

## PARTE SESTA

### 1. *La normativa circa il sequestro di persona in alcuni Paesi stranieri*

Viene qui di seguito esaminata la normativa vigente in alcuni Paesi stranieri (Canada, Danimarca, Francia, Inghilterra e Irlanda del Nord, Norvegia e Islanda, Stati Uniti d'America e Svezia) in relazione al reato di sequestro di persona, e nel contempo vengono riportati alcuni dati statistici sull'evoluzione del fenomeno relativamente ai Paesi per i quali essi sono disponibili.

L'appunto è stato redatto sulla base di quanto comunicato dalle ambasciate italiane dei Paesi oggetto della ricerca.

Va preliminarmente rilevato che la diversità dei sistemi giuridici presi in considerazione rende talora difficilmente comparabile — vuoi tra gli stessi Paesi presi in considerazione, vuoi tra questi e l'Italia — la regolamentazione giuridica di volta in volta adottata, sovente in relazione ad esigenze sociali differenti.

In ogni modo, dall'analisi condotta sembra possibile trarre, tra le altre, le seguenti osservazioni:

in alcuni ordinamenti (ad esempio Danimarca, Francia) la finalità dell'estorsione non è parte della fattispecie del reato di sequestro di persona, ma è disciplinata come aggravante specifica;

la pena comminata varia normalmente a seconda della gravità della condotta e delle conseguenze del reato. Di regola, alla morte della vittima consegue l'applicazione della pena dell'ergastolo. Nei Paesi di *common law* (in primo luogo Inghilterra e Stati Uniti), conformemente alla tradizione giuridica vigente, non è indicato il massimo della pena (pena indeterminata), la cui individuazione è rimessa al giudice o alla Corte investiti della decisione del caso;

il codice penale francese specifica espressamente che, nei casi di condanna per sequestro di persona, è esclusa l'applicazione di particolari benefici (sospensioni di pena, permessi, semilibertà eccetera) per un periodo prefissato, di norma pari alla metà della pena da scontare. Relativamente all'Inghilterra si ha, invece, notizia dell'applicazione di condoni di pena per buona condotta;

per alcuni dei Paesi considerati (ad esempio Canada, Inghilterra) si è ricevuta notizia espressa che la normativa vigente non contempla il «congelamento» dei beni della famiglia del sequestrato;

in riferimento a quasi tutti i Paesi esaminati è possibile rilevare una certa indisponibilità di dati statistici completi ed analitici: quelli disponibili sono talora di difficile interpretazione, nel senso che in essi sono accomunati reati di gravità ed incidenza sociale diversi;

in alcuni Paesi (ad esempio quelli scandinavi) l'indisponibilità di statistiche deriva dalla quasi totale assenza del fenomeno. Il codice penale svedese non reca neppure una norma specifica per il reato di sequestro di persona;

in quasi tutti i sistemi considerati una attenzione normativa e «sociale» particolare è dedicata al sequestro di minorenne, sovente collegato a situazioni di crisi all'interno della famiglia e posto in essere dagli stessi genitori divorziati o separati.

#### a) *Canada*

In base all'articolo 279 del codice penale canadese, commette reato di sequestro di persona (*kidnapping*) chi sequestra un'altra persona contro la sua volontà con l'intenzione di limitarne la libertà ed al fine di consentirne il trasporto fuori del territorio canadese ovvero per ottenere il pagamento di un riscatto. Il massimo della pena erogabile è l'ergastolo, mentre, qualora per commettere il reato l'agente abbia fatto uso di armi, è prevista la pena minima della reclusione per quattro anni. La circostanza che la vittima del reato non abbia opposto resistenza non costituisce scriminante, a meno che l'imputato non provi che la mancata resistenza non sia stata determinata dall'uso della minaccia o della forza.

Indipendentemente dal sequestro di persona a scopo di estradizione o di estorsione, l'articolo 279 punisce, inoltre, il fatto di privare qualcuno della libertà personale senza un ordine legittimo dell'autorità: il massimo della pena è fissato in dieci anni di reclusione nei casi più gravi (*indictable offences*) ed in 18 mesi nei casi meno gravi (*summary convictions*).

Il codice penale prevede, inoltre, altre figure di reato contro la libertà personale, affini a quella di sequestro di persona tra le quali:

*la presa di ostaggio (hostage taking)*. L'articolo 279.1 punisce con la reclusione massima dell'ergastolo (il minimo della reclusione per quattro anni è prescritto se il fatto non è commesso con l'uso di armi) chiunque illegittimamente privi un soggetto della libertà personale con la minaccia di far dipendere la sicurezza della persona o la continuazione dello stato di detenzione dal fatto che un'altra persona o gruppo di persone, inclusi Stati o governi, non accolgano le sue richieste;

*rapimento (abduction) di minorenne*. Il reato, previsto dagli articoli 280-283, è punito con la reclusione variabile nel massimo dai cinque ai dieci anni, a seconda che la vittima abbia meno di sedici o di quattordici anni. Costituiscono cause di esclusione della colpevolezza il consenso manifestato dai genitori o da chi abbia la custodia del minore (articolo 284).

Quanto alle statistiche, le autorità canadesi menzionano oltre 1.800 casi sequestro di persona nel solo 1996. In realtà, il reato di cui all'articolo 279 del codice penale è in tale Paese abbastanza raro. I casi riportati riguardano per lo più la sottrazione della libertà personale conseguente alla commissione di reati diversi (particolari vicende familiari

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con sottrazione di minore; violenze sessuali o private che hanno comportato la sottrazione della libertà personale; rapine in banca o esercizi commerciali con conseguente presa di ostaggi eccetera). Non esiste, inoltre, in Canada una regolamentazione giuridica del sequestro dei beni della famiglia della vittima di sequestro di persona.

b) *Danimarca*

L'articolo 261 del codice penale punisce con la reclusione fino a quattro anni chi priva taluno della libertà. La pena è della reclusione da uno a dodici anni se il reato è commesso a fini di lucro, ovvero la priverazione della libertà è stata di lunga durata, o la vittima è malata di mente o è stata tenuta reclusa in un Paese straniero o in zona di operazioni di guerra straniera. Il successivo articolo 262 punisce anche il fatto di chi abbia per grave negligenza dato causa al reato di cui al precedente articolo 261: in tal caso è prevista un'ammenda o, al ricorrere di circostanze aggravanti, la reclusione fino ad un anno.

Secondo quanto risulta da dati del Ministero della giustizia, nel periodo 1987-1996 vi sono state 655 denunce per i reati di sequestro di persona e nel periodo 1990-1996 386 casi risolti, così ripartiti:

|       |                               |
|-------|-------------------------------|
| 1987: | 51 denunce;                   |
| 1988: | 57 denunce;                   |
| 1989: | 68 denunce;                   |
| 1990: | 52 denunce e 43 casi risolti; |
| 1991: | 63 denunce e 45 casi risolti; |
| 1992: | 69 denunce e 56 casi risolti; |
| 1993: | 62 denunce e 49 casi risolti; |
| 1994: | 80 denunce e 66 casi risolti; |
| 1995: | 74 denunce e 64 casi risolti; |
| 1996: | 79 denunce e 63 casi risolti. |

Dalla statistica non si evince, tuttavia, il tipo di reato connesso ad ogni singolo caso e la maniera nella quale gli stessi sono stati risolti.

c) *Francia*

Il delitto di sequestro di persona (*enlèvement, séquestration*) è disciplinato, con la previsione di diverse fattispecie, dagli articoli 224-1 fino al 224-5 del nuovo codice penale.

La previsione di base è contenuta nell'articolo 224-1, che punisce con la reclusione a venti anni arrestare, detenere o sequestrare una persona senza ordine dell'autorità e fuori dei casi previsti dalla legge. Tuttavia, se la vittima è liberata spontaneamente entro il settimo giorno del sequestro, la pena prevista è la reclusione di cinque anni e l'ammenda di 500.000 franchi.

Va rilevato che la norma punisce allo stesso modo sia il fatto di apprendere materialmente la persona, indipendentemente dall'averne la successiva custodia (*arrêter, enlever*), sia il fatto di averne la custodia indipendentemente dalla materiale detenzione (*détenir, séquestrer*).

Rispetto alla figura di reato base di cui all'articolo 224-5, sono previste le seguenti aggravanti:

la pena è la reclusione criminale per trenta anni se la vittima ha subito una mutilazione o un'infermità permanente provocate volontariamente o risultanti dalle condizioni di prigionia, o dalla privazione degli alimenti o del sonno (articolo 224-2, comma 1);

è comminato l'ergastolo se il reato è accompagnato o preceduto da torture, atti di barbarie, o ad esso fa seguito la morte della vittima (articolo 224-2, comma 2);

il delitto previsto dall'articolo 224-1 è punito con la reclusione criminale per trenta anni se è commesso da una banda organizzata o nei confronti di più persone: la pena è ridotta alla reclusione per dieci anni, nel caso di liberazione spontanea della vittima entro i sette giorni dal sequestro (articolo 224-3);

qualora il sequestro della persona sia il mezzo per preparare o facilitare la commissione di un crimine o per favorire la fuga o assicurare l'impunità dell'autore o del complice di un delitto, ovvero per ottenere l'esecuzione di un ordine o di una condizione, in particolare il pagamento di un riscatto, la pena prevista è della reclusione per trenta anni: anche in questo caso, la liberazione spontanea della vittima nei sette giorni dal sequestro, senza il raggiungimento delle finalità predette, comporta la riduzione della pena con la reclusione per dieci anni (articolo 224-4);

se la vittima di uno dei reati di cui agli articoli da 224-1 a 224-4 è un minore di quindici anni, la pena è portata all'ergastolo se il fatto è punito con la reclusione criminale per trenta anni ed alla reclusione criminale per trenta anni se il fatto è punito con la reclusione criminale per venti anni (articolo 224-5).

Con riferimento a tutte le fattispecie di reato in precedenza menzionate, il condannato non può beneficiare di sospensioni o frazionamenti della pena, permessi, semilibertà o liberazione condizionale, per tutta la durata di uno speciale «periodo di sicurezza» (*période de sûreté*), che è di norma pari alla metà della pena ovvero, nel caso di ergastolo, a diciotto anni.

#### d) Inghilterra e Irlanda del Nord

Il sequestro di persona (*kidnapping*) costituisce in Inghilterra e Galles un reato cosiddetto di *common law*, cioè disciplinato dalla tradizione giurisprudenziale, piuttosto che da una legge scritta.

Sulla base della configurazione classica del reato in parola, è punita la condotta di colui che, con la forza o l'inganno, illegittimamente prende e trascina via dal luogo in cui si trova una persona, senza il consenso di quest'ultima. La pena è di durata indeterminata, essendo fissata di volta in volta dalla Corte.

Affine al reato di sequestro di persona, ma disciplinato da una fonte scritta, è il reato di rapimento di minorenne (*child abduction*), punito, nel massimo, con la reclusione per sette anni dal *Child Abduction Act*

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

del 1984: in particolare, la sezione prima della legge sanziona il fatto del genitore che conduce all'estero un minore di anni sedici senza il consenso dell'altro genitore ed in spregio ad un ordine del giudice; la sezione seconda, invece, prende in considerazione il caso in cui il reato sia commesso da persona diversa da uno dei genitori, senza che il fatto di sottrarre e detenere il minore di anni sedici sia autorizzato dalla legge o sussista una ragionevole motivazione.

Sulla base della legge del 1984, inoltre, il reato di sottrazione di fanciullo inferiore ai sedici anni non può essere perseguito se non vi sia l'assenso del *Director of public prosecution*, che è il vertice della struttura del pubblico ministero in Inghilterra e Galles.

