CAMERA DEI DEPUTATI N. 3304

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASSIDDA, CICU, MARRAS, CUCCU, ALEFFI

Nuove norme in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione e contro il fenomeno del cosiddetto « sciacallaggio »

Presentata il 26 febbraio 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il fenomeno drammatico dei sequestri di persona che interessa alcune regioni italiane e in particolare la Sardegna e la Calabria, non è adeguatamente contrastato e punito dalla normativa vigente e per tale motivo occorre introdurre alcune modifiche normative dirette a migliorare la deterrenza nei confronti di questo odioso delitto e a non penalizzare le famiglie dei sequestrati con l'indiscriminato e automatico congelamento dei beni.

Occorre inoltre eliminare il fenomeno del diverso trattamento dei sequestri da parte delle pubbliche autorità in ordine al clamore pubblico che suscitano. In particolare, è assolutamente necessario evitare l'intervento, sia pure occulto, dello Stato nel pagamento dei riscatti in quanto una simile pratica metterebbe in sostanza a rischio l'intera popolazione delle regioni colpite dal fenomeno dei sequestri di persona indipendentemente dal censo individuale.

Il drammatico fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione sta assumendo, particolarmente in alcune realtà territoriali quali la Sardegna, proporzioni preoccupanti e connotazioni allarmanti.

Nel corso del 1995 ben quattro sequestri sono stati realizzati nell'isola con modalità analoghe e con una impressionante progressione. A fronte di una tale accentuazione del fenomeno devono essere adottate misure valide e deve essere criticamente esaminato il complesso normativo attualmente in vigore per eliminare le disposizioni inutili ed anzi dannose per l'ostaggio ed il familiare ed introdurne di nuove che possano rappresentare un efficace deterrente contro questo odioso delitto.

Da un esame sia pure superficiale della storia e delle vicende dei singoli sequestri di persona attuati in Sardegna dal 1990 ad oggi si può agevolmente ricavare un primo, evidentissimo, elemento di valutazione: il tempo medio di durata del sequestro si è dilatato notevolmente.

La spiegazione di tale cambiamento o almeno una tra le maggiori concause è da ricercare nella novella legislativa del 1991. Le disposizioni contenute nel decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, si sono rivelate assolutamente inidonee a combattere il fenomeno ed anzi alcune hanno creato seri problemi al rilascio dell'ostaggio senza costituire una controspinta per i sequestratori che, al contrario, dalle maggiori difficoltà che incontrano i familiari della persona sequestrata, traggono un insperato aiuto per la loro pretesa estorsiva.

La indiscriminata criminalizzazione della figura dell'emissario è stato sicuramente il maggiore degli errori commessi dal legislatore del 1991. In una realtà particolarissima come quella sarda e segnatamente quella barbaricina, l'intervento di persone che conoscono luoghi e ambienti e che in questi stessi ambienti sono rispettate ha sempre contribuito a salvaguardare la vita dell'ostaggio e quasi sempre si sono potute trarre preziose informazioni, anche ai fini investigativi, dalla loro opera. L'affermazione di illegalità dell'attività dell'emissario non ha assolutamente costituito un impedimento alla perpetrazione dei sequestri di persona, come purtroppo la cronaca attuale dimostra. Al contrario, nella realtà si verifica che i familiari del sequestrato continuano a rivolgersi ad emissari per cercare di ottenere quanto prima possibile la liberazione del proprio congiunto, ma oggi non trovano più la disponibilità di persone corrette perché queste non intendono porre in essere condotte vietate dalla legge, quindi ricevono sempre l'incarico individui dubbi, spesso privi di ogni scrupolo, che nel migliore dei casi provocano solamente un ritardo della liberazione e comunque sempre ad un costo elevato per i familiari della vittima del sequestro.

La figura dell'emissario, al contrario di quello che può pensare chi non ha una conoscenza approfondita del fenomeno in considerazione, non è quella di un mediatore d'affari. La sua presenza nella vicenda è una garanzia per i familiari dell'ostaggio. Dall'assenza di un emissario valido solo i sequestratori traggono vantaggio. Questi, infatti, si limitano a far pervenire in qualche modo un messaggio ed attendono, sapendo che il tempo, in assenza di notizie e di assicurazioni per i congiunti del sequestrato, gioca a loro favore.

Ed è proprio così. Ormai si assiste, infatti, alla costante pubblicazione di appelli dei familiari, il più delle volte incomprensibili o addirittura illogici per chiunque ma non per coloro che gestiscono il sequestro – e non sempre sono gli stessi che custodiscono l'ostaggio – che, lo ripeto, dal trascorrere del tempo traggono un sempre maggiore beneficio.

L'esperienza recente ha poi dimostrato inequivocabilmente che l'invio dell'esercito ed altre manifestazioni di forza dello Stato non hanno nessuna efficacia in una realtà geografica come quella sarda.

È pertanto indispensabile trarre insegnamento dall'esperienza maturata dopo l'approvazione della novella del 1991 per modificarne alcuni elementi rivelatisi inidonei al raggiungimento dello scopo e rafforzarne altri.

Parallelamente si è ritenuto opportuno operare anche una modifica all'articolo 630 del codice penale per inasprirne la pena edittale e modellare una serie di attenuanti.

È quindi necessario spiegare le ragioni per le quali da un lato è stabilita la pena edittale dell'ergastolo per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione e dall'altro è prevista una pena ridotta qualora l'ostaggio sia rilasciato incolume ancorché in conseguenza del pagamento del prezzo della liberazione.

La nuova disciplina che viene proposta non è suggerita infatti dalla convinzione che l'inasprimento delle pene sia un deterrente efficace, bensì dalla preoccupa-

zione che il sequestro, nei suoi sviluppi esecutivi, suggerisca ai suoi autori comportamenti che offendono la incolumità dell'ostaggio, ad esempio con il taglio di un lobo dell'orecchio, o che ne cagionino la morte.

Purtroppo il delitto *de quo*, tradizionalmente collocato tra i delitti contro il patrimonio, ha rivelato una elevata nota di pericolosità per la vita e per la incolumità dell'ostaggio.

Il legislatore, pertanto, deve adottare una soluzione che costituisca uno stimolo, per gli autori del reato, a non aggravare le conseguenze del delitto; e quindi a favorire, quando questo si verifichi, il rispetto della vita e della incolumità dell'ostaggio.

A tal fine appare inutile la previsione di un trattamento sanzionatorio nettamente differenziato per assicurare tale risultato.

La differenza della pena secondo che l'ostaggio venga o non venga rilasciato incolume deve essere particolarmente significativa se si vuole che gli autori del crimine, percependone l'importanza, si adoperino per ridurre il rischio dell'ergastolo.

Si tratta del resto di una soluzione già adottata in altri Stati e che si propone di concorrere alla tutela della vita e della incolumità dell'ostaggio.

È ovvio che la innovazione proposta potrà contribuire ad evitare che il sequestro venga portato a conseguenze ulteriori, non a prevenirlo.

A fini preventivi servono altri rimedi.

Per tali scopi, ferme restando le norme premiali a favore dei collaboratori, che in passato hanno già dato buoni risultati, è necessario prendere le opportune iniziative per la cattura dei latitanti o quanto meno per favorirne la costituzione.

L'esperienza insegna, infatti, che in Sardegna e nei sequestri commessi anche altrove da sardi la presenza del latitante è normale per ovvie ragioni. Egli può dedicarsi alla custodia dell'ostaggio senza essere sottoposto a controlli; e dovendo di solito espiare lunghe pene detentive il deterrente della pena è meno efficace, così come assume minore importanza nei suoi confronti il rischio di rivelazioni di eventuali collaboratori.

L'altra disposizione innovativa è motivata dalla constatazione che, nonostante il sequestro dei beni, i familiari dell'ostaggio si adoperano, per ovvie ragioni, per ottenere il denaro necessario per la liberazione. E per ottenerlo sono costretti a sopportare sacrifici economici maggiori rispetto a quelli che sopporterebbero qualora avessero la libera disponibilità dei beni, imbattendosi spesso in persone che procurano loro le necessarie risorse finanziarie lucrando indebiti vantaggi economici.

La misura del sequestro dei beni si è rivelata quindi, più che inutile, addirittura dannosa per la famiglia dell'ostaggio, e spesso ha determinato situazioni conflittuali di ostacolo alla attività investigativa. L'obbligatorietà del sequestro, nella pratica, ha deresponsabilizzato gli inquirenti che non possono diversificare gli interventi in presenza di situazioni del tutto differenti. Basti pensare alla diversa incidenza che può avere un sequestro di beni eseguito nei confronti di un possidente agrario, e quindi avente ad oggetto per lo più immobili e depositi bancari, da quello relativo ai beni di un socio di un gruppo industriale di grosse dimensioni. In quest'ultimo caso, nella pratica si è assistito ad una automaticità dell'intervento, anche per quanto riguarda le transazioni commerciali del gruppo, con gravissimo danno per l'attività delle società che nel mercato devono operare con estrema rapidità per vincere la concorrenza, a volte con scelte da adottare in pochi minuti.

Assoggettare il potere di autorizzare delicate e non sempre immediatamente comprensibili scelte economiche al giudizio di un magistrato, che quindi deve esprimere il proprio parere in ordine alla possibilità o meno che una determinata transazione commerciale, magari su mercati esteri, possa costituire un tentativo di monetizzare la somma per il pagamento di un riscatto, significa stravolgere lo spirito della legge e, comunque, creare gravissimi danni al gruppo industriale che, subendo una tale limitazione per mesi, soffre, ad opera dello Stato, un danno maggiore rispetto a quello che provoca il pagamento del riscatto.

Si è quindi ritenuto indispensabile abrogare la norma relativa al sequestro dei beni, rivelatisi, come detto, inutile e fonte di gravosi oneri per il sequestrato e i suoi congiunti.

Si è invece ritenuto di inserire una norma per reprimere e punire il triste fenomeno dello « sciacallaggio » che, favorito dalla mancanza di emissari affidabili, anche per le considerazioni svolte in precedenza, ha assunto dimensioni enormi ed allarmanti, tanto da costituire un quotidiano problema per i familiari dell'ostaggio disorientati da notizie, suggerimenti, messaggi di ogni genere che giungono con incredibile frequenza. Non essendovi chi, al fianco della famiglia ed in aiuto ad essa può valutare la genuinità o la falsità di tutta questa moltitudine di presunti contatti, di fatto ogni notizia deve essere verificata, il più delle volte con pericolo personale e con grande perdita di tempo. Raramente i familiari informano gli inquirenti, intimoriti dalle minacce che spesso accompagnano questi messaggi.

Per fronteggiare questo squallido fenomeno si è predisposta una norma che prevede la punibilità di varie condotte, da quella del semplice mitomane sino a quella, gravissima, di colui che specula pur sapendo della morte dell'ostaggio.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 630 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 630. – *(Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione)*. — Chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto, è punito con l'ergastolo.

Se la persona sequestrata viene liberata incolume il colpevole è punito con la reclusione da ventiquattro a trenta anni.

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.

Nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera, al di fuori del caso previsto dal comma precedente, 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 venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo a due terzi.

Fuori dei casi previsti dal terzo e quarto comma, quando ricorrano più circostanze attenuanti la pena prevista dal primo comma non può essere inferiore a ventiquattro anni e quella prevista dal secondo comma non può essere inferiore a quindici anni ».

ART. 2.

1. I commi 1, 2, 3, 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.

ART. 3.

1. Dopo l'articolo 3 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è inserito il seguente:

« ART. 3-*bis*. — *1*. Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato, al fine di trarne vantaggio fornisce o comunque diffonde indicazioni false sui luoghi dove è trattenuta la persona sequestrata o sugli autori del delitto è punito con la reclusione da due a sei anni.

2. Chiunque indica modalità o condizioni per la liberazione della persona sequestrata destituite di fondamento, rappresentandole falsamente come provenienti comunque dagli autori del delitto, è punito con la reclusione da tre a sette anni.

3. La pena è della reclusione da cinque a dodici anni se il fatto di cui al comma 2 è commesso successivamente al decesso della persona sequestrata qualora il colpevole sia a conoscenza del decesso ».

ART. 4.

1. L'articolo 7 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è sostituito dal seguente:

« ART. 7. — *1*. Quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori, ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, il pubblico ministero può, con decreto motivato, ritardare l'esecuzione o disporre che sia ritardata l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, dell'arresto, del fermo dell'indiziato di delitto o del sequestro. Nei casi di urgenza il ritardo dell'esecuzione dei predetti provvedimenti può essere disposto anche oralmente, ma il relativo decreto deve essere emesso entro le successive quarantotto ore ».

ART. 5.

1. Alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 5 del codice di procedura penale le parole: « 630 comma 1 » sono sostituite dalle seguenti: « 630 commi primo e secondo ».

DDL13-3304
Lire 500