

IV - Questioni applicative della legge 22 dicembre 1999, n. 512 e proposte di modifica normativa

Una delle principali questioni applicative della legge 512 del 1999, affrontata e finalmente risolta nel corso dell'anno, riguarda i requisiti di accessibilità al Fondo per le persone fisiche.

Nel corso del 2016, infatti, si è finalmente risolta la controversa e delicata questione sollevata sin dal 2011 dal Commissario e dal Comitato, relativa alla spettanza del beneficio da parte dei soggetti passivi di un reato di tipo mafioso o loro aventi causa, che pur integrando formalmente i requisiti previsti dalla legge 512 del 1999 (non essendo stati condannati per i reati previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a) del Codice di procedura penale, né sottoposti a misure di prevenzione e non risultando instaurati a loro carico procedimenti penali per i suddetti reati o per l'applicazione di misure di prevenzione), nondimeno, sulla base delle evidenze disponibili a livello informativo e giudiziario, risultavano appartenenti o contigui ad organizzazioni criminali di tipo mafioso.

In altri termini, premesso che il beneficio in questione si sostanzia nel certo e pronto risarcimento operato dal Fondo in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e che in ogni caso non viene pregiudicata la possibilità di conseguire il citato risarcimento per le vie ordinarie, il Comitato ha ritenuto che contrastasse con lo spirito e la corretta interpretazione della legge, concepita a tutela delle vittime "innocenti" di mafia, ammettere ai benefici soggetti che, pur incensurati e non sottoposti a misure di prevenzione, risultassero dagli atti giudiziari coinvolti negli stessi contesti di criminalità organizzata.

Su tale questione, come è stato ampiamente riportato nelle precedenti relazioni, era stato chiesto un parere e un indirizzo interpretativo all'Avvocatura Generale dello Stato che, condividendo l'orientamento del Comitato, aveva ammesso la possibilità di colmare in via interpretativa la lacuna normativa e di rigettare le istanze prodotte da persone non estranee a rapporti delinquenziali.

Attesa la particolare rilevanza e delicatezza della questione rappresentata e al fine di evitare l'esposizione ad un contenzioso dagli esiti incerti, sin dal 2011, era stata comunque presentata una proposta di modifica normativa dei requisiti di accesso nel senso auspicato, ossia l'introduzione di un criterio soggettivo di esclusione fondato su elementi desumibili dalla sentenza o da informazioni degli organi di polizia.

Tuttavia le delibere di rigetto adottate e motivate nei termini anzidetti sono state impugnate, dando luogo ad un consistente e complesso contenzioso, che ha visto l'Amministrazione perdente sulla base di una consolidata giurisprudenza formatasi in materia, che ha escluso la possibilità per il

Comitato di negare il “diritto” di accesso al Fondo sulla base di requisiti diversi da quelli espressamente contemplati dalla legge n. 512 del 1999.

Con l’art. 15, comma 1, lett. c), della legge della legge 7 luglio 2016, n. 122 (recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - legge europea 2015-2016”) è stata finalmente recepita la modifica normativa auspicata e sono stati introdotti gli ulteriori criteri restrittivi, mutuati dall’art. 2, comma 1, lett. b), della legge 20 ottobre 1990, n. 302, per assicurare l’erogazione di risorse pubbliche alle sole vittime della criminalità organizzata, estranee ad ambienti e rapporti delinquenziali.

L’applicazione della modifica normativa ha già consentito al Comitato di respingere un elevato numero di istanze presentate da soggetti non estranei ad ambienti e rapporti delinquenziali, per effettivi € 6.875.859,93 senza considerare i preavvisi di diniego (per una cifra ben più consistente, ma non ancora da annoverare tra i rigetti formali).

Altra questione rilevante, sollevata nel corso dell’anno, riguarda l’elevato numero di domande di accesso da parte delle associazioni costituite in parte civile.

La questione rileva non tanto sotto l’aspetto finanziario, atteso che già con legge n. 94 del 2009 gli enti sono stati ammessi al solo rimborso delle spese processuali, proprio in considerazione dell’impossibilità di porre sullo stesso piano le situazioni relative agli enti e quelle delle persone fisiche vittime della mafia. Ciò sia per i noti fini solidaristici sanciti dalla normativa, sia per ragioni di ordine pratico correlate all’esigenza di evitare che le risorse economiche del Fondo siano in parte assorbite dalle liquidazioni richieste dagli enti stessi. L’esigenza di un intervento restrittivo ulteriore trova piuttosto la ragion d’essere nell’indiscriminato (e tuttora cospicuo, nonostante non sia più previsto a loro favore il risarcimento del danno) accesso alle risorse del Fondo senza che a livello normativo sussista un filtro.

Si è ritenuto quindi opportuno, come già illustrato nella relazione del 2015, chiedere un parere al Consiglio di Stato e proporre l’introduzione normativa di alcuni requisiti per verificare l’affidabilità dei soggetti destinatari di risorse pubbliche, al fine di supportare solo le associazioni che svolgono un’effettiva azione “civica” di sostegno alla lotta contro la criminalità organizzata.

Con parere del 5 febbraio 2016 il Consiglio di Stato, nell’escludere la possibilità di introdurre per via regolamentare delle condizioni aggiuntive di accesso al Fondo, ha rilevato l’incongruenza di un sistema che prevede che possano costituirsi parte civile soggetti che si legittimano da sé, perché il fine associativo è stabilito dagli stessi associati nello statuto, ed ha concordato sull’opportunità di introdurre dei criteri di selezione.

Pertanto, è stata proposta una modifica normativa alla legge n. 512 del 1999, prevedendo l'introduzione, in capo alle associazioni che si costituiscono parte civile nei processi per delitti di mafia, di requisiti che provino affidabilità e capacità operativa in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso.

La modifica proposta è contenuta nell'A.S. 2134 - D.D.L. "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione", tuttora all'esame delle Commissioni.

V - Programma di informazione

L'art. 2, comma 9, del d.P.R. 60/2014, prevede la predisposizione e la realizzazione di un programma annuale di informazione sulle iniziative di solidarietà e sostegno in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso, con particolare riguardo alle finalità della legge stessa e alle modalità di accesso all'apposito Fondo di solidarietà.

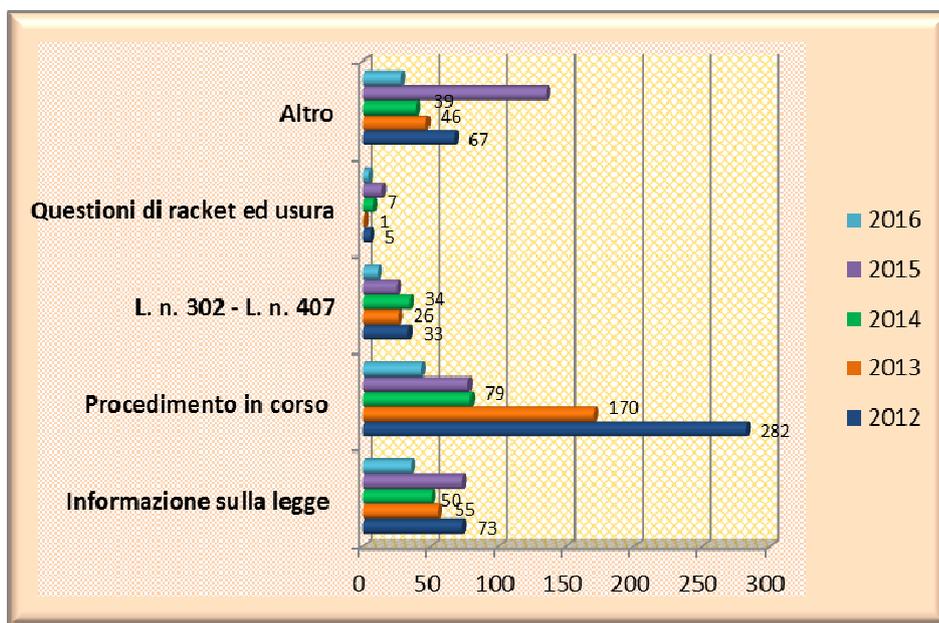
Tra le iniziative di comunicazione si segnalano inoltre:

- numero verde;
- aggiornamento del sito.

Numero verde

Il numero verde - 800.191.000, è stato attivo dalle ore 9:00 alle ore 16:00 dal lunedì al giovedì, e il venerdì dalle ore 9:00 alle ore 14:00.

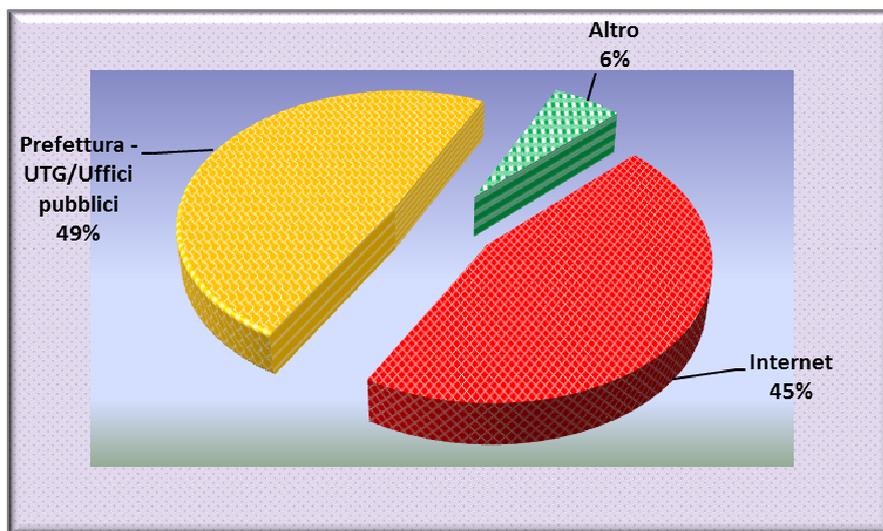
Le richieste di informazione che per l'anno in esame ammontano a 121 rappresentano un numero sicuramente più ridotto rispetto all'anno precedente in cui è stato trasmesso sulle reti RAI lo spot televisivo e radiofonico per far conoscere i benefici previsti dalla L. 512/1999. Le chiamate si riferiscono all'iter procedurale delle istanze presentate (43), alle informazioni sulla legge, in particolare, sui requisiti necessari per accedere al Fondo (35), mentre 15 si riferiscono ai benefici previsti da altre normative.



Dalla lettura dei dati e dalla visione dei grafici emerge una progressiva consistente riduzione negli ultimi anni delle chiamate al numero verde, con un'unica eccezione nell'anno 2015 per i motivi sopra esposti.

Per il 2016 la maggior parte degli interlocutori hanno riferito di essere venuti a conoscenza dell'esistenza del numero verde attraverso gli enti pubblici e le forze dell'ordine (49%) e consultando il sito internet (45%).

TIPOLOGIA CONOSCENZA NUMERO VERDE



In ogni caso, per l'anno 2017, è stata già programmata e sottoposta all'intesa dell'Ufficio Comunicazione Istituzionale del Ministero e del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri un'articolata campagna di informazione.

VI - Informatizzazione

Dal 19 novembre 2015 è entrato in funzione il nuovo sistema di automazione del protocollo informatico dell' A.O.O. *Vittime mafia*.

L'adozione del protocollo informatico, integrato con la posta elettronica certificata, ha rafforzato la sua funzione di strumento per l'identificazione univoca dei documenti formati e acquisiti, ha consentito di velocizzare la ricezione e l'invio degli atti, nonché la corretta ed efficiente formazione dei fascicoli e il rapido recupero dei documenti.

Peraltro la condivisione del protocollo da parte di più postazioni, oltre a consentire maggiore efficienza nella protocollazione, assicura una più rapida assegnazione e lavorazione delle pratiche.

La conservazione digitale delle sentenze penali (spesso di centinaia di pagine), delle delibere e dei verbali, condivise da tutto il personale, consente di rispondere in tempo reale alle richieste interne dell'ufficio, istituzionali e dei cittadini.

La realizzazione di un programma informatico richiesto contestualmente all'attivazione del protocollo informatico, attualmente in fase di completamento, consentirà di realizzare una funzionale architettura informatica che, oltre a semplificare e perfezionare il programma già in atto, permetterà di rendere più efficiente e controllabile la gestione dei flussi documentali e nel contempo più rapida e completa l'elaborazione delle statistiche essenziali nell'attività di comunicazione svolta da questo Ufficio.

L'elaborazione delle statistiche attraverso il programma informatico di cui si è detto consente di verificare mensilmente le istanze pendenti e l'attività deliberativa svolta.

L'intento dell'Ufficio è quello di giungere alla dematerializzazione completa della documentazione e comunque già dall'avvio della protocollazione informatica si sta procedendo alla creazione dei fascicoli informatici, non solo per le istanze pervenute successivamente all'introduzione del protocollo informatico, ma anche per quelle già definite nell'anno.

VII - Reati intenzionali violenti

L'articolo 11 della legge 7 luglio 2016, n. 122, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2015-2016", introduce nell'ordinamento norme volte a dare attuazione alla direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo in favore delle vittime dei reati intenzionali violenti.

Va premesso, in proposito, come la necessità di un sistema pubblico di ristoro per le vittime che non possono essere risarcite da altre fonti è riconosciuta dall'ONU nella dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità e alle vittime di abuso di potere del 1985.

La direttiva del Consiglio 2004/80/CE del 29 aprile 2004, "sull'indennizzo delle vittime di reato", contiene una serie di prescrizioni agli Stati membri affinché sia garantito un indennizzo equo e adeguato alle vittime dei reati intenzionali violenti che non riescano a ottenere il risarcimento del danno da parte dell'autore del reato e sia agevolato l'accesso al risarcimento statale in caso di reati commessi in uno Stato membro diverso dallo Stato di residenza della vittima (situazioni transfrontaliere), mediante una cooperazione rafforzata tra le autorità degli Stati. L'indennizzo, pertanto, deve essere garantito nelle situazioni transfrontaliere e nazionali indipendentemente dallo Stato di residenza della vittima e dallo Stato membro nel quale si è verificato il reato (articolo 1), ancorché il suo ammontare sia lasciato alla discrezionalità dello Stato (articolo 12). La direttiva indica, inoltre, le modalità di presentazione dell'istanza di indennizzo allo Stato nel cui territorio è stato commesso il reato (articoli 3-10), nonché una serie di disposizioni relative al regime linguistico delle richieste, per evitare che la diversità di lingua ostacoli il procedimento di riparazione (articolo 11).

Il legislatore italiano ha provveduto a recepire tale direttiva nell'ordinamento interno con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 204, che ha previsto l'indennizzo a carico dello Stato solo con riferimento ai casi di reato che diano origine a forme di elargizione a titolo di ristoro contemplate da leggi speciali (ad esempio, per le vittime di reati di tipo mafioso, di azioni di terrorismo e di criminalità organizzata, del dovere, di richieste estorsive e di usura).

Di conseguenza, sino ad oggi il nostro sistema non era munito di una disciplina generalizzata di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, esistendo invece una serie cospicua di norme che garantiscono alle vittime di determinati reati l'intervento economico a carico dello Stato.

Ora, con l'articolo 11 della legge sopra citata, è stata introdotta una disposizione di carattere generale tale da ovviare alla criticità sopra evidenziata. Gli altri articoli (12, 13, 14, 15 e 16) si occupano di condizioni per l'accesso

all'indennizzo, della domanda di indennizzo, del Fondo in favore delle vittime, della composizione del Comitato preposto al riconoscimento del diritto al ristoro nonché di disposizioni finanziarie.

Il citato art. 11 stabilisce, nel comma 1, il diritto all'indennizzo, a carico dello Stato, in favore della vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (il c.d. caporalato) di cui all'art. 603-bis c.p., ad eccezione dei reati di percosse e di lesioni di cui rispettivamente agli articoli 581 e 582 c.p., salvo che ricorrano le circostanze aggravanti di cui all'art. 583 c.p. (lesioni gravi); a tal fine, l'art. 16 prevede che per l'attuazione delle disposizioni è autorizzata la spesa di euro 2.600.000,00 a decorrere dall'anno 2016.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 11 l'indennizzo è concesso per la rifusione delle spese mediche e assistenziali, salvo che per i fatti di violenza sessuale e di omicidio, in favore delle cui vittime l'indennizzo è comunque elargito anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

Il comma 3 demanda ad un successivo decreto interministeriale (decreto del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) la determinazione degli importi dell'indennizzo, comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 14 del provvedimento in oggetto, garantendo un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e omicidio*. Tale decreto è in corso di perfezionamento, così come è prossima l'emanazione del regolamento attuativo della legge, previsto dall'ultimo comma dell'articolo 14.

Il citato comma, infatti, dopo aver previsto l'applicabilità delle disposizioni del titolo II del regolamento di cui al d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60 (Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso delle richieste estorsive e dell'usura), in quanto compatibili, demanda ad un regolamento, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le modifiche al citato D.P.R. n. 60 del 2014.

*** Con legge 11 dicembre 2016, n. 232, il predetto comma 3 è stato integrato con la previsione di assicurare, tra le vittime di reati intenzionali violenti, un maggior ristoro anche, in particolare, ai figli della vittima, in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa. Pertanto, sono tuttora in corso le procedure per l'adozione del decreto interministeriale citato.**

Pertanto, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale di cui all'art. 11 comma 3, che, come si è detto, dovrà definire la misura dell'indennizzo spettante alle vittime dei reati di tipo violento, le domande presentate alla Prefettura responsabile dell'istruttoria (che analogamente a quanto previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 60/2014 sarà quella della provincia nella quale il richiedente ha la residenza ovvero in cui ha sede l'Autorità giudiziaria che ha emesso la sentenza) possono essere istruite, ma non possono ancora essere deliberate dal Comitato.

In relazione alle nuove attribuzioni conferite all'Ufficio del Commissario, a risorse invariate, è stata inviata una prima circolare alle Prefetture e si stanno predisponendo le necessarie azioni organizzative per affrontare le nuove impegnative competenze acquisite, fornendo nel contempo la necessaria consulenza agli organi istituzionali, alle Prefetture e una tempestiva risposta ai cittadini interessati all'applicazione della normativa.

Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse

XV Relazione

Primo semestre 2016

*Si desidera ringraziare, particolarmente, per il sostegno
e l'apprezzamento rivolto all'Ufficio
il Ministro dell'Interno On. Angelino Alfano
nonché, per l'attenzione e la disponibilità sempre assicurata*

*il Viceministro dell'Interno
Sen. Filippo Bubbico*

*il Sottosegretario all'Interno delegato
Dott. Domenico Manzione*

l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno

*il Capo della Polizia Prefetto Franco Gabrielli
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

*il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dr.ssa Stefania Giannini*

*Rettore dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata
Prof. Giuseppe Novelli*

INDICE

<i>Premessa</i>	7
1. <i>L'aggiornamento al 30 giugno 2016 del dato statistico: le categorie e le motivazioni di scomparsa</i>	9
2. <i>I corpi senza identità</i>	13
2.1 <i>Il modello Milano per favorire la identificazione dei corpi senza nome "approda" a Firenze</i>	15
2.2 <i>Il regolamento sulla banca Dati del DNA entra in vigore con le modifiche proposte dall'Ufficio</i>	16
2.3 <i>L'operazione di recupero del relitto e di identificazione delle vittime del naufragio del 18 aprile 2015: il protocollo d'intesa con il MIUR e il Ministero dell'Interno. Il protocollo d'intesa con l'International Commission on Missing Persons - ICMP -</i>	19
2.4 <i>La partecipazione ad eventi internazionali: la metodologia italiana di identificazione dei corpi dei migranti accresce il prestigio dell'Italia</i>	22
3. <i>I tunisini scomparsi</i>	31
4. <i>I minori stranieri non accompagnati: il protocollo d'intesa con la Prefettura di Roma e gli altri soggetti istituzionali interessati</i>	33
5. <i>Conclusioni</i>	45
<i>Allegati</i>	47

PREMESSA

La XV relazione che ci si accinge ad illustrare, nei contenuti più rilevanti registrati nel corso del primo semestre dell'anno in corso, riguarda le attività dell'Ufficio ed i riscontri che si stanno avendo anche nel contesto internazionale, a cominciare dall'attenzione ricevuta durante la partecipazione al meeting “aperto” del Consiglio di Sicurezza ONU dedicato al problema della scomparsa di persone, comprese quelle riguardanti i migranti.

Il modello italiano di gestione e coordinamento del delicato fenomeno, (che comprende anche i migranti che nell'attraversare il Mediterraneo hanno perso la vita o di cui non si ha più notizia), ha suscitato l'interesse dei più importanti media mondiali ed è con soddisfazione che si può qui segnalare la pubblicazione sulla rivista medico-scientifica “The Lancet”, tra le cinque più prestigiose al mondo, di un articolo dal tema “Italy's battle to identify dead migrants”, sottoscritto insieme al Vicario, dr.ssa Agata Iadicicco, alla Prof.ssa Cristina Cattaneo e a due suoi collaboratori facenti parte del Laboratorio di Antropologia forense “Labanof” dell'Università di Milano.

La sfida raccolta dall'Ufficio volta a favorire la identificazione delle vittime dei naufragi, unitamente a quella di creare il registro nazionale degli scomparsi in parallelo con quello dei corpi senza identità, già istituito, lo studio degli scenari riguardanti i minori scomparsi o sottratti ma anche i minori stranieri non accompagnati, vede impegnate tutte le risorse umane a disposizione.

A questo personale, che con mirabile spirito di servizio si prodiga per il raggiungimento di traguardi sempre più importanti nell'interesse della collettività, va riconosciuto il più vivo compiacimento delle Istituzioni.

1. L'AGGIORNAMENTO AL 30 GIUGNO 2016 DEL DATO STATISTICO: LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA

Dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016, sulla base dei dati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le **persone scomparse in Italia** ancora da **rintracciare** sono **36.902** (*All. da 1 a 1/d*) (8.492 italiani e 28.410 stranieri), di cui **11.761 maggiorenni** (5.462 italiani e 6.299 stranieri), cui si aggiungono **1.315 over65**. I **minorenni** sono **23.826** (1.945 italiani e 21.881 stranieri). Sono **2.340** i casi **in più** di persone scomparse ancora da rintracciare **rispetto al 31 dicembre 2015 (34.562)**. Mentre, rispetto al dato del 30.06.2015 sono 5.530 in più **(31.372)**.

Gli uomini sono **27.391** (5.499 italiani e 21.892 stranieri) e **9.497** sono le donne. Di queste, 6.508 sono straniere e 2.989 sono italiane. Per **14** casi (9 minorenni e 5 maggiorenni) non è stato specificato il sesso nella denuncia.

Continua il trend positivo, registrato per la prima volta alla fine del 2014, che attiene allo scarto minimo tra il numero delle denunce di scomparsa e quello relativo alle persone ancora da rintracciare. Infatti, sebbene le denunce di scomparsa siano comunque in aumento, essendo passate da 166.280 al 31 dicembre del 2015 a 175.501 alla data del 30 giugno 2016, le persone rintracciate alla stessa data sono state 138.599, ovvero il 78.9% del totale. Questo dato ci dà la percezione dell'eccellente risultato ascrivibile al cammino intrapreso dall'ufficio in quasi nove anni di lavoro in collaborazione con le Prefetture, le Forze di Polizia e le Autorità giudiziarie. Naturalmente l'entrata in vigore, a novembre 2012, della Legge n.203, con le circolari commissariali che ne sono scaturite che hanno costituito per i Prefetti spunti di riflessione tecnico-operativa, ha favorito il miglioramento del coordinamento delle attività di ricerca sul campo e, quindi, il raggiungimento dell'eccellente risultato dei rintracci.

Al **30 giugno 2016** sono state registrate **9.221 denunce di scomparsa in più** (175.501) rispetto al **31 dicembre 2015** (166.280) (*All. 2 e 2/a*). In totale sono state

rintracciate 138.599 persone, 12.942 in più rispetto alla stessa data dell'anno precedente (125.657). Il coordinamento delle operazioni, la revisione della qualità del dato a livello nazionale e l'attenzione continua anche alle vecchie denunce continua a confermare che le attività di ricerca proseguono nel tentativo di dare risposte ai casi rimasti insoluti. Tale risultato è frutto di un cambiamento della gestione operativa sia a livello territoriale che nazionale facendo leva sullo strumento legislativo introdotto nel 2012 e sull'attivazione dei piani provinciali delle Prefetture, in condivisione, oltre che con le Forze dell'ordine e le Autorità giudiziarie, anche con le comunità locali, le associazioni di volontariato, in particolare con quelle dei familiari degli scomparsi e con il sistema di protezione civile che opera con sempre maggiore sensibilità anche in questo settore.

Ritornando all'aggiornamento del dato nazionale, si vuole evidenziare come tra i **maggioirenni** particolare attenzione va posta ai **1.315 scomparsi di età superiore ai 65 anni**, di cui **1.085 sono italiani**.

Gli **italiani scomparsi all'estero** sono 201: 139 maggioirenni, 25 over 65 e 37 minorenni.

Le **regioni** ove il fenomeno è più ricorrente sono la **Sicilia** (7.699), il **Lazio** (7.210), la **Lombardia** (3.538), la **Campania** (3.509) e la **Puglia** (3.271) (*All.3*).

Per quanto riguarda le categorie e le motivazioni di scomparsa, si riconferma la tendenza degli anni precedenti. L'allontanamento volontario resta sempre la motivazione principale, mentre allo stesso tempo si registra un aumento sostanziale degli allontanamenti dei minori, in particolar modo di quelli stranieri, dai centri di accoglienza.

Secondo i **dati** forniti dal **Sistema d'Indagine Interforze** della Direzione Centrale Polizia Criminale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il maggior numero degli scomparsi, registrato in banca dati con la motivazione di «**allontanamento volontario**», è di **12.753**, 10.256 solo minorenni, di cui 9.632 stranieri e 624 italiani. Il dato sui minori stranieri è triplicato rispetto al 31.12.2015 (**4.689**). I maggioirenni sono 2.257 e gli ultra 65enni 240.