Va segnalato, infine, che nei Paesi considerati non si fa ricorso al «congelamento» dei beni della famiglia del sequestrato, mentre trovano applicazione i condoni di pena per buona condotta.

Sulla base delle statistiche criminali per l'Inghilterra ed il Galles elaborate dal Ministero degli interni (*Home Office*) nel periodo 1986-1996 vi sono stati in Inghilterra e Galles 8.437 casi di sequestro di persona e 2.462 casi di rapto di minorenne portati all'attenzione della polizia, nonché 2.836 casi di sequestro di persona e 582 casi di rapimento di minorenne conclusisi con una sentenza di condanna o cauzionati, così ripartiti nel periodo considerato:

*Reati registrati dalla polizia*

## Sequestri di persona

|                |       |
|----------------|-------|
| 1986 . . . . . | 215   |
| 1987 . . . . . | 257   |
| 1988 . . . . . | 403   |
| 1989 . . . . . | 516   |
| 1990 . . . . . | 545   |
| 1991 . . . . . | 766   |
| 1992 . . . . . | 929   |
| 1993 . . . . . | 1.051 |
| 1994 . . . . . | 1.079 |
| 1995 . . . . . | 1.247 |
| 1996 . . . . . | 1.429 |

## Sequestri di minori

|                |     |
|----------------|-----|
| 1986 . . . . . | 109 |
| 1987 . . . . . | 100 |
| 1988 . . . . . | 156 |
| 1989 . . . . . | 140 |
| 1990 . . . . . | 208 |
| 1991 . . . . . | 196 |
| 1992 . . . . . | 206 |
| 1993 . . . . . | 275 |
| 1994 . . . . . | 343 |
| 1995 . . . . . | 355 |
| 1996 . . . . . | 374 |

*Casi definiti con sentenza di condanna o cauzionati*

## Sequestri di persona

|            |     |
|------------|-----|
| 1986 ..... | 132 |
| 1987 ..... | 151 |
| 1988 ..... | 205 |
| 1989 ..... | 239 |
| 1990 ..... | 217 |
| 1991 ..... | 263 |
| 1992 ..... | 284 |
| 1993 ..... | 309 |
| 1994 ..... | 306 |
| 1995 ..... | 342 |
| 1996 ..... | 392 |

## Sequestri di minori

|            |    |
|------------|----|
| 1986 ..... | 35 |
| 1987 ..... | 45 |
| 1988 ..... | 44 |
| 1989 ..... | 66 |
| 1990 ..... | 42 |
| 1991 ..... | 61 |
| 1992 ..... | 49 |
| 1993 ..... | 42 |
| 1994 ..... | 53 |
| 1995 ..... | 69 |
| 1996 ..... | 76 |

Per quanto attiene all'Irlanda del Nord – dove il reato di sequestro di persona è parimenti considerato una *common law offence*, mentre il reato di rapimento di minorenne è punito dal *Child Abduction (Northern Ireland) Order* del 1985 – le statistiche relative al periodo 1987-1996 registrano 31 casi di sequestro di persona (10 nel 1987, 1 nel 1988, nessun caso nel 1989, 2 nel 1990, 4 nel 1991, 3 nel 1992, 6 nel 1993, nessun caso nel 1994, 3 nel 1995, 2 nel 1996) e 5 casi di rapimento di minorenne (nessun caso nel triennio 1987- 1989, un caso per ciascuno degli anni 1990, 1991, 1994, 1995, 1996).

e) *Norvegia e Islanda*

L'articolo 223 del capitolo ventunesimo del codice penale norvegese punisce con la detenzione fino a cinque anni colui che illegalmente priva una persona della libertà personale ovvero concorre a tale privazione di libertà. Qualora il sequestro si sia protratto per oltre un mese, ovvero abbia causato sofferenze fuori dell'ordinario o gravi danni alla persona o alla salute o la morte della vittima, la pena prevista è della detenzione per almeno un anno. Il reato di rapina – al quale può conseguire un sequestro di persona – è punito dall'articolo 268 del medesimo codice con la pena base della reclusione fino a cinque anni, aumentata fino a 12 anni per

rapina grave e fino a 21 anni nel caso in cui dalla rapina grave siano derivati la morte o lesioni gravi.

In Norvegia il fenomeno del sequestro di persona a scopo di estorsione è pressoché sconosciuto. I pochi casi di sequestro di persona registrati negli ultimi anni sono avvenuti in connessione con rapine o in relazione a controversie tra genitori sull'affidamento di minori sottratti al genitore che ne ha la custodia.

In Islanda la normativa sui sequestri di persona trova collocazione negli articoli 225, 226 e 227 del capitolo ventiquattresimo del codice penale («Crimini concernenti la privazione della libertà della persona»). Le pene massime previste sono, a seconda dei casi, la detenzione fino a 16 anni, ovvero l'ergastolo.

In Islanda, inoltre, non sono stati registrati casi di sequestro di persona a scopo di estorsione negli ultimi anni; pochissimi casi di sequestro di persona hanno riguardato le controversie tra genitori sull'affidamento di minori.

#### f) *Stati Uniti d'America*

Negli Stati Uniti il reato di sequestro di persona rientra nella giurisdizione federale ovvero dei singoli Stati, a seconda che il delitto si consumi nel territorio di più Stati (o abbia riflessi internazionali), ovvero all'interno di un singolo Stato.

Premesso che, se il reato rientra nella giurisdizione di un singolo Stato, troverà applicazione la legge penale vigente all'interno di quest'ultimo, a livello federale il sequestro di persona (*kidnapping*) è disciplinato dal capitolo 56, paragrafi 1.201-1.204 dell'*U.S. Code*.

In particolare:

in base al paragrafo 1.201, la condotta di privare illegittimamente una persona, in qualsiasi forma, della sua libertà personale per ottenere un riscatto è punita con la pena della reclusione la cui durata è stabilita dal giudice, ovvero con l'ergastolo o con la morte se dal fatto deriva la morte della vittima. Il tentativo è punito con la reclusione non superiore nel massimo a venti anni. Va segnalato che, sulla base della norma all'esame, il reato rientra nella giurisdizione federale qualora la vittima non venga rilasciata nelle ventiquattro ore, in quanto, decorso tale tempo, si presume fino a prova contraria che il rapito sia stato trasportato in altro Stato o all'estero;

il paragrafo 1.202 punisce con una multa o con la detenzione non superiore nel massimo a dieci anni il fatto di ricevere, possedere o disporre di denaro o altri beni che sono il frutto del reato di sequestro di persona punito dal paragrafo 1.201, nella consapevolezza della loro illecita provenienza;

secondo il paragrafo 1.203, il fatto di prendere in ostaggio una persona al fine di costringere un terzo o il governo federale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto è punito con reclusione di durata stabilita dal giudice, ovvero con l'ergastolo o con la morte se dal fatto deriva la morte dell'ostaggio;

infine, il paragrafo 1.204 punisce con una multa o con la reclusione per non più di tre anni chiunque conduce e detiene un fanciullo di età inferiore ai sedici anni fuori del territorio degli Stati Uniti con l'intento di ostacolare il legittimo esercizio dei diritti spettanti ai genitori o al genitore.

Risulta molto difficile reperire statistiche relative alla diffusione ed alla ricorrenza del reato di sequestro di persona negli Stati uniti. Secondo dati di fonte FBI, nel 1996 sono stati registrati 425 casi di sequestro di persona, ma il dato risulta di non certa utilità, attesa la difficoltà di distinguere le singole fattispecie in esso incluse. Va, peraltro, segnalata la frequenza del fenomeno dell'illecita sottrazione di minori da parte dei genitori separati o divorziati.

### g) Svezia

Il diritto penale svedese non reca una disciplina particolare per il reato di sequestro di persona: gli articoli 1 e 2 del quarto capitolo del codice penale riguardano, infatti, i reati contro la libertà e la sicurezza delle persone in generale.

Nella pratica il fenomeno dei sequestri di persona ha una scarsa incidenza, soprattutto per quanto attiene ai sequestri di persona a scopo di estorsione, in qualche caso rimasti a livello di tentativo. Un certo rilievo numerico assumono, invece, i sequestri di minori nell'ambito di famiglie con coniugi separati o divorziati.

## 2. Evoluzione normativa dell'articolo 630 C.P.

L'originaria formulazione dell'articolo 630 c.p. prevedeva il delitto del sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, già presente nel codice del 1889 con la denominazione di ricatto.

Secondo il testo originario chiunque sequestrava una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, era punito con la pena della reclusione da 8 a 15 anni. La pena aumentava da 12 a 18 anni di reclusione nel caso di conseguimento del profitto da parte del reo.

Il reato, collocato nel codice penale fra i delitti contro il patrimonio, appariva strutturato in modo da garantire prevalentemente la tutela del patrimonio piuttosto che la libertà e l'incolumità personali.

Fra il 1950 ed il 1970, ma soprattutto fra il 1970 ed il 1974, si verificò non soltanto un aumento vertiginoso del numero dei sequestri di persona, ma anche un mutamento delle motivazioni che erano alla base dei rapimenti: all'originario fine patrimoniale si aggiunsero i cosiddetti «motivi politici». Sotto la spinta di avvenimenti allarmanti e della reazione dell'opinione pubblica, il legislatore dettò una nuova normativa finalizzata al contenimento del fenomeno. La fattispecie del sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione di cui all'articolo 630 c.p., rimasta immutata per un gran numero di anni, subì a partire dal 1974 numerose modificazioni.

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con la legge 14 ottobre 1974, n. 497 (Nuove norme contro la criminalità), il legislatore perseguì, dunque, un duplice obiettivo; da un lato fece leva sulla forza intimidatoria e deterrente derivante dall'inasprimento delle sanzioni: la pena alla reclusione fu aumentata da 8-15 anni a 10-20 anni nell'ipotesi base («Chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione...») e da 12-18 anni a 12-25 anni nell'ipotesi in cui l'intento (e cioè, l'ingiusto profitto della liberazione) fosse conseguito; dall'altro cercò di incentivare la liberazione del sequestrato concedendo all'agente che si fosse adoperato per rilasciare l'ostaggio senza contropartite una cospicua riduzione della pena: fu prevista l'applicazione delle pene previste dall'articolo 605 c.p. (Sequestro di persona), e cioè la reclusione da 6 mesi ad 8 anni «... se l'agente o il concorrente si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà senza che tale risultato sia la conseguenza del versamento del prezzo della liberazione...».

Inoltre la legge stabilì l'attribuzione del delitto in questione (insieme a quelli di rapina e di estorsione aggravata), prima di competenza della Corte d'assise, alla competenza del tribunale e l'obbligatorietà del rito direttissimo nel caso in cui non fossero necessarie speciali indagini.

Negli anni successivi al 1974 si ebbe modo di constatare che né gli aggravamenti di pena né il mite trattamento previsto nel caso di liberazione del sequestrato servirono a far diminuire il numero dei sequestri di persona.

Fu in occasione del rapimento, prima, e della morte, poi, dell'onorevole Moro che la struttura dell'articolo 630 c.p., rimasta in sostanza invariata dopo il cambiamento avvenuto nel 1974, fu rivoluzionata con l'emanazione in tutta fretta da parte del governo del D.L. 21 marzo 1978, n. 59 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati) convertito, con modificazioni, con legge 18 maggio 1978, n.191.

