi in cui la morte sia conseguenza anche non voluta del fatto del colpevole.

I successivi commi tendono all'altro obiettivo, a cui si è prima accennato, nella linea già seguìta dalla legge 14 ottobre 1974, n. 497, che introdusse nell'attuale articolo 630 la previsione di una speciale attenuante per l'agente o concorrente che si adoperi in modo da favorire la liberazione del sequestrato. In analogia con questa disposizione, ma anche allo scopo di ottenere una divisione di coloro che abbiano commesso il delitto, si è stabilito che le pene sono sensibilmente ridotte per il concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adoperi in modo che il sequestrato riacquisti la libertà. Nell'ipotesi di sequestro a scopo estorsivo, il trattamento più favorevole si applica solo se la liberazione non è conseguenza del pagamento del prezzo. Nelle altre ipotesi, proprio perchè le finalità terroristiche o di eversione sono realizzate col fatto stesso del sequestro, la riduzione di pena è minore.

Inoltre, poichè è possibile che il sequestrato muoia in conseguenza del sequestro dopo la liberazione che sia stata provocata dalla azione del concorrente, si sono previste per questa ipotesi pene sostanzialmente più severe.

Il nuovo testo dell'articolo 630 del codice penale rende necessaria la modifica dell'articolo 2 della legge 14 ottobre 1974, n. 497, che prevede il giudizio direttissimo, quando non sono necessarie speciali indagini, per alcuni gravi reati, tra i quali quello di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione.

Occorre sostituire, infatti, la iniziale previsione, in modo da estendere la previsione del giudizio direttissimo alle nuove ipotesi di sequestro di persona inserite nell'articolo 630 del codice penale. Detta modifica è stata apportata con l'articolo 10 del decreto-legge.

Ma la lotta contro i sequestri di persona non può limitarsi al pur necessario aumento delle sanzioni penali. Occorre rendere più difficile l'opera di organizzazione di siffatta attività criminosa, incidendo innanzitutto sul reperimento dei locali che sono necessari per la protrazione del delitto. Si è ritenuta particolarmente utile a tal fine la possibilità di un controllo su tutti coloro che acquisiscono in qualsiasi forma la disponibilità di immobili. L'articolo 12 del decreto-legge impone, perciò, l'obbligo — penalmente sanzionato — a chiunque aliena, cede in locazione o a qualunque altro titolo consente l'uso di fabbricati di comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza la esatta ubicazione degli stessi e l'identità di chi ne ha avuto la disponibilità. L'obbligo di comunicazione dei contratti viene imposto anche per gli atti stipulati dal 1° luglio 1977 in poi.

2. — Altre modifiche al codice penale sono apportate dagli articoli 1 e 3 del decreto, che configurano due nuove ipotesi delittuose.

L'articolo 1 intende consentire una più efficace repressione degli attentati agli impianti di pubblica utilità e a quei delicatissimi strumenti divenuti indispensabili per molte attività del mondo moderno, che sono gli impianti di ricerca e di elaborazione di dati. Il vigente apparato punitivo non consente quella rigorosa ed incisiva risposta repressiva, che è senza dubbio indispensabile per combattere una attività delittuosa tanto allarmante. Sta di fatto, in primo luogo, che il codice penale non prende in specifica considerazione, per farne una autonoma figura di reato, le azioni dirette a danneggiare o a distruggere gli impianti di ricerca e di elaborazione di dati; d'altra parte queste azioni e quelle commesse contro gli impianti di pubblica utilità sono punite, sempre che non producano conseguenze ulteriori, a titolo di danneggiamento e quindi con una pena che non può considerarsi adeguata alla rilevanza sociale che il fenomeno ha assunto negli ultimi tempi.

Si tratta, come si vede, di una disciplina in parte lacunosa e non del tutto omogenea, ma soprattutto caratterizzata da un'insufficiente incisività. Per ovviare a questi inconvenienti, è sembrato perciò opportuno introdurre nel codice una nuova norma che punisca autonomamente, come reato a consumazione anticipata, ogni attività diretta a danneggiare o a distruggere qualsiasi impianto di pubblica utilità nonchè quelli destinati alla ricerca e all'elaborazione di dati. La norma è stata collocata nel titolo dei delitti contro l'ordine pubblico, all'articolo 419-*bis*, subito dopo l'articolo che punisce il delitto di devastazione e saccheggio, sul presupposto che in casi del genere, quale che possa essere in concreto la finalità perseguìta dall'agente, l'azione delittuosa produce sempre, per la specie delle cose che ne formano oggetto, un turbamento non trascurabile della sicurezza dei cittadini.

L'articolo 3, con la nuova figura criminosa dell'articolo 648-*bis* del codice penale, si propone di reprimere in modo incisivo il cosiddetto « riciclaggio » di denaro o di valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro di persona a scopo di estorsione. Questa pratica illecita, che è oggi punita a titolo di ricettazione o di favoreggiamento reale, a seconda dell'intenzione dell'agente, rappresenta, nei fatti, un vero e proprio incentivo alla criminalità più pericolosa ed efferata, proprio in quanto permette un impiego relativamente sicuro dei proventi delle più gravi imprese delittuose, che con tanta frequenza si succedono nel paese. La nuova norma, pertanto, punisce gravemente il fatto di chi, dopo aver ricevuto denaro o valori provenienti dai delitti prima indicati, li sostituisce

con denaro o con valori di provenienza lecita e cioè appunto « ricicla ».

Per la configurabilità del reato è d'altra parte necessario che il colpevole agisca al fine di procurare a sè o ad altri un profitto o di aiutare gli autori del delitto principale; peraltro nel caso considerato non sono configurabili i delitti di ricettazione o di favoreggiamento reale, ma deve invece sempre applicarsi la nuova disposizione, che prevede una figura autonoma di reato, appunto perchè contempla una condotta diversa da quella propria dei reati suddetti, e cioè una condotta integrata non solo dalla ricezione del denaro o dei valori di provenienza illecita, ma anche dal loro « riciclaggio ».

3. — L'articolo 4 del decreto introduce nel codice di procedura penale disposizioni che hanno lo scopo di facilitare le indagini, specie in relazione a determinati delitti di particolare gravità. Si è rilevato, invero, che la vigente disciplina del segreto istruttorio impedisce o quanto meno rende difficile ogni coordinamento, anche a fini meramente conoscitivi, tra i vari uffici giudiziari e tra essi e gli organi di polizia. Le più recenti esperienze dimostrano invece come sia divenuto necessario, di fronte alle manifestazioni delittuose della nuova criminalità, che la magistratura e la polizia possano usufruire di opportune forme di collaborazione e di coordinamento, in modo che i diversi uffici abbiano la possibilità di scambiarsi, quando occorra, le informazioni utili per il successo delle indagini giudiziarie. La criminalità più pericolosa, infatti, si avvale, per le sue imprese delittuose, di strutture organizzative che la mettono in condizioni di dare alle proprie illecite iniziative un'estensione territoriale e una frequenza temporale del tutto sconosciute nel passato. Accade così che tra episodi delittuosi di competenza di giudici diversi si riscontrino assai spesso collegamenti di vario genere e che le inchieste relative a un determinato delitto possano talora offrire utili spunti per proseguire con successo o addirittura per iniziare le indagini in ordine ad altri crimini. In questa situazione sembra evidente come l'obbligo del segreto istruttorio possa rappresentare un ostacolo all'accertamento della verità, e come quindi sia opportuno derogarvi, almeno parzialmente, per consentire da un lato i necessari scambi di notizie e di atti tra i vari uffici della magistratura e per permettere dall'altro che in certi casi, e a condizioni determinate, gli organi giudiziari siano autorizzati a dare ad altri organi le opportune informazioni sulle indagini di loro competenza.

I nuovi articoli 165-*bis* e 165-*ter* hanno appunto lo scopo di introdurre nel sistema le innovazioni, di cui ora si è fatto cenno. In particolare, l'articolo 165-*bis* stabilisce che, per i processi in corso di istruzione, il giudice istruttore, il pretore e il pubblico ministero possono chiedere alla competente autorità giudiziaria, anche in deroga all'obbligo del segreto, sancito dall'articolo 307, copie di atti o informazioni scritte sul loro contenuto. In questo modo, la norma estende a tutti i casi la regola con la quale l'articolo 3 della legge 8 agosto 1977, n. 534, ha consentito l'acquisizione di atti relativi ad altri processi, per l'ipotesi in cui si proceda separatamente nei confronti di imputati dello stesso reato o di reati connessi. La facoltà tuttavia è limitata ai procedimenti in corso di istruzione e non può essere invece esercitata dal giudice del dibattimento, in quanto si è voluto evitare che per questa via atti coperti dal segreto istruttorio possano venire direttamente a conoscenza del pubblico, così da potere pregiudicare il buon esito delle indagini in corso.

Dal canto suo, l'articolo 165-*ter*, sull'esempio di quanto stabilisce per un'ipotesi particolare l'articolo 7 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, contenente la disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, dispone che il Ministro dell'interno, direttamente o a mezzo di ufficiali di polizia giudiziaria, può chiedere all'autorità giudiziaria copie di atti processuali o informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute indispensabili per la prevenzione o l'accertamento dei delitti che, in questo momento, appaiono di particolare gravità per la loro natura o per l'allarme sociale che suscitano.

4. — È indubbio che i gravissimi delitti elencati nel nuovo articolo 165-*ter* del codice di procedura penale rendono urgente la previsione di particolari strumenti normativi, preventivi e repressivi, che restano nell'ambito delle disposizioni costituzionali.

Oltre quanto previsto nell'articolo 165-*ter* del codice di procedura penale, si riferiscono ai delitti in parola gli articoli 5 e 9 del decreto-legge.

L'articolo 5 attribuisce agli ufficiali di polizia giudiziaria il potere di assumere sommarie informazioni dall'indiziato, dall'arrestato in flagranza o dal fermato ai sensi dell'articolo 238 del codice di procedura penale, al solo scopo di proseguire le indagini in ordine ai menzionati delitti. Sembra evidente l'opportunità di evitare che queste indagini siano ritardate dalla necessità di seguire la procedura prevista dall'articolo 225 del codice di procedura penale (nel testo dettato dall'articolo 7 della legge 14 ottobre 1974, n. 497) per l'interrogatorio dell'indiziato, dell'arrestato o del fermato, atto per il quale è necessaria la presenza del difensore, che pertanto va avvertito e di cui va atteso l'intervento.

Fermo restando il regime dell'interrogatorio di polizia dettato dall'articolo 225 del codice di procedura penale, si è previsto, nei casi di assoluta urgenza, la possibilità di raccogliere informazioni che non sono verbalizzate e che non hanno alcun valore processuale, ma servono soltanto a proseguire le indagini di polizia.

L'urgenza dell'atto rende necessario prevedere il suo espletamento senza la presenza del difensore; questi ne riceve però immediata notizia, così come uguale notizia è data all'autorità giudiziaria, che comunque deve, entro termini rigorosi, procedere all'interrogatorio del fermato (art. 238, quarto comma, del codice di procedura penale) e dell'arrestato (art. 245 del codice di procedura penale).

L'articolo 9 riguarda, invece, altro momento di notevole rilievo per l'esito positivo delle indagini relative all'accertamento dei gravi reati elencati nell'articolo 165-*ter*.

Si introduce un nuovo articolo nel codice di procedura penale, relativo all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni telefoniche, in virtù del quale è possibile utilizzare questo mezzo di ricerca della prova anche al di fuori delle condizioni e dei presupposti previsti dall'articolo 226-*ter* del codice di procedura penale, e quindi non solo nei confronti di chi appaia o si presuma indiziato di reato, ma anche nei confronti di altre persone, quando si ritenga comunque utile, ai fini delle indagini, disporre degli elementi che si potranno ricavare dalle intercettazioni dei loro colloqui telefonici.

Queste intercettazioni devono essere autorizzate dal procuratore della Repubblica, al quale può richiederle il Ministro dell'interno. La richiesta può essere proposta anche dagli altri soggetti specificamente indicati nella norma, su delega dello stesso Ministro, conferita direttamente o, in sua rappresentanza, per tramite del prefetto.

Le operazioni debbono essere effettuate con l'osservanza delle modalità previste dal codice di procedura penale per le comuni intercettazioni. Ulteriore fondamentale garanzia è che gli elementi acquisiti attraverso queste intercettazioni non hanno alcun valore processuale, potendo essere utilizzati soltanto a fini investigativi.

5. — Gli articoli 6, 7 e 8 del decreto-legge intendono apportare alcune modifiche alla disciplina generale delle intercettazioni telefoniche, dettata dalla legge 8 aprile 1974, n. 98, per adeguarla alle concrete esigenze rivelate dalla sua iniziale applicazione.

L'articolo 6 elimina il limite massimo di durata delle intercettazioni, oggi fissato dal secondo comma dell'articolo 226-*ter* del codice di procedura penale in quarantacinque giorni complessivi. Si è visto nella pratica giudiziaria quotidiana che il limite suddetto può impedire o ostacolare il successo delle indagini, specie in relazione ai sequestri di persona, che richiedono controlli telefonici talora lunghissimi, prima che sia possibile acquisire elementi utili per l'individuazione degli autori del reato. Il comma citato dell'articolo 226-*ter* viene perciò modificato, nel senso che dopo i primi quindici giorni

la durata delle intercettazioni può essere prorogata, quante volte sia necessario, per periodi successivi di quindici giorni.

Lo stesso articolo 226-*ter* viene poi integrato, mediante la norma del successivo articolo 7, da un ultimo comma, col quale si stabilisce che l'autorizzazione all'impedimento, interruzione o intercettazione di comunicazioni o conversazioni può essere concessa anche oralmente, con l'indicazione delle modalità e della durata delle operazioni. La disposizione, che è giustificata da evidenti ragioni di sollecitudine, ha un fondamento analogo a quello del vigente articolo 243 del codice di procedura penale, secondo il quale l'ordine di cattura può essere dato anche oralmente; e pertanto, sulla falsariga di quanto dispone l'articolo citato, si è previsto che l'autorizzazione orale debba essere confermata per iscritto nelle forme ordinarie appena possibile.

Analoghi motivi di urgenza spiegano l'integrazione, attuata con l'articolo 8, dell'articolo 226-*quater* del codice di procedura penale. Questa norma stabilisce attualmente che le operazioni d'impedimento, interruzione o intercettazione di comunicazioni o conversazioni debbono essere effettuate presso gli impianti installati nelle procure della Repubblica ovvero, sino a che non saranno allestiti i necessari apparati, presso impianti di pubblico servizio. In questo modo, però, non si tiene conto che in taluni casi, come, ad esempio, quando si proceda in un luogo distante da quello in cui si debba effettuare il controllo telefonico, può essere impossibile eseguire le operazioni con la dovuta sollecitudine e quindi con la necessaria efficacia ai fini delle indagini; sicchè è sembrato opportuno inserire dopo il primo comma dell'articolo 226-*quater* un altro comma col quale si dispone che, quando per ragioni di urgenza non sia possibile utilizzare gli impianti prima indicati, il procuratore della Repubblica o il giudice istruttore può permettere, dopo avere naturalmente valutato la sussistenza in concreto di motivi d'urgenza, che le operazioni siano eseguite presso gli impianti in dotazione agli uffici di polizia giudiziaria.

Altra innovazione apportata dall'articolo 8 all'articolo 226-*quater* del codice di procedura penale consiste nella modificazione del principio secondo cui le notizie ottenute mediante le intercettazioni non possono essere utilizzate quali prove in procedimenti diversi da quelli per i quali sono raccolte.

Le notizie, acquisite in procedimenti diversi da quelli in cui potrebbero essere utilizzate, presuppongono sempre l'esistenza di un provvedimento autorizzativo della competente autorità giudiziaria e perciò non possono considerarsi ottenute senza le garanzie previste dall'ordinamento vigente. È d'altra parte evidente, come del resto confermano concrete esperienze, che la limitazione contenuta nell'articolo 226-*quater* può impedire o ostacolare la repressione di delitti anche gravissimi, potendo accadere con una certa frequenza che per effetto di intercettazioni disposte per un determinato procedimento vengano raccolte le prove, magari decisive, di altri reati. Proprio per evitare simili inconvenienti, con riferimento ai delitti di maggiore gravità, il nuovo testo dell'articolo 226-*quater* stabilisce che le notizie ottenute mediante le intercettazioni possono essere utilizzate come prove nei procedimenti diversi da quelli per i quali sono state raccolte, se si riferiscono a reati per cui è obbligatorio il mandato di cattura. Si è peraltro considerato che, nei casi di procedimenti per reati connessi, può accadere, per le diverse condizioni soggettive dei singoli imputati o per l'attribuzione a ciascuno di essi di reati di varia gravità, che il mandato di cattura sia obbligatorio soltanto nei confronti di taluno di loro. In una evenienza del genere, sarebbe evidentemente ingiusto consentire l'utilizzazione delle prove raccolte, mediante le intercettazioni, solamente nei confronti di taluno degli imputati o con riguardo unicamente a una parte degli episodi delittuosi che dovessero formare oggetto dell'accusa; perciò, anche per eliminare ogni possibile dubbio interpretativo, è sembrato opportuno stabilire che le notizie raccolte sono utilizzabili senza distinzioni nel procedimento diverso, purchè il mandato di cattura sia obbligatorio, almeno per uno degli imputati (ai quali ovviamente van-

no parificati, in base alla norma generale dell'articolo 78 del codice di procedura penale, gli indiziati, qualora non tutti abbiano ancora formalmente assunto la qualità di imputato).

Le altre limitate modifiche dell'articolo 226-*quater* del codice di procedura penale (nei commi sesto e settimo del nuovo testo dettato dall'articolo 8 del decreto-legge) sono determinate dalla necessità di coordinarlo con l'innovazione in ultimo spiegata e con il disposto dell'articolo 304-*quater*, relativo al deposito degli atti istruttori (nel testo risultante dall'articolo 8 della legge 8 agosto 1977, n. 534).

6. — Infine, l'articolo 11 del decreto-legge dispone che gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici e trattenervele per non più di 24 ore le persone che si rifiutino di dichiarare le proprie generalità o rispetto alle quali ricorrano sufficienti indizi per ritenere falsi le dichiarazioni sull'identità personale o i documenti d'identità esibiti. In questo modo, i poteri già spettanti alla polizia di procedere all'identificazione e di accompagnare le persone sospette nei propri uffici, per sottoporle eventualmente a rilievi segnaletici (articolo 4 del testo unico di pubblica sicurezza), sono completati con l'ulteriore facoltà di trattenerle per il tempo necessario per l'accertamento della loro identità e comunque non oltre le 24 ore. Questa limitazione della libertà personale è subordinata all'esigenza di svolgere tutte le necessarie indagini per accertare l'identità delle persone accompagnate, indagini quindi finalizzate da un eventuale intervento dell'autorità giudiziaria per i provvedimenti di sua competenza in ordine ai reati di falso o di rifiuto di indicazioni sulla propra identità. Appunto in questa prospettiva, l'accompagnamento deve essere immediatamente comunicato al procuratore della Repubblica, il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni prescritte dalla legge, ordina la liberazione del sospettato.

In ottemperanza al disposto dell'articolo 77 della Costituzione, il decreto-legge in parola viene adesso presentato alle Camere per la conversione in legge.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati.