

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

25.

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 NOVEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDICE

PAG.	PAG.
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):	
Nuove norme in materia di sequestro di persona a fine di estorsione nonché sulle associazioni rivolte al traffico di sostanze stupefacenti (1232);	
TESTA ed altri: Provvedimenti per la lotta alla criminalità ed ai sequestri di persona a scopo di estorsione (1161);	
RAUTI ed altri: Modifica dell'articolo 630 del codice penale concernente l'aggravamento delle pene per il sequestro di persona a scopo di estorsione (1164);	
MACIS ed altri: Norme in materia di delitti contro la persona e di sequestri a scopo di estorsione (1400);	
	ROSSI DI MONTELERA: Norme per la prevenzione e repressione dei sequestri di persona (2081) 3
	RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> 3, 6, 7
	CARPINO ANTONIO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> 6, 7
	CIFARELLI MICHELE, <i>Relatore</i> 3, 5, 7
	GRANATI CARUSO MARIA TERESA 5
	Disegno di legge (Rinvio):
	Norme per il funzionamento della Corte d'appello di Salerno (<i>Approvato dalla II Commissione permanente del Senato</i>) (1970) 7
	RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> 8
	NICOTRA BENEDETTO VINCENZO 8
	ONORATO PIERLUIGI 8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

VALENTINA LANFRANCHI CORDIOLI,
Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Nuove norme in materia di sequestro di persona a fine di estorsione nonché sulle associazioni rivolte al traffico di sostanze stupefacenti (1232); e delle proposte di legge Testa ed altri: Provvedimenti per la lotta alla criminalità ed ai sequestri di persona a scopo di estorsione (1161); Rauti ed altri: Modifica dell'articolo 630 del codice penale concernente l'aggravamento delle pene per il sequestro di persona a scopo di estorsione (1164); Macis ed altri: Norme in materia di delitti contro la persona e di sequestri a scopo di estorsione (1400); Rossi di Montelera: Norme per la prevenzione e repressione dei sequestri di persona (2081).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove norme in materia di sequestro di persona a fine di estorsione nonché sulle associazioni rivolte al traffico di sostanze stupefacenti »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Testa ed altri: « Provvedimenti per la lotta alla criminalità ed ai sequestri di persona a scopo di estorsione »; Rauti ed altri: « Modifica dell'articolo 630 del codice penale concernente l'aggravamento delle pene per il sequestro di persona a scopo di estorsione »; Macis ed altri: « Norme in materia di delitti contro la persona e di sequestri a scopo di estorsione »; e Rossi di Montelera: « Norme

per la prevenzione e repressione dei sequestri di persona ».

In attesa che giunga il relatore, sospendo la seduta fino alle ore 10.

La seduta, sospesa alle 9,35, è ripresa alle 10.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che, nella precedente seduta, si è conclusa la discussione sulle linee generali dei provvedimenti. Passiamo quindi alle repliche.

MICHELE CIFARELLI, *Relatore*. Come ho già avuto modo di dire, ho ritenuto opportuno essere breve e schematico nella presentazione iniziale e poi nella successiva integrazione dei testi al nostro esame, nella mia qualità di relatore; prendo ora lo spunto per esporre dapprima il punto di vista del gruppo repubblicano — di cui sono rappresentante in Commissione — sull'argomento. Successivamente, esporrò alcune ulteriori precisazioni più particolarmente attinenti al mio incarico di relatore.

Debbo dire innanzitutto che il testo più vicino al nostro modo di pensare è quello del Governo, che indubbiamente va migliorato e presta il fianco ad alcune critiche di cui parlerò, ma che nella sostanza presenta una soluzione equilibrata ai problemi di cui ci stiamo occupando. Non va comunque dimenticato il notevole apporto delle altre proposte di legge in relazione agli argomenti sollevati.

Siamo d'accordo sul fatto che il fenomeno dei sequestri di persona — qualunque ne sia il movente e lo scopo — rappresenta un « flagello » e saremmo dell' avviso di non collegare ad esso le norme riguardanti la repressione del traffico della droga; condividiamo, quindi, le osser-

vazioni che, su questo punto, sono state avanzate. Mi pare cioè che la disciplina dei sequestri di persona debba essere tenuta distinta da quella che si occupa del collegamento finanziario tra i proventi dei sequestri e la loro utilizzazione nell'industria della droga, in quanto vi è al riguardo una legislazione in corso.

Per quanto riguarda l'obbligo, posto dal disegno di legge per chi abbia notizia di un sequestro, di denunciarlo alle autorità, siamo senza dubbio di fronte ad un problema morale.

Su questo punto, effettivamente, i colleghi che hanno partecipato alla discussione hanno dato un apporto critico. Vi è infatti il grosso rischio che si possa finire col favorire i sequestratori. Inoltre, è ripugnante che chi abbia notizia di un sequestro non ne faccia parola. È giusto che questa forma di inerzia e di omertà, colposa o dolosa, venga punita, però entro certi limiti. Il gruppo repubblicano ha esaminato tale aspetto della questione: creare *sic et simpliciter* questo obbligo di denuncia, così come articolato, ci pare un po' troppo. Sarebbe opportuno enucleare una forma marginale e nello stesso tempo « degradata » di tale vincolo, perché così come è stato formulato non ci sentiamo di accoglierlo, salvo che nel corso del dibattito emerga la possibilità di considerarlo in una posizione subordinata rispetto a quella configurata.

Circa l'altra questione della quale si fa portatore, con la sua proposta, il collega Testa — cioè quella del cosiddetto « blocco » dei beni del sequestrato — riteniamo che essa sia molto importante e ne vediamo tutte le implicazioni (mi riferisco allo studio di questa forma di criminalità); reputo però che gli inconvenienti siano più consistenti dei vantaggi. Mi pare che sia una illusione illuministica tentare di scoraggiare il crimine e di far terra bruciata intorno ai sequestratori; pur apprezzando il tentativo compiuto nel progetto di legge presentato dai colleghi socialisti, non possiamo dividerlo.

Rimane il problema di prevedere, dal punto di vista « premiale », una singola norma che si possa estendere anche ad al-

tre ipotesi criminose, oltre a quella dei sequestri di persona; su questo siamo favorevoli. Non è bene però dire: « questa è una norma di ordine generale », perché, se avessimo lavorato in questi anni seguendo il criterio della sistematicità assoluta, non avremmo modificato alcunché del sistema. Sono dell'avviso che lo schema razionale debba essere nel cervello e nell'orientamento dei legislatori, e che non vi debbano essere remore nell'adottare norme produttive di effetti quando si verifichi una urgenza.

L'articolo 69-ter — prospettato dalla proposta di legge comunista — mi pare possa essere accettato, naturalmente con la riserva che questi reati non si combattano efficacemente con l'arma delle pene; condividiamo inoltre la tesi dei colleghi di configurare questo tipo di reato come reato contro la persona e non contro il patrimonio, con tutte le implicazioni che ciò comporta, affidato quindi alla competenza della corte d'assise.

Pur tuttavia, se la logica dell'acquisizione del reato di sequestro di persona deve essere quella di comprenderlo all'interno dei reati contro la persona, è inevitabile che si abbia questo tipo di conseguenza sul diritto processuale penale. Su tale punto noi non dissentiamo.

Vorremmo inoltre che il sistema delle pene venisse organato in modo tale che siano escluse determinate attenuanti e che siano impediti gli effetti del provvedimento in fase di esecuzione che porterebbero a vanificare l'entità della pena inflitta.

Per quanto riguarda la proposta di legge del gruppo del MSI-destra nazionale — che prevede la pena dell'ergastolo — noi riteniamo che una diminuzione della sanzione penale si debba configurare soltanto in relazione alla entità e natura del reato.

Non abbiamo, inoltre, alcuna esitazione a ritenere che la « manovalanza » impiegata per la consumazione del sequestro vada colpita non meno di quanto lo siano gli « architetti ».

Il collega Testa ha presentato alla Commissione uno studio approfondito sull'argomento e, analizzando la dinamica del « gruppo sequestratore », ha posto l'ac-

cento sul fatto che sia molto importante creare una crisi al suo interno per poter conseguire la rapida liberazione del sequestrato e giungere alla punizione dei responsabili.

Ho avuto modo di rileggere i resoconti delle precedenti sedute che questa Commissione ha tenuto per dibattere il disegno di legge oggi al nostro esame, e posso affermare che i colleghi intervenuti, esponendo le loro ragioni, hanno affrontato tutti gli aspetti del provvedimento. Per queste ragioni, nell'esporre l'opinione del rappresentante del gruppo repubblicano in Commissione, mi sono attenuto ad esprimere delle considerazioni generali.

Per quanto riguarda la mia opinione come relatore del disegno di legge n. 1232, posso dire che ho recepito tutte le osservazioni del dibattito. Concludo, ribadendo la proposta che la Commissione istituisca un Comitato ristretto che esamini, rapidamente ed in maniera approfondita, l'insieme dei provvedimenti presentati sulla materia.

MARIA TERESA GRANATI CARUSO. Signor presidente, desidero avere un chiarimento. Ascoltando l'intervento dell'onorevole Cifarelli, ho avuto modo di conoscere le sue opinioni sul merito del provvedimento al nostro esame solo come rappresentante del gruppo repubblicano e non come relatore. Desidererei, pertanto, che l'onorevole Cifarelli dicesse qualcosa di più anche sotto tale veste.

MICHELE CIFARELLI, *Relatore*. Vorrei venire incontro alla richiesta della collega Granati Caruso — che dal punto di vista formale ha ragione — integrando la seconda parte del mio intervento con le seguenti osservazioni. Certamente la coincidenza dei due ruoli (rappresentante del gruppo repubblicano e relatore) ricoperti da chi vi parla ha nuociuto alla chiarezza del mio intervento.

Il relatore ha visto emergere, dal dibattito che si è svolto fino ad oggi, l'esigenza che la materia dei sequestri di persona venga inquadrata all'interno dei reati contro la persona. In particolare l'ono-

revole Felisetti aveva espresso l'opinione — che il relatore condivide — di ricomprendere nell'articolo 605 del codice penale sia il reato di sequestro di persona a fini di terrorismo o di aggressione all'ordine costituito, sia quello a scopo patrimoniale.

Ripeto ancora una volta che sull'inserimento del reato di sequestro di persona all'interno dei reati contro la persona, vi è la opinione concorde di tutti i gruppi.

Per passare ad un'altra questione, devo rilevare con soddisfazione che la discussione che si è svolta sui provvedimenti oggi al nostro esame non ha subito la pressione dell'opinione pubblica turbata da un caso clamoroso di sequestro, e tale circostanza — come sottolineava anche l'onorevole Macis — ci ha permesso di lavorare serenamente.

Ma non è questa una considerazione rilevante; ben più importante è la necessità di non « abbassare la guardia » nei confronti di questo reato gravissimo. In particolare non dobbiamo puntare soltanto su eventuali riduzioni di pena, perché in questo modo non giungeremo ai risultati desiderati. Certamente è importante effettuare delle differenziazioni all'interno del « gruppo sequestratore », ove esistano, ma dobbiamo anche porre molta attenzione al fatto che l'opinione pubblica potrebbe « condannarci », non comprendendo l'atteggiamento di favore che questo provvedimento prevederebbe nei confronti di chi si è assunto delle responsabilità all'interno della catena del complesso sequestratore.

A questo riguardo condivido l'esigenza, sottolineata dall'onorevole Testa, che le indagini siano rapide e siano facilitate da idonei strumenti legislativi. In alcuni casi di sequestro, infatti, si è giunti alla rapida identificazione degli autori materiali, senza giungere però a quella degli organizzatori. Anche su tale questione vi è un generale consenso. Il collega Testa ci ha altresì esposto delle considerazioni che possono essere recepite dalla Commissione, come la consapevolezza dell'incidenza che può avere la riduzione della pena o l'importanza del blocco del patrimonio del

sequestrato, ma quest'ultimo aspetto è stato oggetto di critiche.

In seno al proposto Comitato ristretto dovremo prendere atto dei dubbi emersi, che certamente non favoriscono l'accoglimento di questo metodo d'azione. Gli inconvenienti e le difficoltà sono numerosi; sarebbe fin troppo facile ricordare le conseguenze che rendono inapplicabile il sistema.

Le norme contenute nella proposta Macis riguardanti le assicurazioni ed il riferimento al sistema bancario meritano di essere inserite in un testo unificato.

Un altro aspetto importante è quello che si occupa del collegamento tra i sequestri di persona, il traffico della droga e le attività connesse. Ritengo che su tale tema vi sia unanimità di intenti, anche se alcune divergenze si manifestano circa le conseguenze primarie e processuali. Mentre da una parte la proposta socialista presenta una formulazione valida per ogni ipotesi criminosa, dall'altra, nel corso della discussione sulle linee generali, sono emerse voci critiche, tra le quali però non vi è la mia. Ritengo che norme di carattere generale come questa debbano essere razionalizzate in conformità con il fine che si vuole conseguire, cioè la disorganizzazione e la disgregazione del gruppo criminale.

Mi auguro, in conclusione, che la collega Granati Caruso sia riuscita a ravvivare la presa di posizione del relatore e la ringrazio per aver richiamato la mia attenzione su ciò perché, sinceramente, ritenevo fosse sufficiente un esame generale delle questioni sollevate dal provvedimento.

PRESIDENTE. Do pertanto la parola al rappresentante del Governo, onorevole Carpino.

ANTONIO CARPINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Prendendo atto dell'unanimità della richiesta di formazione di un Comitato ristretto, il Governo non si dichiara contrario, anche se ritiene in questa sede di formulare alcune osservazioni che si fondano sulla fi-

losofia del testo presentato dal Governo stesso.

Ci troviamo di fronte ad un reato di profondo allarme sociale, di cui abbiamo dovuto registrare negli ultimi tempi una notevole recrudescenza, ed è per questo che, nell'adottare questo provvedimento, non dobbiamo lasciarci trasportare da fatti emozionali che non sempre sono buoni consiglieri.

Il Governo si dichiara contrario alla scelta relativa al cosiddetto « blocco » dei beni, in quanto, come è evidente, i familiari della vittima tenterebbero di ricorrere ad altre fonti di approvvigionamento, magari ad organizzazioni di tipo criminale o, comunque, ad ogni possibile espediente per eludere il blocco, senza che da ciò possa derivare una loro responsabilità penale.

La discriminante prevista sarebbe estensibile anche ai non familiari che a titolo di amicizia o umanitario si adoperassero per ottenere la liberazione della vittima, mentre, d'altra parte, va rilevato che anche meccanismi volti ad incidere su aspetti contrattualistici al di là delle possibilità offerte dal codice civile (si pensi, ad esempio, alla rescissione) se, da un lato, non paiono idonei ad evitare il pagamento del riscatto, dall'altro, possono creare serie ripercussioni sul sistema economico, tenuto conto del fatto che normalmente i sequestratori sono persone di « spicco » nel mondo dell'economia e della finanza.

Eguale non utile appare un divieto relativo a contratti di assicurazione, perché lo stesso non vincolerebbe certo le imprese straniere, e quindi, richiamando quanto testé detto circa le « capacità economiche » delle possibili vittime, non sarebbe in grado di spiegare effetti « inibenti ».

In definitiva, la linea preferenziale nella quale muoversi sembra essere quella — proposta dal Governo — di un'estensione della sfera di applicabilità delle particolari misure di prevenzione di cui alla legge n. 646 del 1982, la cui incidenza sul patrimonio non solo del reo ma anche delle eventuali « teste di paglia » è tale da poter effettivamente convincere che il delitto « non paga ».

Quanto ai problemi relativi alla competenza a conoscere del reato di cui all'articolo 630 del codice penale e di quello di cui all'articolo 289-bis, è da notare che il Governo si è già dato carico dei medesimi, chiarendo che, per l'ipotesi di cui al terzo comma dell'articolo 630 (che è quella in cui con il sequestro concorre l'omicidio), la competenza spetta alla corte d'assise. Non è sembrato opportuno, invece, estendere la competenza della corte anche alle altre ipotesi previste dall'articolo 630 al fine di non gravare ulteriormente tale organo giudicante.

Per ciò che attiene alla collocazione sistematica, è da dire che « lo spostamento » delle fattispecie in esame, se crea problemi teorici, non sembra rilevante agli effetti pratici, mentre, per altro verso, va notato che il Governo ha ritenuto di dover proporre anche modifiche dell'articolo 75 della legge n. 685 del 1975 con il disegno di legge in questione, considerato che sia i sequestri di persona, sia il grosso traffico di droga — con i connessi problemi di riciclaggio del denaro sporco — costituiscono alcune tra le attività preferenziali delle associazioni criminali di tipo mafioso e che, dunque, una strategia complessiva impone interventi non settoriali.

Il Governo, pertanto, è dell'avviso di mantenere nel testo — ovviamente in quello che verrà elaborato dal Comitato ristretto — le disposizioni relative al traffico di droga, ritenendo che questo ultimo in moltissimi casi sia strettamente legato ai sequestri di persona.

Non mi soffermerò sulla proposta di legge Rauti ed altri, in quanto essa si limita a prevedere aumenti di pena, né su quella Rossi di Montelera, che riguarda altra materia. Preciso altresì che il Governo intende continuare a seguire la filosofia che caratterizza il disegno di legge, pur prendendo atto naturalmente della portata delle argomentazioni svolte da tutti gli intervenuti nel corso della discussione sulle linee generali; argomentazioni che non possono certo essere prese in considerazione con superficialità meritando, al contrario, un notevole approfondimento.

Le osservazioni che ho testé succintamente svolto rappresentano il punto di vista del Governo che parteciperà ai lavori del Comitato ristretto con animo aperto e con l'intendimento di dare tutta la propria collaborazione affinché si arrivi alla formulazione di una legge in grado di dare una risposta positiva ai problemi emergenti dal grave fenomeno di malavita di cui stiamo discutendo.

MICHELE CIFARELLI, *Relatore*. Desidererei sapere qual è l'orientamento del Governo relativamente alla questione della omessa denuncia di cui all'articolo 2 del disegno di legge.

ANTONIO CARPINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La questione sarà ovviamente approfondita; comunque, il Governo sostiene la propria scelta — compiuta con la formulazione dell'articolo 2 — in quanto rispondente ad un obbligo di solidarietà sociale ed umana.

PRESIDENTE. Il relatore ha proposto la nomina di un Comitato ristretto per l'esame e la eventuale formulazione di un testo unificato del disegno e delle proposte di legge in discussione. Pongo in votazione tale proposta.

(E approvata).

Mi riservo la nomina dei componenti del Comitato sulla base delle designazioni dei gruppi.

Rinvio della discussione del disegno di legge: Norme per il funzionamento della Corte d'appello di Salerno (Approvato dalla II Commissione permanente del Senato) (1970).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme per il funzionamento della Corte d'appello di Salerno », già approvato dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 18 luglio 1984.

Avverto la Commissione che, in attuazione di quanto mi è stato sollecitato dalla Commissione stessa, ho scritto al presidente della Commissione affari costitu-

IX LEGISLATURA - QUARTA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 27 NOVEMBRE 1984

zionali una lettera dal seguente contenuto: « Nell'odierna seduta della Commissione giustizia è stata ribadita l'inderogabile necessità che la I Commissione esprima, con cortese sollecitudine, il parere di competenza sul disegno di legge n. 1970 (« Norme per il funzionamento della Corte di appello di Salerno »), assegnato alla IV Commissione in sede legislativa ».

A questa lettera non è stata data finora risposta, né abbiamo avuto il parere. Comunico inoltre alla Commissione che, invece, la V Commissione ha già trasmesso il suo parere, che è favorevole alla proposta di legge. Siamo quindi in attesa del parere della I Commissione.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Ritengo necessario l'invio di un ulteriore sollecito alla presidenza della I Commissione, con la precisazione che l'espressione di questo parere non sia abbinata ad altri, al fine di evitare ritardi al proseguimento dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Vi è infatti una evidente diversità tra il disegno di legge in di-

scussione e le altre proposte di legge relative all'istituzione di nuove sezioni distaccate di corte d'appello, pure all'esame - per il parere di competenza - della I Commissione.

Procederò, quindi, ad un nuovo sollecito al presidente della Commissione affari costituzionali, avvertendolo che la materia deve essere trattata la prossima settimana.

PIERLUIGI ONORATO. Sono pienamente concorde con le osservazioni del presidente.

PRESIDENTE. In attesa, quindi, della espressione del predetto parere, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO