

Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse

Relazione 2014

*Si desidera ringraziare per la sensibilità e
l'attenzione rivolta all'Ufficio*

*il Ministro dell'Interno
On. Alfano*

*il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio
Dott. Bonaretti*

*il Sottosegretario all'Interno delegato
Dott. Manzione*

*il Viceministro dell'Interno
Sen. Bubbico*

*Il Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno
Prefetto Lamorgese*

*il Capo della Polizia Prefetto Pansa
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza,*

<i>Premessa</i>	1
1. <i>Il fenomeno della scomparsa di persone nella società italiana attuale: il progetto di “libro bianco”</i>	3
1.1 <i>“Libro bianco” – bozza di lavoro</i>	9
2. <i>Il sistema di ricerca degli scomparsi dopo l’entrata in vigore della legge n.203/2012</i>	13
3. <i>Le categorie e le motivazioni di scomparsa: i risultati del processo di revisione qualitativa del dato statistico nazionale</i>	23
3.1 <i>Il registro nazionale dei cadaveri non identificati</i>	25
4. <i>I corpi non identificati:</i>	29
4.1 <i>Il modello Milano</i>	29
4.2 <i>I corpi non identificati recuperati in mare nel naufragio dell’ottobre 2013</i>	35
5. <i>La prevenzione delle scomparse dei malati di Alzheimer: geolocalizzazione e disciplinare operativo di ricerca</i>	39
5.1 <i>Il Progetto</i>	40
5.2 <i>Il disciplinare tecnico operativo</i>	41
5.3 <i>La procedura operativa</i>	42
6. <i>I minori stranieri non accompagnati</i>	45
6.1 <i>Il protocollo d’intesa con la Prefettura di Roma</i>	47
7. <i>Il semestre di presidenza italiana della UE: una sfida per i Paesi membri anche in materia di persone scomparse</i>	51
<i>Conclusioni</i>	53
<i>Allegati</i>	

PREMESSA

I poteri di coordinamento delle amministrazioni pubbliche interessate, attribuiti al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, ai sensi **dell'art. 11 della legge n. 400/88**, nel primo semestre dell'anno corrente hanno consentito di assicurare ai familiari degli scomparsi e al Governo la continuità delle azioni intraprese dai precedenti Commissari per favorire la conoscenza del complesso fenomeno, tuttora allarmante perché in crescita.

Sono **29.763** le persone scomparse ancora da rintracciare alla data del **30 giugno 2014, 558 in più** rispetto al 31 dicembre dello scorso anno. Negli ultimi due anni sono state registrate oltre 23.000 denunce di scomparsa. Solo nell'anno 2012 sono scomparse due donne al giorno, in media, dal 1974, più di 200 all'anno. Altra criticità è rappresentata dai circa 1600 scomparsi ultra65enni malati di Alzheimer.

Dall'inizio dell'attività del Commissario, nel 2007, sono stati aperti al 30 giugno 2014 n. **7.178 fascicoli (allegato 1)**.

Il dato preoccupante è quello relativo alla scomparsa di **minori** attestato su oltre **15.000 unità**; sono, soprattutto, minori stranieri non accompagnati che si allontanano repentinamente dai centri di accoglienza dopo essere sbarcati sulle nostre coste meridionali.

Per favorire la comprensione ottimale del problema è stato chiesto al Presidente dell'ISTAT, al Presidente del CENSIS e all'Università degli Studi di Milano di collaborare alla stesura di un **“libro bianco”**. I risultati costituiranno la base di conoscenza per arricchire l'informazione istituzionale, che potrà essere “veicolata” con apposite audizioni alle Camere e alle Commissioni parlamentari e con forme di “pubblicità progresso” rivolte alla popolazione anche con l'utilizzo del servizio pubblico radiotelevisivo.

La relazione che segue, 11^a dalla istituzione nel 2007 della figura del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, è volta all'**aggiornamento del dato statistico nazionale** con evidenza dei **risultati** conseguiti in alcuni delicati settori, come quelli che riguardano le azioni intraprese per far fronte alla scomparsa dei minori e degli anziani e per favorire il riconoscimento dei corpi senza identità.

1. IL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE NELLA SOCIETÀ ITALIANA ATTUALE: IL PROGETTO DI “LIBRO BIANCO”

La scomparsa di una persona rappresenta, quasi sempre, la “spia” di un problema, anche quando questa venga definita come “volontaria”.

Per poter analizzare dinamicamente il fenomeno, è necessario avere ben chiaro lo *scenario di riferimento*.

In tutti i casi di scomparsa, specie in quelli classificati come “volontari”, si è potuto constatare che, nella misura in cui siano stati approfonditi, nell’immediato, gli aspetti più significativi riguardanti la vita dello scomparso con riferimento all’*ambiente sociale ed economico* di appartenenza, tanto più è stato possibile riuscire a ritrovarlo. Anche se non sempre in vita.

L’esperienza che l’Ufficio ha maturato in questi sette anni di attività consente di offrire una chiave di lettura del problema sotto il profilo delle dinamiche socio-antropologiche sottese alla scomparsa traendo spunto dalle analisi svolte dal Censis e dall’Istat sulla situazione economica italiana attuale e sui suoi riflessi sociali.

E’ stato, ad ogni modo, già avviato uno studio di fattibilità del progetto “libro bianco sulla scomparsa di persone” con i partner autorevoli su citati, cui si aggiunge l’Università Cattolica di Milano, insieme all’Associazione “Psicologi per i popoli”, che ha offerto di dare il proprio contributo per la realizzazione di un questionario informativo che favorisca l’analisi socio-psicologica e antropologica del fenomeno. Nella parte finale di tale capitolo si individuano i capisaldi dell’ambizioso progetto.

La società italiana attuale è caratterizzata da un sistema Paese che fatica a trovare soluzioni a problemi ormai divenuti insormontabili: perdita del lavoro,

impossibilità di pagare l'affitto o la rata del mutuo, debiti accumulati, stipendi non percepiti, tasse, bollette da pagare. L'Istituto Nazionale di Statistica rileva, infatti, che il **reddito** delle **famiglie** italiane in valori correnti **diminuisce** in tutte le regioni italiane.

Questa situazione è rinvenibile nella maggior parte delle **denunce** di **scomparsa**, quale viene riferita come motivazione agli organi di polizia.

Molti degli scomparsi non rintracciati in prima battuta vengono ritrovati cadavere successivamente e dalle verifiche autoptiche disposte dai Pubblici Ministeri viene accertata la **morte** per **suicidio**. Tanti invece non vengono ritrovati perché le ultime tracce dello scomparso sono individuabili nei pressi di fiumi, laghi o del mare. Vi sono stati casi di persone scomparse, i cui corpi sono stati "restituiti" dal mare anche dopo sette mesi.

Sulla base dell'ultima relazione del CENSIS, nell'anno 2013 sono state complessivamente 149 le persone che si sono tolte la vita per motivazioni economiche, rispetto agli 89 casi registrati nel 2012. Un suicidio ogni 2 giorni e mezzo. Sale quindi a 238 il numero complessivo dei suicidi per motivi legati alla crisi economica registrati in Italia nel biennio 2012-2013.

Questi dati sono stati estratti e resi noti da Link Lab, il Laboratorio di Ricerca Socio-Economica dell'Università degli Studi Link Campus University, che da oltre due anni studia il fenomeno.

Nell'ultimo quadrimestre del 2013, quindi, i suicidi riconducibili a motivazioni economiche rappresentano circa il 40% del totale registrato nell'intero anno.

Un suicida su due è imprenditore ma in un anno è raddoppiato il numero dei disoccupati suicidi. Triplicato anche quello degli "occupati".

Il fenomeno non conosce più differenze geografiche: al Sud come al Nord.

Persino nel Mezzogiorno dove il tasso dei suicidi per crisi economica è

sempre stato storicamente più basso rispetto alla media nazionale, vi è stato un allarmante aumento del numero dei suicidi. Nel 2013 il numero più elevato di suicidi per ragioni economiche si è registrato nel Nord - Ovest, che vede triplicato il numero delle vittime. Similmente, l'Ufficio ha potuto constatare che, su un totale di circa **500 scomparsi rinvenuti cadavere** dal 2007, **200** solo nel **2013**, più di 150 sono persone che si sono suicidate. Si tratta, soprattutto, di persone scomparse in Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Lazio.

E i tentati suicidi? Quasi raddoppiato il numero rispetto al 2012: sono infatti 86 le persone che nel 2013 hanno provato a togliersi la vita per motivazioni riconducibili alla crisi economica, tra cui 72 uomini e 14 donne, contro i 48 casi complessivi registrati nel 2012. Nel 2013, il numero più elevato dei tentativi di suicidio si registra ancora una volta tra coloro ai quali la **crisi economica** ha portato via il lavoro ma anche la speranza di proseguire o ricostruire altrove il proprio percorso professionale. Seguono gli imprenditori e i lavoratori dipendenti.

La crisi economica sta portando nel nostro Paese un aumento delle così dette "povertà sociali", materiali e immateriali. I mass media ci raccontano storie di degrado e di nuovi poveri. Siamo ormai abituati a guardare in tv con compassione ma forse anche con indifferenza quanti hanno perso o temono di perdere il posto di lavoro. Prendiamo atto di operai in cassa integrazione, madri di famiglia che perdono il part time, ma anche manager, imprenditori, ricercatori che escono dal mondo del lavoro. Questa umanità ghermita dalla crisi, che qualche volta protesta e denuncia, spesso non traduce in processo sociale il proprio disagio e preferisce abbandonare tutto e tutti, anche la propria famiglia, forse a causa della indifferenza che accompagna il fenomeno che, non essendo stato analizzato a fondo non ha portato ad alcuna iniziativa che possa far intravedere una sia pur minima inversione di tendenza.

Si spiegano in tal modo i **due terzi** delle **scomparse** con motivazione di

“allontanamento volontario”. Si spiega, inoltre, il fenomeno odioso della **violenza di genere** e del **“femicidio”** connesso alle numerose **scomparsa di donne**. Dall’anno della sua costituzione, nel 2007, l’Ufficio ne ha censito **oltre 2500**, di cui la **metà minorenni**. Una percentuale, pari al **40%** circa del **totale**, sono **donne straniere e/o comunitarie**.

Se la protesta clamorosa sul tetto del capannone o in cima alla gru attira la nostra attenzione è invece la testimonianza di questo malessere che, sfociando nella scomparsa, dal punto di vista psicosociale racconta anche meglio quello che veramente sta succedendo. Quando non c’è più una speranza vuol dire che non c’è più energia, che ci si è lasciati andare al gorgo delle cose che non vanno.

La questione è, dunque, seria, anzi serissima. E riguarda uomini e donne, giovani e meno giovani. Sono quelli che la crisi la soffrono direttamente ma anche quelli che la subiscono indirettamente, in quanto figli o stretti congiunti.

Secondo le stime del Dipartimento di salute mentale del Policlinico di Milano oggi un italiano su cinque rischia di **“ammalarsi di default”**. Depressione e ansia o altri disturbi, da quelli vascolari a quelli dermatologici, connessi appunto al **disagio psicologico** correlato all’abbassamento delle difese immunitarie. Disturbi che, occorre sottolineare, non hanno la caratteristica della reversibilità perché se ci si ammala, perché si è perso il posto di lavoro, non si riacquista automaticamente la salute recuperando un altro impiego.

Nell’ampia casistica di **persone scomparse** a disposizione dell’Ufficio, il disagio mentale trova, purtroppo, ampio spazio. Sono, almeno, **1500** i casi di scomparsi con tale motivazione. **Più del 20%** del totale registrato dall’Ufficio su 7000 fascicoli aperti dal 2007.

Lo studio comparso su **“The Lancet”** denuncia a chiare lettere come la crisi finanziaria che sta colpendo l’Europa abbia un costo pesante anche sulla salute e sulla vita dei cittadini.

Spiega la prestigiosa rivista che le peggiorate condizioni economiche e l'estendersi della disoccupazione stanno portando molte persone alla depressione e fasce più ampie di popolazione non sono più in grado di affrontare le spese per le visite mediche e per l'acquisto dei farmaci. Evidenze che trovano riscontro anche in Italia, visto che secondo l'Istituto Superiore di Sanità, l'incidenza di patologie depressive si triplica in soggetti che avvertono elevate difficoltà economiche e si raddoppia tra chi ha un lavoro irregolare rispetto a chi ha un lavoro regolare.

A questo punto, si impone una riflessione profonda su un piano socio-culturale, visto che la crisi non è solo il prodotto del giuoco intrecciato dei fattori e problemi economici, essa ha una chiara radice antropologica.

La crisi italiana è il frutto di una profonda crisi valoriale, che ha influenzato nel profondo le scelte individuali e collettive e il conseguente modello di sviluppo.

E' ancora il Censis che analizza le cause di tale situazione.

Le tensioni alla iniziativa imprenditoriale individuale, sommersa e no, la mobilità sociale, verticale e territoriale, la coesione sociale sia di vertice (con l'interclassismo e la concertazione) sia di base, specie con la crescente rilevanza del localismo, la copertura economica e di protezione sociale garantita delle famiglie (comportamenti di reddito come di consumo e/o risparmio), la espansione a macchia d'olio dell'intervento pubblico sui bisogni sociali (le provvidenze di welfare state), ed anche la crescita, non sempre giustificata della spesa pubblica, specie di quella corrente.

L'insieme di questi fattori, e dei valori che li sottendono uno per uno, ha caratterizzato lo sviluppo italiano di questi ultimi decenni e che non ha avuto modo di consolidarsi negli anni. Per cui, la violenta crisi economica che ci ha colpito dal 2007 in poi ci ha trovato, per così dire, "spiazzati".

Quanto al fattore "psicologico" del nostro modello di sviluppo e della

costellazione valoriale che l'ha alimentato, si condivide l'assunto che tutto in Italia è stato un costante primato dell'io, del soggettivismo più spinto, che ha permeato tutte le sfere sociali, umane e quindi anche individuali e psicologiche.

La crisi attuale chiama in discussione il ruolo della responsabilità, del rapporto con l'altro più che con se stessi, dell'autorità, del differire da se stessi. Sono i temi centrali della riflessione filosofica e psicologica insieme e delle interazioni con la dinamica sociale innescata dalla crisi, punti di riferimento essenziali per chi deve riferire al Governo sulla esatta dimensione del fenomeno della scomparsa sotto il **profilo sociale** e non tanto per la dimensione "ordine e sicurezza", certamente importante, soprattutto quando si vanno ad analizzare le scomparse con motivazione "possibile vittima di reato".

Come preannunciato, pertanto, tra gli obiettivi prioritari da perseguire, nel breve periodo, vi è l'intenzione di realizzare un "**libro bianco**" sul *fenomeno della scomparsa di persone*.

I risultati dell'indagine costituiranno la base di conoscenza per assicurare, innanzitutto al Governo e al Parlamento, la dovuta *informazione istituzionale*, che potrà essere "veicolata" con apposite *audizioni alle Camere e alle Commissioni parlamentari interessate* e con *forme di "pubblicità progresso"* rivolte alla popolazione con l'utilizzo del servizio pubblico radiotelevisivo.

Come è noto, i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i libri verdi espongono una gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione. Di seguito viene offerta una bozza di lavoro che vedrà coinvolto l'Ufficio, l'Università Cattolica di Milano, l'Associazione "Psicologi per i popoli", l'ISTAT, il CENSIS e le Associazioni

rappresentative dei familiari delle persone scomparse, “Penelope” e “Vite sospese”. La neonata associazione che ha messo a disposizione dei familiari delle persone scomparse una equipe di studiosi e di professionisti altamente qualificati.

1.1 “LIBRO BIANCO” – BOZZA DI LAVORO

Quadro della situazione e prospettiva storica: l’Italia dal dopo guerra ai giorni nostri

Mancati ritorni, migrazioni, fughe e sparizioni

Evoluzione del fenomeno

Ricerca persone scomparse nella vita ordinaria

La situazione italiana: dimensioni del fenomeno

Profili generali

Vittime di reati

Smarrimenti e malori

Allontanamenti silenti

Allontanamenti intenzionali

Profili territoriali

Aree metropolitane

Divari regionali

Divari provinciali

Variabili discriminanti

Età

Ciclo di vita

Condizione economico- sociale

Appartenenze

Stato di salute

Disagio psicologico

Reiterazioni

Evoluzione tendenziale

Confini: l'estraniamento suicidaria, l'estraniamento farmacologica, la violenza intrafamiliare

Una prospettiva geografica: il quadro europeo

Differenze culturali e somiglianze fenomenologiche

Tracce perdute in reti globalizzate

Evoluzione recente e nuove tendenze

Analisi dal punto di vista di chi rimane

Bisogni psicologici: l'attesa silente

Bisogni economici: paradossi e nodi critici

Analisi dal punto di vista della comunità civile

Fantasma, mass media e valore sociale dell'identificazione negli scomparsi

Il valore civico del ritrovamento e del ricongiungimento

Costi economici e...non solo

Il punto di vista degli scomparsi

L'enigma del silenzio

La parola di chi è tornato

Chiavi interpretative

Il mancato ritorno come processo aperto

L'allontanamento come strategia di "coping"

Il silenzio come frattura comunicativa

Separazione e individuazione

Società liquida e assenza impossibile

Programmi di intervento

Strategie di lungo orizzonte

Iniziative urgenti

Iniziative immediatamente realizzabili

Nodi forse insolubili

2. IL SISTEMA DI RICERCA DEGLI SCOMPARI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 203/2012: IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI RICERCA

La **legge 14 novembre 2012, n. 203**, recante: “Disposizioni per la ricerca di persone scomparse” costituisce una rilevante novità dell’ordinamento vigente, in quanto, per la prima volta, è stata introdotta la fattispecie della scomparsa di persona.

La norma è composta da un solo articolo che, in realtà, codifica un *modus operandi* già attuato nella prassi dal 2007, anno in cui è stata istituita la figura del Commissario del Governo per le persone scomparse.

Prima di addentrarci nel merito del procedimento amministrativo di ricerca, si ritiene utile evidenziare sinteticamente gli aspetti di particolare rilievo enunciati nella legge.

Innanzitutto, la istituzionalizzazione delle **competenze** in capo al **Prefetto**, quale organo di raccordo a livello provinciale di tutte le iniziative di coordinamento delle ricerche, e principale **referente** del **Commissario** per le persone scomparse. Tale attribuzione rafforza la credibilità nelle Istituzioni da parte dei familiari degli scomparsi e, in generale, da parte dei cittadini perché, rispetto al passato, viene individuato un punto di riferimento certo a livello territoriale e a livello nazionale.

A differenza degli istituti civilistici dell’assenza e morte presunta, la cui disciplina attiene alla tutela patrimoniale degli interessi degli eredi, la scomparsa di una persona dal luogo di dimora abituale o temporanea si inquadra nel rapporto di ogni cittadino con la comunità di appartenenza. Da tale rapporto discendono diritti e doveri reciproci di solidarietà. In tal senso deve essere intesa la facoltà per **chiunque** e non solo per i familiari di sporgere **denuncia**.

A questi è previsto sia rilasciata una copia. Da tale formalizzazione discende **l'avvio immediato** dell'attività di **ricerca** e il contestuale inserimento dei **dati** nel sistema d'indagine interforze, **SDI**, da parte della **Forza dell'ordine**, la cui attività info-investigativa è, peraltro, prevista dal TULPS.

Le **pianificazioni provinciali** messe a punto dalle **Prefetture** costituiscono lo strumento operativo per l'esercizio del potere di coordinamento generale delle ricerche con riguardo agli scenari e alle responsabilità operative delle diverse componenti interessate, enti locali, Corpo Nazionale VV.F. e sistema protezione civile, associazioni volontariato sociale e altri enti, anche privati, attivi sul territorio.

In tale ambito organizzativo, si inserisce anche il ruolo di **supporto** degli **organi di informazione**, comprese le strutture specializzate, televisive e radiofoniche con consolidata esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse.

Altro elemento di interesse è rappresentato dalla **obbligatorietà** della **revoca** della **denuncia** quando vengano meno le condizioni che l'hanno determinata.

A distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore della legge 203/2012, si è ritenuto opportuno sottolineare, con apposita **circolare commissariale** indirizzata ai Prefetti e pubblicata sul sito dell'Ufficio, alcuni aspetti attuativi della norma anche alla luce delle richieste di conoscenza sulle attività poste in essere dalle prefetture in caso di scomparsa, quali pervengono al Commissario dalle Procure della Repubblica competenti e dagli stessi familiari che, sempre più spesso, ricorrono alle vie legali per stigmatizzare ritardi od omissioni o semplicemente per accedere alle informazioni riguardanti il proprio congiunto.

L'automatismo delle **ricerche** è quello derivante dalla Legge n. 203/2012, che pone in capo alla **Forza di polizia** che ha ricevuto la denuncia di scomparsa il compito di promuoverne l'immediato **avvio**.

La decisione di attivare il piano provinciale attiene alla esclusiva valutazione del Prefetto sulla base delle circostanze e degli elementi che inducono a richiedere il concorso di più forze nell'espletamento di battute di ricerca. Nell'ambito della predetta valutazione è necessario che si tenga conto anche del dispendio di risorse finanziarie ingenti, quali quelle derivanti dall'uso degli elicotteri, il cui utilizzo va ponderato attentamente.

Non si ritiene, invece, pertinente il riferimento al “**soccorso a persona**” svolto istituzionalmente dai Vigili del Fuoco, in quanto è stato chiarito nella **circolare commissariale n. 1160 del 6 marzo 2014** che la scomparsa di persone non è riconducibile al soccorso pubblico. Non deve, pertanto, generare confusione la circostanza che, in taluni casi di denuncia e/o di segnalazione di scomparsa, si faccia impropriamente riferimento al termine di “**disperso**” al quale, invece, debbono essere ricondotte tutte quelle situazioni di **soccorso pubblico** derivanti dal pericolo di vita umana a causa di eventi accidentali, anche di massa. L'attività di ricerca di persone scomparse, dunque, non può essere confusa con gli interventi ricadenti nell'ambito della **protezione civile**, legati a scenari del tutto diversi.

Resta ferma la possibilità, nel caso di **scomparsa**, di avvalersi del **concorso** di tutte le **componenti, istituzionali e non**, ad essa afferenti, come espressamente previsto dalla citata novella legislativa. Ne consegue che, nei casi in cui l'Autorità di coordinamento ravvisi la necessità di avvalersi nelle ricerche di persona scomparsa del **volontariato** di protezione civile, debbano essere assicurate tutte le garanzie previste dalle rispettive normative di settore, di fonte primaria o secondaria. Onde evitare problematiche legate alla attribuzione dei relativi costi è stata evidenziata l'opportunità per le Prefetture di favorire **intese di collaborazione** con le **Regioni**.

Come si è detto, le attività di ricerca, nell'immediatezza dell'evento, sono svolte in prima battuta dalle forze dell'ordine ma potrebbero richiedere il

concorso di altri soggetti istituzionali o facenti parte della società civile, con il necessario coordinamento del prefetto che, come cita la norma, assume le iniziative di competenza, ferme restando le competenze dell'Autorità giudiziaria.

La formulazione della legge n. 203/2012 delinea l'esistenza di un vero e proprio **“procedimento amministrativo”** di **ricerca della persona scomparsa**, in **parallelo** con quello dell'**Autorità giudiziaria** volto al perseguimento dei reati. Tale assunto ha formato oggetto di un convegno organizzato lo scorso anno dall'Associazione dei familiari delle persone scomparse "Penelope", cui ha preso parte il Sostituto Procuratore della Repubblica di Varese, Dr. Massimo Politi che, in qualità di relatore sull'argomento, ha sottolineato come gli itinerari seguiti dall'Autorità amministrativa e dall'Autorità giudiziaria non confliggono in alcun modo, in quanto sono finalizzati al raggiungimento di obiettivi diversi. Il primo obiettivo è la ricerca della persona scomparsa in senso materiale, il secondo è quello della verifica della sussistenza di una ipotesi di reato. Il P.M. va sempre informato dalla P.G. e dalla stessa Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 331 c.p.p., anche per consentire l'espletamento pieno, nella massima latitudine, delle facoltà e dei poteri di P.G. Quest'ultima, è stato ricordato dal Procuratore Politi, ha il dovere di ricerca delle fonti di prova, anche indipendentemente dalle direttive del P.M.

E' chiaro che i percorsi citati devono essere coordinati, nel senso che, qualora l'Autorità giudiziaria lo ritenga preferibile, per mantenere il riserbo investigativo, può chiedere all'Autorità amministrativa l'interruzione delle ricerche che, altrimenti, procedono autonomamente, anche perché si tratta di salvaguardare la vita umana. L'audizione amministrativa delle persone informate sui fatti viene ritenuta, invece, sempre possibile.

Tre sono le cose, considerate principali dal giudice Politi, che bisogna fare per cercare una persona (non solo per ricercare le prove di un reato, ma proprio

per cercare la persona). La visita a casa e l'ispezione dei luoghi di vita, i tabulati telefonici, localizzazione, tracciamento ecc, e l'audizione delle persone di famiglia e di quelle che per ultime hanno visto la persona scomparsa. Ma se vi è opposizione ad esempio dei familiari – proprietari di casa, in mancanza di legge esplicita o di provvedimento dell'A.G., la polizia amministrativa non potrebbe varcare la soglia di casa e non potrebbe e non può esplorare i tabulati telefonici senza un decreto dell'A.G.

La polizia giudiziaria può, comunque, verbalizzare quanto riferito dalle persone informate sui fatti, fondando tale facoltà, allo stato non senza difficoltà, sull'art. 1 del Testo Unico Leggi di P.S. (l'Autorità di P.S. veglia sul mantenimento dell'ordine pubblico, sulla sicurezza dei cittadini, e sulla loro incolumità).

Questi gli aspetti principali trattati dal magistrato a Firenze, sui quali si è ritenuto utile tornare anche in questa sede per continuare a tenere alta l'attenzione sul tema e, magari, anche per intraprendere, eventualmente, iniziative ulteriori a carattere legislativo.

E' stato, pertanto, suggerito ai Prefetti di favorire la **reciprocità** delle **comunicazioni** tra **Autorità giudiziaria** e **Pubblica Amministrazione** in tutti i casi e, cioè, a prescindere dalla notizia criminis e, comunque, anche quando dovessero sopraggiungere "fatti nuovi" che potrebbero consentire la riapertura di un procedimento penale già archiviato ovvero la riapertura del procedimento amministrativo di ricerca.

Dal presupposto del procedimento amministrativo consegue l'**applicabilità** della **Legge n.241/1990** e successive modificazioni e integrazioni, in termini di nomina del responsabile del procedimento, esistenza di una unità organizzativa responsabile dello stesso, comunicazione di avvio del procedimento, diritto di accesso agli atti da parte dei soggetti detentori di interesse, quali i congiunti.

Con la predetta direttiva si è inteso stimolare la individuazione dettagliata, nei piani provinciali, delle diverse categorie di scomparsa, minori, donne, anziani, soggetti affetti da disturbi psicologici, possibili vittime di reato, nonché degli scenari di riferimento, località urbana o extraurbana, in quanto solo in tal modo potranno essere condotte ricerche “mirate”.

E' stato sottolineato, inoltre, come la **condivisione** del **piano provinciale** di ricerca con gli **operatori** delle **forze dell'ordine**, con le **autorità giudiziarie**, comprese quelle **minorili**, con i **sindaci** e con le associazioni del **volontariato** rappresenti un arricchimento per tutte le componenti interessate costituendo elemento qualificante della rappresentanza generale di Governo in capo ai Prefetti e della leale collaborazione istituzionale.

Da questa ratio deriva il requisito per l'accesso agli atti che risiede in un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente alla predetta situazione giuridicamente tutelata, trattandosi di “diritti soggettivi” ed “interessi legittimi” per i quali, sussistendone i presupposti (casi di illegittimo rifiuto, inadempimento o silenzio dell'amministrazione pubblica) il Giudice amministrativo ordina l'esibizione dei documenti richiesti avvalendosi di un rito processuale particolarmente celere e con termini dimezzati.

La cd. natura “bifronte” del **diritto di accesso** (legato a situazioni individuali, ma funzionale anche alla cura di interessi pubblici) si concretizza nella possibilità per i cittadini di attuare un controllo democratico sull'attività dell'amministrazione e della sua conformità ai precetti costituzionali, come richiamati, peraltro, anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Titolari del diritto di accesso ai sensi dell'art 22 della legge 241/1990 sono tutti i soggetti interessati e cioè i privati, anche portatori di interessi diffusi, come le **Associazioni** rappresentative dei **familiari**.

L'oggetto del diritto d'accesso è il documento amministrativo, di qualunque specie e comunque utilizzato ai fini dell'attività amministrativa.

Tale può essere considerata la documentazione amministrativa discendente dal piano provinciale di ricerca, compresa la **segnalazione di scomparsa** sotto qualsiasi forma, le comunicazioni e le eventuali revoche da far pervenire all'ufficio del commissario unitamente ai riscontri sulle istruttorie dallo stesso disposte.

Anche la previsione, al comma 4 dell'art.1 della legge 203/2012, dell'eventuale coinvolgimento degli **organi di informazione**, da parte del Prefetto, si innesta nella più ampia previsione degli **Uffici per le Relazioni con il Pubblico** (URP) di cui al capo III della legge 241/90. L'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti richiamata dalla legislazione successiva (d.leg.vo 29/1993, legge 150/2000, legge 15/2005, legge 190/2012 con annesso DPR n.62/2013 “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, d.leg.vo 33/2013) rimarcano l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di dotarsi, per le attività di informazione, di un **portavoce** e di un **ufficio stampa** e, per quelle di comunicazione, di un ufficio per le relazioni con il pubblico.

Tutte le considerazioni esposte sin qui hanno formato oggetto della **circolare commissariale n. 0003187 del 7 maggio 2014**, con la quale è stata richiamata l'attenzione dei Prefetti affinché si presti la massima attenzione e cura nello svolgimento delle ricerche, in ciò coinvolgendo le forze dell'ordine per le implicazioni di competenza, anche per evitare che da parte della magistratura inquirente si possa giudicare come omissiva la mancata adozione di qualunque iniziativa o il semplice ritardo nell'avvio delle ricerche di persone scomparse.

Relativamente alla **durata del procedimento amministrativo**, è opportuno precisare che lo stesso è articolato in fasi diverse, tutte riconducibili ad un **unico procedimento**. Tali fasi attengono alla **prima segnalazione**, alla

formalizzazione della denuncia, all’informativa all’A.G., alla valutazione delle informazioni essenziali, alla decisione circa l’attivazione del piano di ricerca, allo svolgimento della battuta di ricerca e alla sua chiusura. Tale procedimento può ragionevolmente svolgersi in un **lasso temporale di qualche giorno**, in base alle circostanze ed alle particolarità della scomparsa, alle valutazioni tecniche dei soggetti che concorrono alla stessa (Forze dell’ordine, Vigili del fuoco, volontari), alla natura del territorio (urbano, extraurbano, lacustre, fluviale, montano, impervio o altro), alle condizioni metereologiche, alle risorse strumentali a disposizione. Quanto più precisa è la valutazione di tali elementi, tanto più lo sarà la definizione dei tempi occorrenti per lo svolgimento e la portata a termine della battuta di ricerca, in un **termine complessivo** che è, comunque **compreso nei 30 giorni** prescritti dalla Legge n. 69/2009. Tale valutazione non esclude la possibilità di **sospensione delle ricerche** per cause oggettive, come pure non è esclusa la replicabilità nel tempo di nuove **battute**, la quale cosa comporterà l’apertura di **nuovi e distinti procedimenti**.

Se può condividersi l’assunto della **incertezza del risultato finale** ciò nondimeno questo dovrà essere **sempre perseguito**, anche **a distanza di anni dalla scomparsa**, non essendo esclusa la ulteriore ricerca o l’acquisizione di elementi di novità. Per quanto concerne, infine, la partecipazione del privato, si ritiene che i congiunti dello scomparso, eventualmente rappresentati dalle associazioni, siano portatori di interessi. Gli stessi sono chiamati a partecipare al “giusto procedimento”, inteso con riferimento alla fase di pianificazione provinciale, per la cui predisposizione può essere utilmente considerato il contributo eventualmente offerto dalle **Associazioni** con le quali l’Ufficio del Commissario ha sottoscritto protocolli d’intesa (“Penelope”, “Vite sospese”, “Psicologi per i Popoli”, “Alzheimer Uniti”). La concertazione con tali componenti non potrà che contribuire al buon esito delle ricerche oltreché

salvaguardare l'operato del Prefetto da eventuali rimostranze, quali pervengono, come reso noto con la predetta circolare, da **Procure della Repubblica** che chiedono di avere notizie sui procedimenti amministrativi di ricerca di persone scomparse.

3. LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA: I RISULTATI DEL PROCESSO DI REVISIONE QUALITATIVA DEL DATO STATISTICO NAZIONALE

Dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014, 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 **29.763 (9.816 italiani e 19.947 stranieri)**, di cui 14.405 **maggioirenni** (7.862 italiani e 6.543 stranieri) e 15.358 **minorenni** (1.954 italiani e 13.404 stranieri). Gli **uomini** sono 20.463 (6.236 italiani e 14.227 stranieri) e 9.300 sono le **donne**. Di queste, 3.580 sono italiane e 5.720 sono straniere (*allegato 2*).

Tra i maggioirenni particolare attenzione va posta ai **1.568 scomparsi di età superiore ai 65 anni**. Gli **over65 italiani** sono **1.320**.

Gli **italiani scomparsi all'estero** sono 178, dei quali 131 **maggioirenni**, 21 **over 65** e 26 **minorenni**.

Alla data del **30.6.2014**, le **persone scomparse** ancora da rintracciare sono **558 in più** rispetto al 31 dicembre 2013 (29.205).

Le regioni ove il fenomeno è più ricorrente sono il **Lazio** (6.766), la **Sicilia** (3.900), la **Lombardia** (3.680), la **Campania** (3.146), e la **Puglia** (2.475) (*allegato 3*).

Non si sono registrate, rispetto al passato, novità sostanziali per quanto riguarda le categorie di scomparsa e le motivazioni.

La motivazione con **maggior numero di scomparsi (maggioirenni e minorenni, italiani e stranieri)** è quella per **allontanamento dagli istituti e comunità**, seguita dagli **allontanamenti volontari**, dalle scomparse dovute a **disturbi psicologici**, a **sottrazioni di minori** da parte di uno dei coniugi o da un familiare e, infine, da quelle legate alla commissione di altri specifici **reati**.