Il nuovo provvedimento introdusse nel codice penale, all'articolo 289-bis, fra i delitti contro la personalità dello Stato, la nuova figura del sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, colmando così una lacuna dell'ordinamento. Si è resa in questo modo concreta la possibilità di sanzionare quei sequestri determinati da motivi 'politici' e diretti ad ottenere vantaggi o utilità di carattere non economico. In teoria, anche ipotesi del genere sarebbero potute rientrare nella fattispecie dell'articolo 630 c.p., ma quanto – secondo la giurisprudenza – ai fini della norma citata, deve intendersi per ingiusto profitto qualsiasi utilità, anche di natura non patrimoniale, purché si risolva in una situazione che abbia rilevanza per il diritto e che costituisca un vantaggio per il soggetto attivo del reato. In mancanza, però, di finalità del genere, i sequestri 'politici' non sarebbero stati punibili ai sensi dell'articolo 630 c.p. e perciò la previsione del nuovo reato di cui all'articolo 289-bis serviva, sia pure con ritardo, a colmare una lacuna dell'ordinamento rispetto al fenomeno (sconosciuto nel più lontano passato) di sequestri a scopi estorsivi (Bertomi R., I

sequestri di persona tra normativa vigente e prospettive di riforma, in Cass. Penale, 1984).

Oltre all'introduzione dell'articolo 289-bis, la legge del 1978 apportò numerose ed importanti modifiche:

la rubrica fu modificata: dalla formula «Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione» fu eliminata la formula «a scopo di rapina». Sia la dottrina che la giurisprudenza erano concordi nel ritenere errata la rubrica comprendente lo scopo della rapina: ciò che caratterizza il sequestro, infatti, è la volontà di conseguire un ingiusto profitto *«come prezzo della liberazione»*. Se il reo avesse tolto da sé alla vittima ciò che possedeva, si sarebbe avuto non ricatto, ma rapina, mancando al profitto conseguito il carattere di prezzo della liberazione (Manzini, Trattato di diritto penale, vol. IX). Anche in giurisprudenza, d'altra parte, si era affermato che «il fatto rapina non rientra nella struttura del delitto di sequestro (...) Il suddetto delitto è essenzialmente una estorsione e deve esser commesso non già per impossessarsi di una cosa mobile altrui sottraendola a chi la detiene, ma per conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione della persona sequestrata» (Cass. Sez. I, 1º marzo 1957);

la pena prevista per l'ipotesi base fu ulteriormente aumentata e fissata da 25 a 30 anni di reclusione;

fu stabilita una distinzione fra il caso in cui la morte del sequestrato derivi dal sequestro (caso per il quale fu stabilita la pena della reclusione ad anni 30) ed il caso in cui, invece, la morte sia volontariamente cagionata (caso per il quale fu prevista la pena dell'ergastolo);

fu eliminata l'aggravante del conseguimento dell'intento da parte del colpevole: infatti, una volta aumentata la pena prevista per l'ipotesi base fino a 30 anni, venne meno la necessità di aggravarla nel caso in cui l'intento patrimoniale fosse effettivamente conseguito;

furono previste due ipotesi di ravvedimento attivo: la prima consistente nel mero fatto oggettivo della liberazione dell'ostaggio prima del pagamento del riscatto, la seconda consistente nel comportamento «... del concorrente che, dissociandosi dagli altri...» si fosse adoperato in modo tale da far riacquistare al soggetto passivo la libertà, anche in questo caso senza che fosse pagato il riscatto.

infine fu previsto il caso che il rapito morisse, dopo la liberazione, «in conseguenza del sequestro».

Con la legge 30 dicembre 1980, n. 384 (Modifiche all'articolo 630 del codice penale), il legislatore intervenne nuovamente per modificare l'articolo 630 c.p.

Con quest'ultimo intervento, però, il legislatore si è limitato a rivedere la parte «premiale» dell'articolo in questione, lasciando inalterate sia la struttura ed il trattamento del reato-base sia le circostanze aggravanti.

È da sottolineare l'introduzione di una nuova ipotesi di ravvedimento attivo, a favore del concorrente che si adopera «per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori», ovvero «aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria».

Inoltre la legge ha eliminato l'attenuante consistente nella liberazione dell'ostaggio prima del pagamento del riscatto lasciando invece inalterata l'attenuante, già prevista dalla legge del 1978, per il concorrente che dissociandosi contribuisca a far riacquistare la libertà al sequestrato.

In seguito alle modifiche di disciplina apportate col D.L. 59/78 alla legge n. 894/80, l'oggetto della tutela tende – come già anticipato – prevalentemente a incentrarsi sul bene della libertà personale del sequestrato, con conseguente ridimensionamento della dimensione patrimonialistica sottesa alla originaria conformazione normativa della fattispecie incriminatrice. Un simile assunto è, in realtà, supportato sia dalla soppressione dell'aggravamento di pena antecedentemente previsto per l'ipotesi di un effettivo conseguimento del riscatto, e dalla sua sostituzione con la circostanza aggravante della morte dell'ostaggio, sia dalla esclusione di una attenuazione della pena per il caso di mancato conseguimento del profitto, sia infine dal completo sganciamento della prospettiva premiale dalle vicende relative al pagamento del prezzo.

### 3. La legge 15 marzo 1991, n. 82

In mancanza di una legge che disciplinasse la materia, la misura del blocco dei beni è stata adottata, prima del 1991, da singoli magistrati in modo del tutto discrezionale, sulla base di quanto disposto dall'allora vigente articolo 219 c.p.p. nella parte in cui obbligava la polizia giudiziaria ad evitare che il reato venisse portato a conseguenze ulteriori: poiché il pagamento del riscatto doveva considerarsi conseguenza ulteriore del sequestro, era legittimo un sequestro preventivo dei beni che presumibilmente avrebbero costituito «il prezzo della liberazione» (Brunelli D., *Il sequestro di persona a scopo di estorsione*, 1995).

Era però evidente come simili decisioni non potessero essere lasciate all'estemporaneità del singolo: solo l'intervento del legislatore avrebbe consentito il passaggio da una prassi giudiziaria ad una regola normativa generale, valida cioè per tutti ed in ogni caso.

Fra l'altro, ciò che è stabilito dalla legge è noto a tutti: «se fosse già certo prima del sequestro che il riscatto non potrebbe essere pagato e che in nessun caso sarebbe pagato, non si comprende davvero per quale ragione i criminali dovrebbero imbarcarsi in imprese che non potrebbero dare il lucro sperato» (Bertoni R., op. cit.).

Sulla base di queste considerazioni, con il D.L. 15 gennaio 1991, n. 8 (*Nuove misure in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*) convertito, con modificazioni, nella legge 15 marzo 1991, n. 82, il legislatore ha innanzitutto previsto la obbligatorietà del «sequestro dei beni appartenenti alla persona sequestrata, al coniuge, e ai parenti e affini conviventi», su provvedimento del giudice a richiesta del pubblico ministero.

Accanto al sequestro obbligatorio, il legislatore ha previsto un sequestro facoltativo da disporre nei confronti di «altre persone» nel caso

in cui vi sia «fondato motivo di ritenere che tali beni possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per far conseguire agli autori del delitto il prezzo della liberazione della vittima».

Oltre alle disposizioni sul sequestro preventivo del bene oggetto del riscatto, il legislatore ha previsto delle vere e proprie nuove figure di reato senza, però, inserirle nell'impianto codicistico:

la prima figura rappresenta un'ipotesi di favoreggiamento reale: viene infatti punito con le stesse pene previste dall'articolo 379 c.p., chi «si adopera, con qualsiasi mezzo», al fine di far conseguire agli autori del delitto il prezzo della liberazione;

la seconda figura si riferisce ad un obbligo di denuncia penalmente sanzionato a carico di chiunque sia a conoscenza non solo di «atti o fatti concernenti il delitto, anche tentato, di sequestro di persona a scopo di estorsione ma anche» di circostanze relative alla richiesta o al pagamento del prezzo della liberazione «o comunque di altre circostanze utili per l'individuazione o la cattura dei colpevoli o per la liberazione del sequestrato»;

la terza figura riguarda la stipula di contratti di assicurazione contro il rischio del sequestro: per evitare che tali contratti possano costituire, per i sequestratore, un incentivo a commettere il sequestro, il legislatore non solo sancisce la loro nullità, ma addirittura punisce «con la reclusione da uno a tre anni» chiunque li ponga in essere.

Il legislatore, poi, introduce una disposizione che incide, sia pure in minima parte, sugli articoli relativi al sequestro di persona a scopo di terrorismo o di evasione ed al sequestro di persona a scopo di estorsione: è prevista un'ulteriore diminuzione delle pene stabilite nel caso di «dissociazione» del sequestratore (comma quarto dell'articolo 289-bis e commi quarto e quinto dell'articolo 630 c.p.) «se il contributo fornito dal concorrente del reato dissociatosi dagli altri è di eccezionale rilevanza, anche con riguardo alla durata del sequestro e alla incolumità della persona sequestrata».

#### 4) *La legge 15 marzo 1991, n. 82: critiche e apprezzamenti*

La conclusione dei sequestri di Silvia Melis e di Giuseppe Soffiantini ha riaperto una discussione pubblica su tre punti particolari: la validità e l'efficacia della legge 82/91, la controversa figura dell'emissario e la legislazione premiale per i detenuti condannati per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione. Il Comitato ha avuto l'opportunità di ascoltare, su questi argomenti, opinioni e pareri diversi che traevano origine dalla diversa esperienza e sensibilità degli interlocutori. Se la maggior parte degli audit ha apprezzato i risultati ottenuti e il calo del numero dei sequestri che molti hanno ritenuto essere una delle conseguenze della legge, altri ne hanno criticato alcuni aspetti, suggerendo delle parziali correzioni, altri ancora ne hanno chiesto una radicale modifica mettendo in discussione gli aspetti centrali della legge stessa.

L'apprezzamento più netto è venuto da quasi tutti i componenti dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, mentre opinioni diverse e a volte contrastanti sono emerse tra i magistrati auditì e tra gli ex sequestrati.

Una delle ragioni che aveva spinto il legislatore del 1991 ad approvare la legge che obbligava il magistrato a bloccare i beni nella disponibilità del sequestrato e dei suoi familiari conviventi, stava nel fatto che si riteneva necessario impedire ogni discrezionalità in capo al magistrato procedente che fino a quel momento era stato libero di decidere, sulla base delle sole convinzioni personali in rapporto al sequestro che stava trattando, se bloccare o meno i beni. Ne erano nate annose discussioni tra i fautori della cosiddetta linea «dura» e quelli della cosiddetta linea «morbida», cioè tra magistrati che decidevano di bloccare i beni, pur in assenza di una vincolante prescrizione di legge, e magistrati che decidevano di non farlo. Questo comportamento difforme e opposto aveva creato non pochi turbamenti e drammi nei familiari delle vittime e aveva aumentato una ricorrente polemica attorno a sequestri che la stampa definiva, con indubbia efficacia, sequestri di serie A e sequestri di serie B, cioè sequestri che richiamavano l'attenzione della grande stampa nazionale – e per i quali si faceva di tutto per ottenere la liberazione dell'ostaggio compreso, come si sospettò, il pagamento del riscatto da parte di uomini degli apparati dello Stato – e sequestri che invece erano da tutti ignorati, come se non fossero mai esistiti.

I fautori della linea «morbida» erano convinti che qualsiasi intervento dell'autorità giudiziaria potesse compromettere la vita dell'ostaggio, per cui si ritenne che la migliore via fosse quella del non intervento durante la permanenza dell'ostaggio nelle mani dei sequestratori. Le cose cominciarono a cambiare quando non tutti i sequestrati facevano ritorno a casa nonostante i riscatti fossero stati pagati. Prima timidamente e poi con più nettezza, diverse autorità giudiziarie iniziarono delle attività di intervento a partire dalla fase iniziale del sequestro.

