

N. 459

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice FUMAGALLI CARULLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 MAGGIO 1996

Nuove norme in tema di sequestro di persona
con estorsione

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge, partendo da una ricollocazione sistematica del reato all'interno del codice penale, vuole giungere ad una disciplina più organica in materia di sequestri estorsivi, raccogliendo le indicazioni venute dai diversi livelli della società, fra i quali, per autorevolezza, si distinguono i recenti interventi del Santo Padre Giovanni Paolo II, in occasione dell'Epifania 1996, e del Capo dello Stato, onorevole Oscar Luigi Scalfaro, durante la recente visita in Sardegna.

La tutela della vita dell'ostaggio e l'aspetto preventivo, sanzionatorio e repressivo, devono trovare un equilibrio che la normativa vigente non assicura pienamente.

Il decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, dopo alcuni precedenti legislativi effettuati soltanto sul sistema sanzionatorio del sequestro estorsivo, costituisce un primo tentativo di soluzione del problema.

Ad avviso della proponente però - ed i fatti successivi l'hanno dimostrato - l'impianto è apparso carente, soprattutto per quanto concerne la difesa della vita umana.

È ben vero che lo Stato non può consentire che, grazie al pagamento del riscatto, la criminalità organizzata trovi una facile fonte di finanziamento per le proprie imprese, ma è anche vero che la famiglia della vittima vuole l'ostaggio a casa, vivo.

L'intervento deve quindi andare più in profondità, deve scandagliare i principi di fondo: per questo il disegno di legge in oggetto propone di collocare il sequestro estorsivo non più fra i reati contro il patrimonio (come fa l'articolo 630 del vigente codice penale) ma fra i reati contro la libertà personale.

Tutta la logica del sistema viene quindi a rovesciarsi essendo addirittura più confor-

me al dettato della Costituzione, che all'articolo 2 solennemente «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo». Tali diritti preesistono allo Stato e da esso vanno massimamente garantiti. Sulla scorta di tali principi, i proponenti hanno svolto un'opera ricognitiva suggerendo la modifica di tutte le norme vigenti che non sono in sintonia con questa impostazione.

In primo luogo emerge la figura del cosiddetto «blocco dei beni». Antecedentemente al citato decreto-legge n. 8 del 1991, alcuni magistrati, prima facendo ricorso all'articolo 219 del vecchio codice di procedura penale e poi all'articolo 55 del nuovo codice di procedura penale, richiamandosi al loro dovere istituzionale di impedire che i reati «vengano portati a conseguenze ulteriori», erano soliti disporre misure cautelari sul patrimonio dei congiunti della vittima, impedendo così eventuali realizzi da utilizzare per il pagamento del riscatto. In seguito alla disciplina del 1991, la misura cautelare è stata resa obbligatoria nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini, purché conviventi, mentre per i non conviventi è rimasta facoltativa. Il legislatore si è proposto in questo modo di privare la vittima del valore di scambio impedendo la realizzabilità dello scambio stesso per mancanza di uno dei suoi elementi, nella specie il danaro.

Così facendo, però, è venuto a recidersi il sottile legame che unisce i congiunti della vittima agli autori di questo odioso reato, legame costituito dalla trattativa sul prezzo per la liberazione e che molte volte ha favorito la commissione di gravi errori da parte dei malviventi permettendo di assicurarli alla giustizia in brevissimo tempo (a titolo di esempio può citarsi il sequestro della piccola Patrizia Tacchella).

È il silenzio che fa il gioco dei sequestratori, è quella sorta di omertà imposta dalla

legge che li avvantaggia. Per questo motivo nel presente disegno di legge è mantenuto il «blocco dei beni», ma soltanto come sanzione per chiunque si sottrae al dovere di informativa agli organi di polizia.

Avremo così da un lato la famiglia che tratta, dall'altro gli inquirenti che indagano e al centro il sequestrato che non viene più, come oggi, abbandonato a se stesso. I sequestratori, sapendo così di non poter conseguire impunemente il frutto del loro reato, potrebbero più facilmente scegliere la via della dissociazione, favorendo anche l'anticipata liberazione della vittima.

La disciplina attuale, modificata nel senso qui proposto, viene quindi a temperare meglio l'esigenza di tutelare l'incolumità del sequestrato e la necessità di impedire il pagamento del riscatto. È infatti la pubblicità della vicenda con l'obbligo di informativa generalizzata che deve agire da deterrente per strutture criminali che basano la propria azione, come poc'anzi si diceva, proprio sul silenzio.

Il disegno di legge in oggetto propone quindi l'abrogazione dei commi 4 e 4-bis dell'articolo 1 del decreto-legge n. 8 del 1991, nonché la riformulazione del comma 5 dello stesso articolo. Se da un lato infatti l'obbligo di collaborazione con gli organi di polizia, posto a carico delle persone informate su fatti concernenti un determinato sequestro estorsivo, rende superfluo infliggere sanzioni a chi effettua il pagamento del riscatto, dall'altro lato, in luogo della nullità degli atti che liquidano i patrimoni a fini di realizzo, appare più opportuno introdurre un sistema revocatorio «a domanda» del pubblico ministero. Tale ultimo sistema permette di selezionare i negozi giuridici e di colpire così con la revoca soltanto quelli stipulati da soggetti omertosi che, all'insaputa degli inquirenti, procurano i mezzi per eseguire in modo occulto il pagamento del riscatto.

L'articolo 6 del presente disegno di legge cerca di dare attuazione al comma 1 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 8 del 1991 che ha genericamente stabilito un coordinamento fra le forze di polizia per la repressione dei sequestri estorsivi.

In particolare, nella disposizione proposta è suggerita l'adozione di un regolamento da parte del Ministro dell'interno per migliorare il raccordo fra organi investigativi, specie con l'ausilio dei nuovi e sempre più versatili mezzi informatici in grado di catalogare agevolmente la vasta casistica anche da sedi fra loro lontane.

Per quanto attiene all'aspetto sanzionatorio del sequestro estorsivo, con questo disegno di legge si è ritenuto di non dover intervenire per due ordini di motivi: in primo luogo perché le pene edittali sono già sufficientemente alte; in secondo luogo perché un loro ulteriore innalzamento porterebbe ad una sostanziale equiparazione del reato in questione con l'omicidio, aprendo così la strada al rischio di materiale soppressione delle vittime.

I proponenti però, onde scoraggiare il triste fenomeno delle lesioni, non necessariamente invalidanti, inferte dai malfattori sui corpi delle vittime nel corso dei sequestri estorsivi, hanno ritenuto opportuno far rientrare tali fattispecie nell'ambito delle lesioni gravissime: il disegno di legge in oggetto propone così l'aggiunta di un terzo comma all'attuale testo dell'articolo 583 del codice penale, in modo tale da poter punire più efficacemente queste condotte che, indipendentemente dalla loro gravità clinica, si caratterizzano per la ferocia morale della situazione.

L'introduzione di questa nuova fattispecie di lesioni gravissime ha il celato scopo di aumentare la pena base sulla quale l'imputato di sequestro estorsivo, usufruendo del rito abbreviato previsto dagli articoli 438 e seguenti del codice di procedura penale, potrebbe ottenere la riduzione di un terzo della pena. Può essere citato ancora il caso del rapimento della piccola Patrizia Tacchella. Se, al momento di quel reato, fosse stata in vigore la norma qui in esame, i responsabili, rei confessi, grazie al rito abbreviato, non avrebbero potuto ottenere una condanna tutto sommato assai mite rispetto all'effettività del fatto.

Sarebbe quindi auspicabile *de jure condendo* che il legislatore mettesse mano alla modifica del rito abbreviato, soprattutto per

quanto attiene ai suoi presupposti. L'uso che fino ad oggi è stato fatto di tale istituto processuale appare assai discutibile visto che, grazie ad esso, l'imputato impossibilitato a «patteggiare», stante lo sbarramento contenuto nell'articolo 444 del codice di procedura penale, di fatto raggiunge l'identico risultato e cioè la riduzione di un terzo della pena. La differenza però è grande poiché, mentre nel caso dell'articolo 444 del codice di procedura penale il riferimento è fatto a episodi che destano un ridotto allarme sociale, nelle ipotesi di giudizio abbreviato le fattispecie criminose sono solitamente assai gravi ma beneficiano - ed è qui il punto - dell'identico sconto di pena.

Va infine affrontato l'aspetto risarcitorio, mai fino ad ora preso in considerazione. La legge 20 ottobre 1990, n. 302, recante norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, ed il relativo regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno 29 agosto 1991, n. 319, di fatto non assicurano alcun indennizzo alle vittime dei sequestri, ai loro eredi o agli aventi causa. L'applicazione che ne è stata fatta fino ad oggi ha portato a due risultati: o ha escluso la ricorrenza dei presupposti, proprio perché trattasi di sequestri estorsivi e, come tali, apparentemente esclusi dalle fattispecie legislativamente prese in considerazione, o ha ritenuto indispensabile il permanere di menomazioni invalidanti in capo alle vittime.

Il disegno di legge in oggetto si è proposto di colmare la lacuna mutuando alcuni principi dalla legge appena citata, mettendoli in relazione con la normativa in tema di sostegno alle vittime di richieste estorsive, realizzando così una sintesi completa. Se infatti sono la vita e l'incolumità del cittadino che devono essere tutelate, l'elargizione qui prevista, pari a 150 milioni di lire (identica a quella di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302), essendo notevolmente inferiore all'importo degli esorbitanti riscatti versati recentemente, viene ad assumere l'aspetto di una simbolica e doverosa riparazione da parte dello Stato, del tutto svincolata dall'entità del danno ef-

fettivamente patito. La fonte di finanziamento di tale elargizione è stata individuata in una sezione speciale del Fondo istituito dall'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, da disciplinare con apposito regolamento. Ragioni di equità hanno poi suggerito l'estensione del beneficio ai soggetti passivi dei sequestri estorsivi, verificatisi prima della data di entrata in vigore della nuova legge, a condizione che la permanenza del reato sia iniziata a partire dal giorno 1° gennaio 1969, in analogia con quanto previsto all'articolo 12 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

L'elargizione qui proposta, previo inoltro di apposita domanda al prefetto del luogo di residenza del richiedente, è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, secondo le norme stabilite dal citato regolamento da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

L'aspetto risarcitorio da parte dello Stato viene poi completato dall'articolo 8 del disegno di legge che concede alle vittime dei sequestri estorsivi, ed in genere alle parti offese del reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale (riconosciute tali con sentenza passata in giudicato), un titolo di preferenza nei concorsi pubblici, oltre all'innalzamento dell'età massima di partecipazione, secondo modalità stabilite nei singoli bandi. Si tratta di un atto di giustizia nei confronti di chi, molte volte, proprio in seguito ai citati eventi delittuosi, è venuto a trovarsi in una situazione di disagio che in qualche modo è dovere dello Stato riparare offrendo una speciale opportunità lavorativa.

Parallelamente all'introduzione dei citati benefici, al fine di evitare possibili frodi, è stato necessario prevedere all'articolo 9 specifiche e gravi sanzioni per chi simula i reati in questione con lo specifico scopo di trarne dei vantaggi personali.

L'articolo conclusivo del disegno di legge è dedicato al problema della repressione delle transazioni internazionali di capitali

illeciti, risolvibile soltanto con un'armonizzazione delle normative estere e in particolare di quelle europee. Allo stato, in mancanza di riferimenti univoci, il disegno di

legge in esame prevede che il Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri del tesoro e dell'interno, riferisca annualmente al Parlamento sull'attività svolta in merito.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

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

«Art. 605-bis. - (*Sequestro di persona con estorsione*). - Qualora il fatto di cui al primo comma dell'articolo 605 sia compiuto con lo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, il responsabile 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 la morte del sequestrato si applica la pena dell'ergastolo.

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, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dodici a vent'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 com-

ma 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 di cui al sesto comma possono essere superati allorché ricorrono le circostanze attenuanti di cui al quinto comma».

3. 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, introdotto dal comma 2 del presente articolo.

Art. 2.

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 583 del codice penale, è aggiunto il seguente:

«La lesione personale, indipendentemente dalle fattispecie precedenti, è considerata comunque gravissima ed è punita con la pena prevista per tale tipo di lesione qualora l'evento si verifichi in danno del soggetto passivo del reato di cui all'articolo 605-*bis*».

Art. 3.

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

«1. Quando si procede per il reato di cui all'articolo 605-*bis* del codice penale, il pubblico ministero può richiedere e il giudice può disporre il sequestro dei beni appartenenti alla persona sequestrata o a chiunque, essendone a conoscenza e ferme restando le sanzioni di cui al comma 3, si rifiuti di rivelare atti o fatti concernenti il reato stesso, circostanze relative alla richiesta o al pagamento del prezzo della liberazione della persona sequestrata, ovvero di altre circo-

stanze utili per individuare, catturare o liberare il sequestrato».

2. I commi 4 e 4-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, sono abrogati.

3. Il comma 5 dell'articolo 1 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è sostituito dal seguente:

«5. Il pubblico ministero, quando procede per il reato di cui all'articolo 605-*bis* del codice penale, può chiedere all'autorità giudiziaria competente secondo le norme del codice di procedura civile che sia pronunciata la revoca dei negozi giuridici posti in essere, con il fine di far conseguire agli autori del delitto il prezzo della liberazione, dai soggetti di cui al comma 1 nonché dai successivi aventi causa a qualsiasi titolo».

Art. 4.

1. Il comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è abrogato.

Art. 5.

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: «ai commi quarto e quinto dell'articolo 630 del codice penale» sono sostituite dalle seguenti: «ai commi quarto e quinto dell'articolo 605-*bis* del codice penale».

Art. 6.

1. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è adottato un regolamento per realizzare, anche con l'ausilio di strumenti informatici, il coordinamento fra organi di polizia previ-

sto dal comma 1 dell'articolo 8 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

Art. 7.

1. Ai soggetti passivi del reato di cui all'articolo 605-*bis* del codice penale, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, è corrisposta una speciale elargizione di lire 150 milioni nei limiti della dotazione di una sezione speciale del Fondo di cui all'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172.

2. L'elargizione di cui al comma 1 è concessa a domanda. La domanda può essere presentata dall'interessato ovvero, in caso di morte, dai suoi eredi o aventi causa ed è indirizzata al prefetto del luogo di residenza del richiedente.

3. La domanda di cui al comma 2 deve essere presentata, a pena di decadenza, entro trecentosessanta giorni dalla data di cessazione della permanenza del reato ovvero dalla data della morte o del passaggio in giudicato della sentenza che ha dichiarato la morte presunta dell'avente diritto.

4. La concessione dell'elargizione è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno. La proposta deve dar conto dell'istruttoria svolta da parte dell'autorità competente.

5. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 7, 10 e 13 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

6. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del tesoro, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono emanate le norme regolamentari per disciplinare le modalità dell'istruttoria e del procedimento di elargizione, nonché l'armonizzazione delle presenti disposizioni con quanto previsto dall'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172.

7. L'elargizione di cui al comma 1 può essere richiesta dagli aventi diritto anche nel caso di eventi verificatisi prima della data di entrata in vigore della presente legge, a condizione che la permanenza del reato sia iniziata successivamente al 1° gennaio 1969 e che la relativa domanda sia presentata, a pena di decadenza, entro il termine di trecentosessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 8.

1. Indipendentemente dalla data dell'evento, i soggetti passivi dei reati di cui agli articoli 416-*bis* e 605-*bis* del codice penale come introdotto dall'articolo 1 della presente legge, stabiliti tali con sentenza passata in giudicato, hanno titolo di riserva e precedenza in tutti i concorsi pubblici, secondo le modalità previste nei singoli bandi.

2. Per i soggetti di cui al comma 1, l'età anagrafica massima di partecipazione ai concorsi pubblici è aumentata di anni cinque rispetto a quella ordinariamente prevista.

3. La prova del titolo di cui al comma 1 è fornita dall'interessato, al momento dell'iscrizione al concorso, mediante produzione di copia autentica della sentenza passata in giudicato che lo ha individuato come soggetto passivo dei reati di cui al medesimo comma 1.

Art. 9.

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi, al fine di ottenere per sé o per altri i benefici previsti dalla presente legge, simula il reato di cui all'articolo 605-*bis*, come introdotto dall'articolo 1 della presente legge, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni, e la multa da 10 a 50 milioni di lire e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Art. 10.

1. Il Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze e dell'interno, fino all'adozione di idonei provvedimenti volti alla armonizzazione della legislazione italiana con le normative internazionali per l'individuazione e la repressione delle transazioni finanziarie di capitali illeciti, presenta al Parlamento entro il 31 dicembre di ogni anno una relazione sull'attività svolta a tale fine.

