

per Carlo Soffiantini, per cui il raggiungimento di un risultato positivo era voluto allo stesso modo da entrambi». L'avvocato Frigo ha confermato «la totale collaborazione della famiglia Soffiantini con lo Stato, quindi con le forze dell'ordine, polizia, carabinieri e magistratura». Carlo Soffiantini, riferendosi agli inquirenti ha aggiunto: «devo dire che tutte le persone che abbiamo conosciuto avevano notevole spessore, capacità ed esperienza».

Anche a Milano, nel corso del sequestro Sgarella, sembra esserci stato un rapporto di collaborazione tra familiari ed inquirenti. Secondo il questore di Milano, dottor Marcello Carmineo, «i rapporti sono ottimi. Finora la famiglia ha fornito la massima e più completa collaborazione; è in stretto contatto con il *pool* investigativo e su questo terreno fino ad ora non ci sono stati problemi né sbavature di alcun tipo. Praticamente la collaborazione è stata massima». Anche il dottor Nobili ha definito «decisamente eccezionali» i rapporti con la famiglia Sgarella.

Il Comitato ha ascoltato critiche ed apprezzamenti sulla legge 82/91. Era inevitabile che così fosse, data la delicatezza della materia trattata e la discussione pubblica sviluppata dopo gli ultimi sequestri, in particolare quelli di Silvia Melis e di Giuseppe Soffiantini. I verbali delle audizioni sono ricchi di riflessioni, di spunti, di suggerimenti, di suggestioni. Per una esatta valutazione di quanto è emerso nel corso dei numerosi incontri è opportuno richiamare le principali argomentazioni espresse in merito ai problemi sollevati.

I critici della legge sostengono sostanzialmente tre argomenti:

1) il blocco dei beni è questione che i sequestratori non tengono in alcun conto perché sono preparati ad affrontare lunghi mesi di custodia dell'ostaggio. La legge è anche inutile perché il blocco dei beni è comunque aggirato dai familiari che, in un modo o in un altro, riescono a trovare i soldi per pagare il riscatto. Di questa tesi si è fatta portatrice, fra gli altri, Silvia Melis;

2) con il blocco dei beni l'effetto più sicuro è quello del prolungamento dei tempi del sequestro. Hanno sostenuto questa opinione, fra gli altri, il Procuratore della Repubblica di Nuoro, l'avvocato Cualbu e Francesco Falletti che ha detto: «il mio sequestro si sarebbe potuto risolvere dopo un paio di mesi invece che dopo sei, pagando tra l'altro una cifra di gran lunga inferiore a quella poi effettivamente pagata, cioè 200 milioni. Fui sequestrato a luglio e già alla fine di settembre si erano messi d'accordo; ma poi intervenne il blocco dei beni per cui la mia liberazione avvenne soltanto dietro pagamento di un riscatto maggiore e dopo un periodo più lungo. Questa è la mia esperienza personale».

3) il blocco dei beni produce un effetto immediato che è quello di «porre gli inquirenti innanzitutto contro la famiglia e la famiglia diventa il nostro secondo nemico». È questa la tesi sostenuta, tra gli altri, dal dottor Pennisi, sostituto procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, secondo il quale l'effetto della legge in Calabria sarebbe stato «nefasto».

Accanto a questi argomenti, che sono quelli prevalenti, ne sono emersi altri che è utile riportare. Il dottor Chessa, procuratore della Re-

pubblica di Nuoro, ha sollevato un problema più di fondo, quello della contraddizione tra due beni che non sono tutelati alla stessa maniera: il bene patrimoniale e la libertà personale: «vale la pena di allungare il sacrificio di un bene importante, quale la libertà personale, sperando che forse non possa essere pagato il riscatto? Ne vale la pena? Noi cioè dobbiamo chiederci tra i due valori, la vita e il patrimonio, quale è quello prevalente. È quello della vita? È quello della libertà personale? Qualunque sia la rubricazione codicistica di questo reato, che è inserito — come sappiamo tutti — nell'ambito dei reati contro il patrimonio, pregiudica un altro interesse, costituzionalmente garantito molto più di quanto non siano gli interessi patrimoniali, quello alla libertà personale, che è un interesse prevalente».

L'avvocato Cualbu, presidente dell'Ordine forense di Nuoro, ha anche affermato che se anche si dovesse eliminare il blocco dei beni, ciò non avrà come conseguenza l'aumento del numero dei sequestri. Francesco Falletti ha dichiarato che il blocco dei beni è un provvedimento anticonstituzionale, inefficace, antigiusuristico, assolutamente illiberale e immorale.

Di parere opposto sono le opinioni di molte altre persone — e sono la grande maggioranza — ascoltate dal comitato. Il dottor Guglielmo Palmeri, magistrato della DNA, e il prefetto Monaco, vice capo della polizia e direttore della polizia criminale, hanno insistito sul fatto che la legge, scegliendo la linea «dura», ha avuto come effetto la diminuzione del numero dei sequestri; e dunque sarebbe un errore modificarla.

L'opinione del dottor Mura, sostituto procuratore della DDA di Cagliari, è che «la misura del blocco dei beni possa e debba essere mantenuta, in termini obbligatori e non discrezionali, ma penso anche che il pagamento del riscatto debba essere previsto non più soltanto per l'individuazione dei responsabili, ma semplicemente come unica misura per arrivare alla liberazione dell'ostaggio». Il magistrato, riferendosi all'opinione che il blocco dei beni porti al prolungamento della durata del sequestro, ha aggiunto: «è assolutamente falso che il blocco dei beni allunghi il periodo della cattività. Posso infatti indicare tantissimi sequestri in cui vi è stata una cattività lunghissima anche senza che si ricorresse al blocco dei beni. Intendo ad esempio riferirmi al sequestro di Salvatore Troffa, un ricco commerciante sassarese, sequestrato nel novembre 1978 e rilasciato nel luglio dell'anno successivo dopo il pagamento di ben 800 milioni di allora: in quel caso non vi era assolutamente il blocco dei beni». Ancora il dottor Mura ha affermato: «personalmente penso che la normativa sul blocco dei beni non debba essere modificata, cioè che non debba essere introdotta una facoltatività del provvedimento: il blocco o c'è o non c'è... Il problema fondamentale è che si deve passare da una concezione privatistica, o tendenzialmente privatistica, della lotta al sequestro di persona ad una visione completamente diversa in cui è lo Stato che deve farsene carico, così come per tutti i fenomeni criminosi, e particolarmente per quelli che vengono considerati da tutti come i fenomeni criminosi più gravi e quindi che certamente attentano all'ordine pubblico in misura pesante, facendo dello Stato il protagonista fondamentale».

Anche il dottor Giuseppe Porqueddu, procuratore della Repubblica di Sassari, si è dichiarato «assolutamente favorevole al blocco dei beni perché effettivamente lo Stato non può lasciare la partita nelle mani del sequestratore e dei familiari dei sequestrati».

Giuseppe Vinci ha affermato: «attribuire la responsabilità di tutto questo alla legge è un po' sminuire l'entità del problema». Per Giuseppe Soffiantini «dire che bisogna abolire questa legge mi sembrerebbe troppo semplicistico». Anche Cesare Casella e sua madre sono dell'opinione che il blocco dei beni vada mantenuto.

Il dottor Carlo Macrì, sostituto procuratore generale di Catanzaro, ritiene che la legge ha «indubbiamente un valore di remora per il compimento dei sequestri». Nel contempo ha sollevato un problema di primaria importanza: «un provvedimento che impedisce in maniera rigorosa il pagamento del riscatto deve presupporre la capacità dello Stato di arrivare alla liberazione del sequestrato in tempi congrui. Se lo Stato non ha la capacità di liberare l'ostaggio in tempi brevi, cioè nel giro di alcuni mesi, allora non vedo come si possa impedire in assoluto il pagamento del riscatto».

## PARTE SETTIMA

### 1. *Gli strumenti operativi*

Durante il periodo 'caldo' dei sequestri di persona, tra la fine degli anni settanta e i primi anni ottanta si sono verificati numerosi problemi di coordinamento nel corso delle indagini e si erano prodotte spesso forme di concorrenzialità tra le forze di polizia. Per queste ragioni la legge 82/91 ha previsto la possibilità, con decreto del Ministro dell'interno, di costituire, allorché si realizza un sequestro, un nucleo interforze alle dipendenze dell'Autorità giudiziaria competente.

L'articolo 8, comma 2, della legge 15 marzo 1991, n. 82, prevede infatti «che per le esigenze connesse alle indagini concernenti delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione, sono costituiti appositi nuclei interforze...».

Questi nuclei, di solito formati da personale delle forze di polizia operanti già nella località dell'avvenuto sequestro e rafforzati da elementi di provata esperienza, hanno il compito di garantire uno scambio circolare di informazioni mettendo insieme i tasselli delle investigazioni.

La costituzione di un nucleo interforze, come hanno dichiarato in sede di Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica sia il Questore di Milano che quello di Brescia «è essenziale per evitare sprechi di energie e per evitare che l'indagine possa disperdersi in più filoni». La costituzione del nucleo, ha affermato il dottor Carmineo, questore di Milano, è utilissimo per la condizione delle indagini. Il nucleo si riunisce periodicamente sotto la direzione del Procuratore distrettuale con i magistrati che seguono il sequestro e decidono di volta in volta il da farsi».

Il dottor Carlo Macrì, nel corso dell'audizione a Reggio Calabria, ci ha detto che: «Una delle armi che sono risultate vincenti è stata la collaborazione della Procura di Palmi con quelle del Nord. Nel fare il giro delle Procure di Milano, Torino, Roma, ho acquisito elementi importantissimi sulla struttura dell'organizzazione, sulle persone che aderivano a questi gruppi e sui reati già commessi. Ciò ha consentito di avviare una collaborazione intensissima con magistrati del Nord. L'altra arma vincente è stata quella di indagare sui sequestri non direttamente, ma attraverso il reato associativo. Questo ha permesso di trovare delle prove anche attraverso accertamenti bancari che sono risultati decisivi».

Sulla bontà e sull'esigenza di reali forme di coordinamento tra inquirenti il dottor Pennisi, nel corso della sua audizione, ha dichiarato «solo a partire dal 1991, quando per legge sono stati attivati alcuni organismi giudiziari c'è stato un coordinamento che ha consentito una circolazione di dati da utilizzare in funzione dell'esercizio dell'azione pe-

nale. In precedenza il livello minimo di coordinamento era garantito solo dagli organismi investigativi centrali che, disponendo di una conoscenza complessiva del fenomeno, erano in condizione di lanciare *inputs* nelle varie parti d'Italia e ai vari uffici giudiziari. Ci fu un periodo tra il 1980 e il 1990 in cui 10 uffici giudiziari si occupavano contemporaneamente di 10 fenomeni connessi a sequestri di persona senza che nessuno sapesse niente dell'altro e senza che ci fosse una circolazione di dati necessari per affrontare complessivamente il fenomeno ed ottenere risultati concreti».

In merito ai temi della carenza della struttura investigativa va notata una positiva evoluzione. Il dottor Macrì ricordava come allora (1980-1990) le strutture sia della magistratura che delle forze di polizia erano modeste: una squadra di polizia giudiziaria composta da un maresciallo e due brigadieri, la compagnia dei carabinieri e qualche commissariato di zona. Solo successivamente furono costituiti i NAPS gruppi speciali preposti al controllo del territorio.

Malgrado tutto ciò i risultati raggiunti sono stati buoni. Oggi va sottolineato come dopo il sequestro Melis in Sardegna sono stati preannunciati rinforzi delle forze di polizia quantificati in 150 operatori per la polizia di Stato, solo in minima parte realizzati. Il Comitato auspica che il programma annunciato venga quanto prima portato a compimento.

Il prefetto D'Onofrio, ha anche citato la permanenza nella provincia di Nuoro di circa 40 carabinieri del Battaglione Sardegna.

Il dottor Arena, questore di Brescia, ha dichiarato che «la costituzione di un nucleo interforze è essenziale per evitare sprechi di energia e per evitare che l'indagine si possa disperdere in più filoni, ognuno dei quali potrebbe seguire eventualmente degli spunti investigativi senza che le altre forze di polizia ne vengano a conoscenza e che l'opportuno coordinamento di questo gruppo sia dato dalla presenza di un magistrato che dirige le indagini». Il dottor Manganelli, questore di Palermo, afferma: «la mia opinione è estremamente favorevole ad un lavoro interforze; credo che tra la disposizione astratta della norma e l'attuazione pratica si debba passare per la capacità di influenza della Procura della Repubblica di ottenere una piena efficacia dello strumento normativo in questione, che se non fosse tale sarebbe comunque uno strumento non solamente legittimo ma quasi doveroso: la Procura della Repubblica per organizzare un momento di investigazione interforze nell'ambito della sua competenza non ha bisogno di nessuna legge; la Procura della Repubblica chiama il capo della squadra mobile, il capo del reparto operativo e quotidianamente organizza riunioni per realizzare lo scambio di informazioni sull'operato svolto; dà le deleghe di indagine, le direttive».

Anche in merito alle ipotizzate banche dati, il Questore di Brescia ha dichiarato che, in occasione del sequestro Soffiantini, gli investigatori hanno potuto mettere a confronto le modalità di tutti quanti gli altri sequestri di persona ed hanno provveduto alla completa informatizzazione del sequestro Soffiantini, al fine di valutare e confrontare le lettere, le modalità, i tempi.

Questi nuclei però si sciolgono a sequestro concluso, con il rischio di perdita di conoscenze specifiche sul fenomeno, pertanto sussiste l'esigenza di avere a livello centrale un gruppo di persone di profonda conoscenza e professionalità sul tema dei sequestri da affiancare, quando necessario, ai nuclei interforze. È fondamentale a tale proposito il mantenimento di una «memoria storica», attraverso l'aggiornamento continuo del personale e la disponibilità in tempo reale di ogni dato e conoscenza connesso ai sequestri. È importante ristrutturare i servizi di polizia giudiziaria sul territorio nelle città a maggiore incidenza del fenomeno, rivitalizzando le sezioni che svolgono attività antisequestro, indirizzando l'attività nella cattura dei latitanti che, come ben si sa, sono i soggetti che «custodiscono» il sequestrato nelle zone di campagna e rurali, favorendo infine un'attività di *intelligence*, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi evoluti e nell'attività di vera e propria indagine.

Così come appare utilissimo in fase preventiva rivitalizzare il «controllo del territorio» delle aree tradizionalmente utilizzate per la detenzione dei sequestrati.

È da notare che in determinate aree geografiche, Sardegna, Calabria, Toscana, l'unico modo per riappropriarsi del territorio è il controllo minuzioso e continuo da parte dell'operatore.

L'ispettore Serra, nella sua audizione a Nuoro, in merito al controllo del territorio, ha confermato l'esigenza di ricostruire le squadriglie nate oltre 20 anni fa e composte di 10-12 unità, aumentate poi via via negli anni settanta, con il particolare incremento del numero dei sequestri.

«Si usciva in campagna, tutti i giorni in diversi orari e si “batteva” il territorio fino a che non si raccoglieva materia sui latitanti o sequestrati. La conoscenza del territorio, della gente e di certi ambienti è fondamentale... Bisogna ristrutturare le squadriglie con personale ‘volontario’, cinque o sei persone mandate anche per più giorni fuori in un posto, per vedere se in quella campagna transita qualcuno, perché se transita ciò potrebbe avere un significato e voler dire alcune cose».

L'obiettivo in tal senso assunto dal Dipartimento della polizia di Stato, Direzione centrale di polizia criminale, è quello di ricostituire le «squadriglie» antisequestro utilizzando le professionalità ancora presenti e le nuove che si sono via via formate.

L'attività di controllo deve sostanziarsi nella capacità di «vivere» il territorio, conoscere le persone che lì operano, lavorano e vivono.

Nelle zone impervie del Supramonte in Sardegna, come in aree della Toscana o della Calabria, non è sufficiente operare con i classici mezzi come il fuoristrada o l'elicottero, bisogna, come si dice in gergo, «depositare» il personale e lasciarlo agire in zone anche per più giorni in modo che si riappropri del territorio, contatti i pastori che spesso rimangono per mesi nelle zone.

Sul tema del controllo del territorio c'è da notare come nella provincia di Nuoro è stata promessa ma non ancora attuata la riattivazione di un vecchio, ma ancora attuale, programma predisposto dall'Arma dei carabinieri che prevedeva la realizzazione di 10 casermette in altrettanti punti nevralgici del territorio. Il completamento delle strutture (attual-

mente ne sono state completate 6) consentirebbe di collocarvi le squadriglie anticrimine la cui forza si basa su 10-12 elementi e di avere sul territorio una rete di presenze notevoli, da integrare con il sistema delle stazioni dei Carabinieri e raccordate alle autorità di polizia di Stato provinciali. È indispensabile procedere in tempi brevi al completamento di questo programma.

Oggi molte stazioni non sono più attive 24 ore su 24: vi sono quelle definite di prima fascia, aperte dalle ore 8,00 alle ore 11,00 e di seconda che terminano la propria attività alle ore 22,00.

Soltanto il 25 per cento delle stazioni è aperto 24 ore su 24.

Il tema richiama all'esigenza di una più compiuta razionalizzazione delle risorse e della loro ridistribuzione sul territorio.

Il prefetto Monaco, vice capo della Polizia e direttore centrale della polizia criminale, in occasione della sua audizione, ha anche segnalato, come elemento strategico nel potenziamento del controllo del territorio, la recente direttiva del Ministro e del Capo della polizia — direttore generale della pubblica sicurezza — che ha riorganizzato i presidi del territorio in Sardegna, alla stregua di quanto già predisposto in Campania e in Sicilia e nella stessa Roma.

I presidi avranno come principale compito quello del controllo del territorio, riconducendo tutte le altre attività alla struttura centrale.

Tra gli interventi più efficaci per contrastare il fenomeno dei sequestri di persona viene segnalata da tutti la «necessità» di un impulso forte alla ricerca dei latitanti, dal momento che i rapimenti «sono effettuati da organizzazioni criminali che trovano il loro punto di coesione nella presenza dei latitanti».

Il latitante non può dedicarsi ad un tipo di attività che lo metta in contatto con un centro abitato e con la popolazione, e del resto il latitante, meglio di chiunque altro, conosce la morfologia del territorio e quindi i ricoveri dove custodire l'ostaggio. Sono esperti, determinati, abituati a tempi lunghi e agli eventi imprevisti e, da ultimo, la loro mancata presenza dall'ambiente in cui normalmente vivono è chiaramente un fatto che di per se stesso non desta sospetto.

Per tutte queste ragioni, il latitante diventa un momento fondamentale di riferimento per il sequestro di persona e tra i momenti centrali della attività di prevenzione dei sequestri di persona c'è da sottolineare «quello teso alla cattura dei latitanti» che, nonostante recenti risultati positivi, restano ancora molti.

Precisamente quelli di origine calabrese risultano essere complessivamente 70, dei quali 8 compresi nell'elenco dei 30 più pericolosi, anche se nessuno è ricercato per sequestro di persona.

In Sardegna, i latitanti sono 10, di cui 3 ricercati per sequestro di persona a scopo di estorsione e compresi nei 30 più pericolosi a livello nazionale; 7 latitanti sono inclusi nell'elenco dei 500 e 5 di essi sono ricercati per sequestro di persona.

Il contrasto del fenomeno va fatto sul territorio e «necessita di un forte impegno coordinato e sinergico tra le forze locali». A livello centrale si possono dare *inputs*, far circolare le informazioni,

offrire l'esperienza e il supporto di elementi che sul campo hanno maturato adeguato *know how*.

Purtroppo la concorrenzialità tra le forze di polizia, un malcelato e dannoso spirito di emulazione, alcune volte fanno sì che le energie profuse non siano sommate. Lo stesso magistrato che indaga, alcune volte, non è in grado di conoscere tutti i dati acquisiti e ciò è pernicioso per l'indagine, e rischia di ledere il rapporto di fiducia con le famiglie.

Il dottor Pennisi, sostituto procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, ha ricordato come questo sia stato per molto tempo un vero problema: «Per tanto tempo è sembrato decisivo, nell'economia delle indagini relative ai sequestri di persona, quale fosse il berretto che si metteva in testa all'ostaggio liberato. Arrivava la televisione ed era importante vedere se il berretto era della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri e così via (oppure il giubbotto o la giacca). Tutto questo poteva portare, e probabilmente ha portato, ad una mancanza di coordinamento, allo svolgimento di indagini autonome, per proprio conto, spesso anche divergenti le une dalle altre. Dico «probabilmente», perché non fa parte della mia esperienza diretta. Infatti, da quando ha iniziato a operare la Direzione distrettuale antimafia, questo non è successo, tutte le forze dell'ordine hanno operato congiuntamente, in maniera coordinata, con una direzione quasi dittatoriale da parte dell'ufficio del pubblico ministero. Il coordinamento tra le forze dell'ordine è pertanto indispensabile per affrontare fenomeni criminali di questo tipo e dal coordinamento dipende anche l'efficienza delle azioni».

Altro versante dell'attività di prevenzione sono gli accertamenti patrimoniali. Le risorse umane — magistrati e forze di polizia — impegnate su questo versante sono ancora troppo poche, il processo penale ne assorbe la maggior parte. Eppure sul piano della prevenzione lo strumento è importante perché per pervenire al risultato della confisca e del sequestro dei beni, cioè dell'aggressione al patrimonio delle organizzazioni criminali, non è necessaria la stessa «forza», indispensabile ad una condanna penale.

C'è da sottolineare come in occasione dei sequestri la somma pagata viene divisa tra più persone, per cui spesso non c'è un «cambiamento» sostanziale nelle possibilità economiche personali, tale da richiedere giustificazioni particolari. È comunque un aspetto della prevenzione, questo, che va affrontato decisamente, perché l'eventuale presenza di modificazione dei patrimoni, anche non ingenti, può essere un indice dell'avvenuto pagamento del riscatto.

In occasione dell'audizione del dottor Vincenzo Macrì e del dottor Palmeri della Direzione nazionale antimafia, è stato portato a conoscenza che «in aderenza agli articoli 371-bis del c.p.p. e 8 del decreto-legge 8 del 1991, si sta studiando la creazione di vere e proprie strutture di *intelligence*, cioè di strumenti investigativi stabili, indipendentemente dal verificarsi di un sequestro di persona, di alta professionalità, che operino fra di loro in piena sintonia.

Anche le forze di polizia hanno sperimentato strumenti particolarmente sofisticati (telecamere a raggi infrarossi, rilevatori di fonte di calore), ma ne sono subito chiaramente apparsi i limiti, data la conforma-



zione del terreno dove vengono tenuti i sequestrati che rende ancora «l'uomo» la risorsa fondamentale, per la ricerca e l'osservazione.

Sul piano della raccolta dei dati oggi l'obiettivo della DNA è quello di ricreare una struttura che accumuli, anche attraverso l'istituzione di una apposita banca dati, tutte le informazioni possibili sui rapimenti così da poterli mettere a disposizione, al momento opportuno, dei Procuratori della Repubblica, che sono e debbono restare gli unici titolari delle indagini.

La DNA ha istituito, con provvedimento del 13 dicembre 1997, un apposito servizio, di cui sono stati chiamati a far parte magistrati che ben conoscono questo tipo di reato, in relazione alle loro esperienze, così da creare un collegamento investigativo nei distretti di Corte d'appello più direttamente coinvolti: in Sardegna, in Calabria e in Lombardia.

La struttura mira «a studiare il fenomeno sotto il profilo normativo e ad approfondire le modalità per la migliore realizzazione del collegamento delle attività relative alla prevenzione e repressione del delitto».

Indubbiamente il coordinamento delle indagini deve rimanere in capo al Procuratore distrettuale che guida l'indagine sul reato. La DNA, come ha dichiarato il dottor Fleury, «potrebbe raccogliere i dati, come già avviene, attraverso il sistema SIDDA da parte della Procura distrettuale, così da fornire, a qualsiasi Procura distrettuale che vi faccia richiesta, il necessario supporto informativo».

La DNA, in relazione alla norma del 1° comma dell'articolo 8 — avente ad oggetto il collegamento interforze delle attività relative alla prevenzione e repressione del delitto di sequestro di persona a scopo estorsivo e nel quadro dell'esercizio delle funzioni di coordinamento e di impulso attribuite al Procuratore nazionale antimafia dall'articolo 371-bis c.p.p. — «ha organizzato con la DIA e con i Servizi centrali e interprovinciali una serie di incontri nella prospettiva di porre un rimedio alle manchevolezze che, purtroppo, si sono riscontrate».

In particolare l'obiettivo della DNA è «la creazione» di vere e proprie *intelligence*, cioè di strumenti investigativi stabili, di alta professionalità, che operino in piena sintonia tra loro, senza riserve e senza rivalità, individuando i migliori meccanismi di contrasto sia sotto l'aspetto tecnologico, tenendo conto dei continui progressi fatti dalla scienza nel campo delle telecomunicazioni, sia approfondendo i temi della cattura dei latitanti e degli accertamenti sui patrimoni.

Riassumendo, si ritiene di avanzare le seguenti proposte:

aumento del controllo del territorio attraverso il ripristino e la rivitalizzazione delle squadriglie con una redistribuzione sul territorio del personale dell'Arma dei carabinieri e della Polizia di Stato tenendo conto delle loro articolazioni anche al fine di permettere l'apertura degli uffici nell'arco delle ventiquattr'ore;

completamento degli organici delle forze di polizia in Sardegna;

conclusione del programma di costruzione e apertura delle «casermette» dell'Arma dei carabinieri in Sardegna;

mantenimento a livello periferico dei nuclei interforze coordinati dai Procuratori allorché si realizza un sequestro di persona;

costituzione, a livello di dipartimento della pubblica sicurezza, di un gruppo di investigatori con profonda conoscenza e professionalità sul tema dei sequestri da affiancare ai nuclei periferici, quando se ne ravvisi la necessità. Questo gruppo avrebbe il compito di un continuo aggiornamento del personale, la raccolta di ogni dato o elemento di conoscenza, nonché dell'attività preventiva;

rivitalizzazione presso i servizi di polizia giudiziaria dei territori interessati ai fenomeni dei sequestri di sezioni che svolgano attività antisequestro;

impulso nella ricerca dei latitanti implicati nelle vicende dei sequestri;

impulso delle indagini patrimoniali;

costituzione di una sezione DIA in Sardegna;

completamento degli organici dei magistrati, degli uffici e dei distretti giudiziari delle realtà maggiormente interessate al fenomeno;

applicazione dei magistrati delle Procure periferiche della Sardegna presso la DDA di Cagliari.

Si condividono infine le iniziative assunte dalla DNA e in particolare la costituzione di un servizio a cui chiamare i magistrati dei distretti di Corte d'appello più direttamente coinvolti per creare un collegamento delle attività.

## PARTE OTTAVA

### 1. *Proposte legislative*

L'analisi del fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione compiuta con questa relazione ha portato a definire talune linee di modifica organizzativa e normativa da proporre al Parlamento.

Gli aspetti che più ci pare siano degni di riflessione attengono a tre possibili settori principali di intervento legislativo: nel diritto penale sostanziale, nelle norme procedurali idonee a migliorare lo svolgimento delle indagini e nelle misure di detenzione.

#### *a) Nel diritto penale sostanziale e nelle norme procedurali idonee a migliorare lo svolgimento delle indagini*

Fin dall'inizio della sua attività di indagine il Comitato per i sequestri ha sentito sollevare il problema, da parte di tutte le personalità audite, soprattutto da parte dei rappresentanti delle associazioni ex sequestrati e contro i sequestri, del titolo del reato, che attualmente è collocato tra i delitti contro il patrimonio.

Ebbene, ci pare ragionevole accogliere i suggerimenti proposti, anche da alcuni disegni di legge presentati in Parlamento, perché si modifichi la collocazione sistematica del reato non più contro il patrimonio ma contro la persona, anche alla luce delle modifiche normative dell'articolo 630 c.p., che hanno spostato in tal senso l'attenzione sull'oggetto della tutela personale.

Questa modifica, oltre a produrre sulla società anche un diverso impatto psicologico trasferendo contro la persona umana l'offesa subita, introduce una successiva modifica legislativa a nostro parere ben più significativa.

Riteniamo, infatti, che si possa introdurre, nell'articolo 7 della legge 82/91, la possibilità di autorizzare il pagamento controllato anche al fine di salvaguardare la vita dell'ostaggio e di ottenerne la liberazione, purché in funzione dell'approfondimento delle indagini e della successiva cattura dei rapitori, cattura che non necessariamente si deve produrre all'atto della consegna del riscatto, ma anche in seguito.

Collegare la liberazione dell'ostaggio alle indagini è, come suggeriscono molti inquirenti — forze di polizia e magistratura — che hanno studiato a fondo il problema, l'unico modo per evitare da una parte di tornare ad un eccesso di discrezionalità del magistrato nell'applicazione del dispositivo, dall'altra per non rischiare che i sequestratori utilizzino fin da subito metodi di pressione, quali mutilazioni o violenze in genere.

D'altra parte tutti gli inquirenti, magistrati e forze dell'ordine, auditi dal Comitato hanno ascrivito una notevole importanza, ai fini investiga-

tivi, alle dichiarazioni rese dagli ostaggi una volta liberati. Il dottor Fleury ha definito «una miniera di notizie» quanto un ex sequestrato è in grado di raccontare e quindi riteniamo che sia estremamente importante, ai fini dell'implementazione delle indagini, favorire appunto, anche attraverso una specificazione nel dispositivo di legge, la liberazione dell'ostaggio mediante il pagamento controllato.

Agendo in questa maniera è ragionevole pensare che vengano inoltre superati molti degli ostacoli, delle diffidenze, che quasi sempre si sono prodotti tra inquirenti e familiari.

Silvia Melis ha dichiarato che «mentre ai magistrati e ai carabinieri interessava catturare i rapitori, alla mia famiglia interessava soprattutto liberare me». Ebbene, questa che appare una sostanziale divergenza di obiettivi, anche se nella realtà non è tale, e che costituisce la base di tentativi di contrattazione parallela, di depistaggi delle indagini e di interferenze le più varie, può essere risolto esplicitando, nelle motivazioni per il pagamento controllato, proprio la liberazione dell'ostaggio. Dalla lettura del provvedimento di richiesta del pagamento controllato del procuratore Tarquini e dell'autorizzazione del GIP di Brescia, si evince come la liberazione del signor Soffiantini fosse considerata l'obiettivo, anche perché questo avrebbe permesso poi una accelerazione delle indagini (vedi allegato 1).

Riteniamo che questa sia la vera arma legislativa per fare accettare sul piano sociale il concetto di 'blocco dei beni', che, da un dispositivo come sopra proposto, non subirebbe oltretutto alcuna riduzione di significato. Il 'blocco dei beni' è infatti disposto dal magistrato principalmente a difesa della famiglia del sequestrato, perché toglie la stessa dalla mercé dei sequestratori; diversamente, come del resto tanti casi hanno dimostrato in passato, non si vede perché i sequestratori dovrebbero limitarsi ad una prima o seconda richiesta di riscatto. A questo proposito va ricordato quanto detto da Cesare Casella: «Vi prego non togliete il blocco dei beni, altrimenti i ricatti non finiranno mai!».

Questa norma del blocco, da alcuni oggi contestata, ha, come abbiamo descritto nella prima parte della relazione, un ulteriore effetto e cioè quello di abbassare sensibilmente il prezzo del riscatto, mettendo la famiglia nelle condizioni di non poter disporre di grosse somme. Del resto, proprio con tale finalità, come ha riferito il dottor Manganelli, veniva disposto il blocco dei beni dai magistrati, quasi sempre con il pieno accordo dei familiari, anche prima del '91.

Rimuovere il blocco dei beni al fine di liberare il sequestrato deve restare una possibilità unicamente nelle mani del magistrato e con un fine ben preciso: le indagini; in tal modo non solo non viene lasciata sola la famiglia nella trattativa, ma la normativa stessa costituisce una formidabile arma di solidarietà tra inquirenti e familiari. Ancora il dottor Manganelli ha messo in guardia il Comitato dal proporre una revisione dell'articolo 7 della legge 82/91 che formalizzi la liberazione dell'ostaggio come fine esclusivo del pagamento controllato perché questo fatto «è pericoloso farlo sia per un segnale di inversione di tendenza che potrebbe dare e sia per il fatto che legare l'apertura della finestra al pericolo della vita dell'ostaggio significa aprire non solo le porte ma anche

le finestre, i balconi e tutto il resto. Insomma, io non vorrei che domani oltre ai lobi delle orecchie cominciassero ad arrivare le dita, le mani o le braccia. Questo significherebbe aprire la strada ad una pressione: chiunque sa che i beni si sbloccano mettendo in pericolo la vita dell'ostaggio potrebbe farlo. Il pericolo per la vita dell'ostaggio deriva dalla sua condizione: l'ostaggio muore perché non ha le medicine al momento giusto, perché riconosce il bandito, perché deve morire o perché succedono delle cose durante i trasferimenti; si tratta di situazioni fisiche che in molti casi hanno determinato la morte dell'ostaggio».

La misura del blocco dei beni così modificata non ridurrebbe la sua forza in termini di dissuasione, di scoraggiamento al commettere il crimine, perché al contrario fornirebbe al magistrato il controllo certo e assoluto di qualunque tipo di pagamento, perché, evidentemente, la famiglia non avrebbe più alcun interesse ad attivare suoi canali alternativi di abboccamento con i sequestratori.

Privati di questi canali alternativi, privati della possibilità di gestire in proprio il pagamento del riscatto, i rapitori diventerebbero estremamente deboli proprio nei due momenti in cui maggiormente esercitano un grande elemento di pressione sulle famiglie: il primo, quando impongono la trattativa occulta, minando il rapporto fiduciario tra famiglia e inquirenti, l'altro quando stabiliscono, a loro piacimento, le modalità di pagamento. In entrambi questi momenti i sequestratori agiscono attraverso la figura dell'emissario, figura emblematica nel rapimento sardo, praticamente sconosciuta nelle altre tipologie del reato e di cui abbiamo ampiamente parlato in altra parte della relazione.

Già questa considerazione è meritevole di attenzione: perché esclusivamente il rapimento di matrice sarda vede all'opera in maniera costante la figura dell'emissario, del mediatore? Perché questa invece nel rapimento calabrese non è istituzionalizzata? Non è facile dare una risposta che sia semplice e risolutiva, dato che la figura stessa dell'emissario è strettamente legata al fenomeno dei rapimenti in Sardegna e si ricollega a quanto dicevamo nell'introduzione, cioè alle tradizioni del mondo agro-pastorale in cui questo reato è nato e si è sviluppato quale diretta continuazione dell'abigeato.

Certo è che, soprattutto negli ultimi casi di sequestro in Sardegna, si è configurata una chiara tendenza alla «professionalizzazione» del mediatore. Mentre in passato questo poteva essere un amico di famiglia, un parente, a volte addirittura un sacerdote, che costituiva duplice garanzia: nei confronti della famiglia circa la vita dell'ostaggio, in quelli della banda, circa il pagamento del riscatto; oggi la situazione è diversa.

Spesso il mediatore di un rapimento è stato poi trovato coinvolto con un ruolo attivo in un altro caso di sequestro di persona, a realizzare quindi un quadro di mobilità di ruoli all'interno di bande dedite a questo tipo di reato. Soprattutto dopo l'introduzione della legge sul sequestro dei beni, essendo punita l'azione del mediatore, è evidente che tale tipo di intervento è gravato di un tale rischio che non si vede come esso possa essere considerato possibile da chi non fa parte dell'organizzazione stessa, con appunto un ruolo preciso, quello dell'emissario.

A questo proposito è istruttiva la lettura degli atti del dibattimento in corso a Cagliari per il sequestro della signora Licheri, dove il testimone Gaddone viene chiaramente indicato dal PM dottor Mura non tanto come l'emissario per la trattativa, ma realmente come complice dei sequestratori, col ruolo di mediatore o percettore del riscatto.

Vi sono ragionevoli sospetti per ritenere che anche figure clamorose di emissari coinvolti negli ultimi casi di sequestro possano avere avuto un ruolo attivo, se pur a livello diverso da quello operativo della banda, nella realizzazione del reato. Senza di loro non si potrebbe accedere al pagamento del riscatto, che oggi deve avvenire soprattutto con ogni garanzia per i sequestratori più che per la famiglia, data la pressione che le indagini sono in grado di creare. Garanzia questa che pare si estenda anche al dopo sequestro e alla eventualità che la banda venga arrestata, se non vogliamo considerare casuale che, sia nel caso Vinci che in quello Soffiantini, gli ex sequestrati non si sono costituiti parte civile nel processo.

Potremmo arrivare a dire, condividendo l'opinione espressa da autorevoli esperti di sequestri sardi, che probabilmente non esisterebbero più sequestri in Sardegna se si togliesse di mezzo la figura dell'emissario, come del resto anche l'esperienza calabrese insegna. Pur condividendo l'idea del dottor Pennisi, e cioè che i sequestri in Calabria sono scomparsi perché la resa economica è poco interessante per la 'ndrangheta, è pur certo che questi si sono interrotti, per lo meno quelli con certe caratteristiche organizzative, proprio in concomitanza con la legge del 1991 e soprattutto perché il reato si è dimostrato poco appagante anche in termini penali: circa l'80 per cento dei responsabili di sequestri sono stati catturati e condannati.

In Sardegna, invece, la figura dell'emissario ha subito una modificazione nel senso di una sua specializzazione, se così possiamo dire, al punto che in alcuni casi ne è stata tentata l'esportazione, se pur senza successo.

Riteniamo importante non solo mantenere, come previsto dalla normativa in vigore, la punibilità di chi a qualunque titolo intralcia le indagini, ma proponiamo di individuare con precisione la condotta del mediatore, che procede al pagamento non autorizzato del riscatto, perché venga punito a titolo di concorrente nel reato di sequestro di persona.

Un ulteriore significativo intervento legislativo, nell'ottica di rendere più agevole la persecuzione e la punibilità di colui che si frappone tra gli investigatori, le famiglie ed i rapitori, sarebbe quello di estendere la portata dell'articolo 12-*quinqies* della legge 7 agosto 1992 n. 356 anche al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (in aggiunta, quindi, alle ipotesi già previste di ricettazione, riciclaggio e relative alla punibilità di chi impiega somme di denaro, beni, utilità di provenienza illecita): questo articolo prevede, infatti, che possa essere comminata una pena da due a sei anni di reclusione a chiunque «attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o la disponibilità di denaro, beni od altre utilità al fine di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e *ter* c.p.». La previsione espressa del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione renderebbe punibili tutte quelle

condotte di intermediazione o di partecipazione nel reato qualificate da un rapporto diretto del soggetto con il denaro destinato al pagamento del riscatto.

D'altra parte, in materia di norme applicabili alle ipotesi di sequestro di persona a scopo di estorsione, il successivo articolo 12-sexies della legge citata, disciplinando «casi particolari di confisca», indica, tra le ipotesi, anche la condanna per il reato di cui all'articolo 630 c.p., disponendo che «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o alla propria attività economica».

Una modifica legislativa che ci pare condivisibile è quella, suggerita ancora da alcuni disegni di legge giacenti in Parlamento, di rendere maggiormente punibile il sequestratore che produce lesioni all'ostaggio. È infatti ormai una triste costante di questo reato la mutilazione dell'ostaggio o comunque l'abitudine di sottoporlo a continue, gratuite e inaudite violenze fisiche e psicologiche. Tali condotte non possono non aggravare la situazione processuale del responsabile, ma devono anche impedire poi che allo stesso si possano applicare eventuali benefici penitenziari.

Un ulteriore livello legislativo su cui agire riteniamo sia quello che consenta di favorire, ancor più concretamente di quanto già fa la legge 82/91, la dissociazione e il ravvedimento di chi ha partecipato al sequestro.

Riteniamo del resto che, come avvenuto durante il periodo del terrorismo, sia compito dello Stato tentare di disarticolare direttamente i legami che tengono insieme le bande di sequestratori e l'unico sistema che fino ad ora si è dimostrato efficace è proprio rendere estremamente significativo il premio per colui che si dissocia.

Dissociazione che deve essere chiara, completa, deve contribuire realmente alla liberazione dell'ostaggio e alla risoluzione dell'indagine in tutti i suoi aspetti e deve prevedere che il «pentito» non abbia commesso a sua volta violenza di alcun tipo sull'ostaggio. Non sarebbe del resto comprensibile alcuna forma di indulgenza per chi, pur dissociatosi, avesse portato a termine azioni di violenza fisica sul rapito. Inoltre va rotto quel legame omertoso, solidaristico che spesso lega le bande di sequestratori a chi consente loro di mantenersi in latitanza, a chi rifornisce loro vitto, abiti, soluzioni logistiche.

Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, di trovare gli strumenti legislativi per superare la possibilità che alcuni testimoni, quali i parenti, si rifiutino di deporre, per esempio, abolendo il comma 2 dell'articolo 3 della legge 82/91, anche se ci rendiamo conto della delicatezza dell'argomento.

Abbiamo appreso che oggi i sequestri vengono compiuti anche in ambienti urbani, approfittando della solidarietà complice di parenti ed amici. Molti sequestrati hanno riferito di avere abitato, almeno per certi periodi, in case riscaldate, di aver mangiato pasti cucinati in genere: eb-

bene, ciò è possibile solo mediante anche l'intervento di donne, magari parenti dei sequestratori. Obbligare queste persone a testimoniare, quando non ne fossero manifeste e quindi perseguibili le complicità, riteniamo possa essere un'arma importante, non solo per le indagini, ma anche per creare veri ostacoli logistici alla commissione di questo reato.

Infine, e ci rendiamo conto di toccare un punto molto delicato, sarebbe probabilmente opportuno sanzionare con maggior rigore chi, venuto a conoscenza di particolari circa un sequestro, non riveli quanto saputo alle autorità inquirenti, come del resto già previsto dall'articolo 3 della legge 82/91.

Sbloccare l'omertà, favorire e, dove occorre, obbligare le testimonianze e le dissociazioni, riteniamo possano essere alcuni interventi legislativi utili ad affrontare in maniera certo radicale, ma forse più decisa un reato così odioso come il sequestro di persona. Nella fase delle indagini preliminari potrebbe valutarsi la possibilità di restringere l'accesso al giudizio abbreviato, che comporta in caso di condanna una riduzione di un terzo della pena, per 630 c.p. e altri gravi reati quali quelli indicati all'articolo 4-bis Ord. pen. e 407 c.p.p.

Sugli strumenti operativi e preventivi, in altre parti della relazione, abbiamo già svolto alcune riflessioni, tuttavia è giusto precisare ulteriormente alcuni punti.

Innanzitutto non riteniamo si debba procedere, come per la verità da alcuni auspicata, alla istituzione di un nucleo stabile, centrale di indagine sui sequestri di persona, che divenga, in caso di necessità, *dominus* delle indagini. Riteniamo, come già detto, che debbano continuare ad essere le DDA presso le Procure protagoniste e titolari delle indagini, ben sapendo che compete ad un procuratore distrettuale coordinare le indagini per questo tipo di reato.

Tuttavia i nuclei interforze che il Ministro dell'interno insedia, quando si verifica un sequestro, debbono prevedere l'utilizzo, anche attraverso le applicazioni e i trasferimenti temporanei, tutte le migliori professionalità disponibili.

Inoltre la DNA dovrebbe, come del resto già fa ora, mettere a disposizione delle DDA non solo tutti i dati di cui la costituenda banca dati nazionale dispone, ma anche, se necessario, distaccare un suo magistrato particolarmente esperto in materia, allo scopo di coordinare il lavoro inquirente, esperienza del resto già vissuta, ad esempio, durante le indagini del caso Soffiantini. È pertanto auspicabile che alla DNA vengano attribuite le prerogative atte a rendere effettive ed efficaci queste funzioni di coordinamento. Dal punto di vista delle dotazioni strumentali sarà sicuramente interessante seguire i progressi della tecnologia, anche se, come riferito da più esperti, anche nel passato molte speranze riposte nella strumentazione sono cozzate contro difficoltà logistico-ambientali, per il momento ancora difficilmente superabili.