Il clima di quegli anni è stato così sintetizzato dal dottor Fleury: «In Toscana abbiamo vissuto una fase in cui i sequestrati non tornavano più a casa. Questi fatti hanno in qualche misura condizionato il nostro modo di agire nei sequestri successivi. In alcuni sequestri l'ostaggio non è stato rilasciato ed è stato soppresso. Il riscatto è stato pagato lo stesso e soltanto dopo si è saputo che l'ostaggio era stato soppresso. Dopo queste prime esperienze in cui la magistratura aveva lasciato alla famiglia del sequestrato ampio margine di libertà nel condurre la trattativa ed evitando indagini per non disturbare le stesse – e in cui, ripeto, i sequestri si erano conclusi così tragicamente – si è cominciato a pensare a metodologie diverse. Già a partire dalla prima metà degli anni Settanta, sulla base della normativa vigente all'epoca e ad una sua interpretazione un po' forzata, abbiamo iniziato ad applicare il blocco dei beni e, più spesso ancora, il sequestro delle somme che la famiglia destinava al pagamento del riscatto, oltre ad un intervento delle forze di polizia tendente ad intercettare i rapitori nel momento della riscossione del riscatto. Questo tipo di metodologia ha avuto in Toscana dei risultati positivi in quanto si sono cominciati a scoprire gli autori dei sequestri di persona.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Non vi sono state conseguenze negative per gli ostaggi salvo forse il fatto che in certi casi si è prolungata la durata del sequestro». La scelta della Procura della Repubblica fiorentina ha fatto sì che i sequestri si spostassero nella vicina Emilia-Romagna nella speranza che in quella regione i magistrati adottassero una linea di intervento meno rigida. Il questore di Nuoro, dottor Giacomo Deiana, ha ricordato come prima dell'approvazione della legge lo Stato era stato messo nelle condizioni di piegarsi di fronte al ricatto e la polizia era costretta ad «assistere, a far quasi da notaio all'evolversi delle trattative».

In definitiva la scelta del non intervento da parte degli inquirenti induceva a consolidare la convinzione che il sequestro fosse un fatto privato tra famiglia del sequestrato e sequestratori; tra questi due soggetti — e solo tra loro — doveva svolgersi una trattativa privata che aveva come elemento centrale un baratto: la libertà della vittima in cambio del pagamento; una compravendita con chi usando la violenza si era appropriato di un bene — la vita dell'ostaggio — che apparteneva a chi per riappropriarsene era costretto a pagare. Il dottor Sandro Federico, attualmente questore di Grosseto, che in passato ha seguito direttamente numerosi sequestri in Sardegna e in Toscana, ha rilevato che «il sequestrato viene considerato dai banditi un bene; purtroppo diventa un oggetto con un suo valore. Quindi la trattativa per un sequestro di persona diventa in realtà una compravendita». La persona, nelle mani dei sequestratori, si trasforma in una merce, in un mero strumento di baratto. E ciò a volte crea un particolare stato d'animo in chi subisce il sequestro. Non a caso Giuseppe Vinci ha affermato che «sentirsi oggetto di scambio, strumento di ricatto di questo tipo è davvero umiliante, è una mortificazione».

Lo Stato non doveva intromettersi in questa trattativa privata, non poteva agire; al massimo poteva fungere da notaio. Che i sequestratori abbiano inteso il sequestro nei termini di una trattativa privata è cosa nota. Lo testimoniano i racconti degli ex sequestrati quando parlano delle reazioni dei loro carcerieri alle notizie che i familiari delle vittime intrattengono rapporti con gli inquirenti. Silvia Melis ha notato: «La prima cosa che loro chiedono è proprio quella, cioè che non si mettano a conoscenza le forze dell'ordine. La cosa che di più li innervosisce è quando la famiglia collabora con le forze dell'ordine».

I sequestratori a volte reagiscono anche alle mobilitazioni estreme. Cesare Casella ha raccontato delle reazioni dei suoi carcerieri dopo il clamoroso viaggio in Calabria di sua madre. Le iniziative della signora Casella ebbero una vastissima eco sulla stampa e su tutte le televisioni. Ha detto Cesare Casella: «Si notava che questo episodio dava loro fastidio perché c'è stato un cambiamento di umore... Erano indispettiti del fatto di vedere i loro paesi e le loro case fotografati sui giornali e sono andati fuori di testa». Anche a Bovalino ci furono numerose mobilitazioni per la liberazione di Adolfo Cartisano. Su iniziativa dei giovani del luogo si costituì un largo fronte antisequestro in un paese di 8.000 abitanti che — come ha ricordato Giuseppe Cartisano — ha subito 18 sequestri di persona. Non si sa come abbiano reagito i sequestratori perché purtroppo Adolfo Cartisano non ha più fatto ritorno a casa.

Negli ultimi anni sono andate via via aumentando le iniziative pubbliche a sostegno dei sequestrati di cui si chiedeva il rilascio. Le ultime si sono verificate durante i sequestri Melis e Soffiantini. Esse sono attestazioni di solidarietà che aiutano le vittime e i loro familiari. Sono anche il segno che il sequestro di persona comincia a toccare vasti strati di popolazione che prendono a considerare il sequestro come un fatto che riguarda tutti e non più come un fatto privato relegato nella sfera dei rapporti tra familiari e sequestratori. Il sequestro, così, appare per quello che è: un delitto odioso che colpisce l'intera comunità e non soltanto le vittime occasionali di quel determinato momento. Tra l'altro questo tipo di manifestazioni sono importanti anche per un altro motivo: creano una cultura diversa da quella finora prevalente, sottraggono consenso ai sequestratori e li isolano nella coscienza pubblica.

La discrezionalità dei magistrati venne interrotta dall'entrata in vigore della nuova legge. È comprensibile che ciò abbia prodotto nell'immediato una reazione dei familiari delle nuove vittime che si tramutava in una serie di difficoltà nei rapporti tra gli inquirenti e le famiglie. Ecco come ha descritto la situazione il dottor Mura: «Da allora non c'è dubbio che progressivamente il rapporto tra la famiglia del sequestrato, le forze di polizia e le autorità giudiziarie è andato progressivamente logorandosi. Il sequestro di un membro di una famiglia di sardi certamente amplifica moltissimo questa situazione di conflitto, questa situazione di tensione, questa scarsa fiducia, perché si parte dalla premessa che tanto il sequestrato, l'ostaggio, non potrà tornare se non si paga il riscatto; siccome il riscatto non si può pagare, siccome l'emissario non si può indicare ufficialmente, o subito, o dopo qualche tempo i rapporti con le forze di polizia si troncano, salvo poi cercare di mantenere il rapporto fiduciario con qualche elemento della polizia o dei carabinieri».

A complicare il rapporto tra familiari e inquirenti è stata anche la radicata convinzione che vi fossero obiettivi diversi proprio tra familiari e vittime. L'avvocato Giuseppe Frigo, difensore di fiducia della famiglia Soffiantini, ha così sintetizzato la situazione: «Bisognerebbe cercare di capire che gli obiettivi della famiglia del sequestrato possono essere diversi rispetto a quelli degli inquirenti. Questo però è un male che dovrebbe essere rimosso, perché se la scala dei valori è diversa si crea necessariamente un attrito. La scala dei valori dovrebbe essere la stessa. Sicuramente la famiglia vede al primo posto di questa scala la vita e la libertà del familiare, mentre qualche volta gli inquirenti vedono al primo posto l'individuazione e la cattura dei responsabili». Anche Giuseppe Vinci ha sottolineato questo aspetto: «l'obiettivo delle famiglie è riportare a casa il sequestrato, il rapito; quello delle forze dell'ordine è anche questo, ma soprattutto impedire che vengano organizzati altri sequestri; quindi si discostano un po'».

Al di là dei contenuti della legge, ciò che in moltissimi casi ha determinato una vera e propria crisi di fiducia tra familiari delle vittime e inquirenti è stata da una parte la fuga di notizie riservate che ha rischiato di mettere in pericolo la vita dell'ostaggio, dall'altra la qualità delle indagini e la professionalità degli inquirenti che non sempre è stata adeguata, persino sul piano della sensibilità umana

nei confronti dei familiari delle vittime che vivevano un dramma sicuramente sconvolgente.

Di fuga di notizie hanno parlato Silvia Melis, Giuseppe Vinci, Giuseppe Soffiantini. Essi hanno raccontato episodi che segnalano come le lettere da loro inviate o altre notizie segrete erano di dominio pubblico e venivano a conoscenza dei loro sequestratori. Quanto alla qualità delle indagini la signora Giovanna Ielasi Medici ha affermato: «c'è stato un momento in cui non sapevo chi erano i veri nemici. Erano i sequestratori?». La signora Audinia Marcellini Conocchiella ha detto: «nei rapporti con la magistratura e le forze dell'ordine sono stata particolarmente sfortunata» e ha descritto una serie di divergenze tra le forze dell'ordine e tra queste e la magistratura caratterizzate anche da un reciproco clima di sfiducia; il Procuratore della Repubblica di Vibo Valentia la convoca a casa sua — «non ho ben capito perché» — e le dice: «non parlare con nessuno, non ti fidare di nessuno, dei carabinieri, della polizia, della guardia di finanza; devi parlare solo con me». Giuseppe Cartisano ha detto: «Durante gli interrogatori siamo stati trattati come delinquenti». La signora Fausta Rigoli Lupini è convinta che nel suo caso «le indagini non sono state condotte bene». Francesco Falletti ha espresso in questi termini la sfiducia nei confronti delle forze dell'ordine: «Non denuncerei il sequestro di mio figlio perché dalle forze dell'ordine posso ottenere solo disturbi ma non aiuti». Anche Silvia Melis ha parlato di contrasti insorti tra gli inquirenti e la sua famiglia che si è sentita «tradita» perché — a suo dire — una lettera indirizzata al padre e da questi consegnata alla polizia dopo due giorni sarebbe apparsa sui giornali.

È evidente che tali racconti, in parte probabilmente esagerati dato il coinvolgimento emotivo e il mancato ritorno a casa dei loro cari — circostanza, questa, rimarcata dal prefetto di Reggio Calabria dottor Rapisarda —, sollevano in ogni caso il problema della sensibilità degli investigatori e della qualità delle indagini.

Non tutti hanno vissuto un'esperienza negativa, e non sempre i rapporti tra familiari e inquirenti sono stati conflittuali o caratterizzati dalla sfiducia. L'esperienza fatta in Toscana — è l'opinione del procuratore aggiunto Fleury — è stata della «massima collaborazione da parte dei familiari dei sequestrati» nel periodo precedente all'approvazione della legge. «Molto spesso i familiari dei sequestrati hanno mostrato gradimento per il blocco dei beni, anche perché dicevano che questo serviva loro per abbassare il prezzo; se non altro si può avere questo effetto favorevole».

A Brescia i rapporti tra i familiari di Giuseppe Soffiantini e gli inquirenti sono stati positivi. Il dottor Alberto De Muro, prefetto di Brescia, li ha definiti «rapporti di collaborazione piena, quasi di amicizia tra la famiglia e gli organi inquirenti». Il questore di Brescia, dottor Gennaro Arena, ha così descritto la situazione: «Si è stabilito un rapporto personale, amichevole, tra Carlo Soffiantini, il capo della squadra mobile ed il comandante del gruppo dei carabinieri... La famiglia era quotidianamente informata, per quello che si poteva, degli sviluppi delle indagini e sentiva che la tensione degli investigatori era simile a quella della famiglia stessa. Il Capo della mobile era quasi diventato un fratello