Per quanto riguarda, in particolare, **le persone maggiorenni**, se non si considerano “le motivazioni non determinate” (11.186) riferite agli anni precedenti il 2007 quando non era ancora obbligatorio per gli operatori di polizia inserire la motivazione di scomparsa, la casistica più ricorrente è quella degli ***allontanamenti volontari*** dei cittadini italiani (*allegato 4*).

Fra i maggiorenni, desta particolare allarme la categoria delle persone anziane. Gli *ultra sessantacinquenni scomparsi* alla data del 30 giugno 2014 sono 1.568 (1.320 italiani e 248 stranieri), 75 *in meno* rispetto al 31.12.2013 (1.643). Molto spesso si tratta di ***malati di Alzheimer*** o di adulti affetti da malattie neurologiche.

Per quanto riguarda, invece, **i minori italiani e stranieri** scomparsi dal 1974 al 30 giugno 2014 *l'allontanamento dagli istituti/comunità di affido* risulta essere la motivazione ***più frequente*** per numero di casi registrati (6.945, di cui 564 italiani e 6.381 stranieri). La fascia d'età maggiormente interessata è sempre quella compresa tra i *15 ed i 17 anni*.

Seguono gli ***allontanamenti volontari***, che sono 4.841, di cui 1.788 italiani e 3.053 stranieri; le **sottrazioni di minore** da parte del coniuge o di un congiunto (345); le **vittime di reato** (99) e, infine, le scomparse di **minori** per i quali si è potuto accertare un **disturbo psicologico** sono 11, di cui 4 italiani.

Resta sempre da considerare l'alto numero di scomparse di minori la cui motivazione non era stata inserita nelle denunce precedenti il 2007 (5.695) e le scomparse di minori, principalmente stranieri, che dichiarano false generalità e che, quindi, sono presenti nel sistema informativo interforze più volte con nomi diversi, per i quali è in atto una revisione generale per dare più attendibilità al dato nazionale.

Sono, ad ogni modo, 2.072 ***in più*** i ***minori scomparsi*** ancora da rintracciare alla data del 30 giugno 2014 ***rispetto al 31 dicembre 2013***.

Per quanto riguarda, in particolare, il servizio di gestione della linea 116.000 dedicata alla scomparsa di minori, assicurato in prima battuta da Telefono Azzurro, si evidenzia che nell'anno 2013 sono state registrate 119 chiamate ed effettuati 117 interventi da parte delle Forze dell'ordine con 61 ritrovamenti di minori.

Dai dati statistici riferiti dal report di Telefono Azzurro riguardante l'anno 2013 si evince che la maggior parte delle chiamate proviene dalla Lombardia, dall'Emilia Romagna e dal Lazio e riguarda minori italiani, anche giovani donne di età compresa tra i 15 e i 18 anni che fuggono dalle proprie abitazioni.

Circa il 30% dei 119 casi riguarda sottrazioni internazionali.

I picchi delle chiamate sono stati rilevati nei mesi di giugno e luglio, in linea con quanto registrato dall'Ufficio sugli oltre 7.000 casi.

3.1 IL REGISTRO NAZIONALE DEI CADAVERI NON IDENTIFICATI

Il registro nazionale dei cadaveri non identificati, istituito dall'Ufficio nel 2007, contiene le informazioni più significative riguardanti le caratteristiche fisiognomiche, le circostanze del rinvenimento dei corpi e i riferimenti relativi alle Procure e alle Forze di polizia che hanno in trattazione il caso. L'insieme di questi dati, speculari a quelli concernenti le persone scomparse, forma il nucleo di base del sistema informativo, denominato "Ri.Sc.", reso operativo dal 1° aprile 2010 presso il Dipartimento della P.S.

I dati desunti dal censimento, effettuato con il supporto delle Prefetture, alla data del 30 giugno 2014, hanno permesso di accertare che vi sono n. **1.283 corpi non ancora identificati (20 in più rispetto al 31.12.2013)** (*Allegato 5*).

Per fronteggiare questa situazione, nell'ambito del **Tavolo Tecnico Interforze presieduto dal Commissario**, è stato studiato, e recentemente

rilasciato con **circolare** del **Capo** della **Polizia** del **18 giugno 2014**, il **nuovo sistema “RI.SC.”**, con gli annessi **modelli semplificati ante e post mortem** ad uso degli **operatori di polizia** e dei **medici legali** incaricati dai Pubblici Ministeri.

Analoga circolare è stata predisposta dal **Ministero della Giustizia** il **26 luglio 2014**.

Per favorire il monitoraggio del delicato problema dei **corpi senza identità**, in particolare di quelli **rinvenuti** a seguito di decessi in ospedale o, comunque, **non connessi “prima facie” a ipotesi di reato** è stato messo a punto un modello organizzativo di **“circolarità informativa”** tra tutti i soggetti istituzionali interessati e, cioè, Ufficio del **Commissario**, **Prefetture**, **Procure** della Repubblica, **Forze dell’Ordine**, **Regioni** e **Comuni**, segnatamente, gli uffici di stato civile, che molto spesso vengono a conoscenza del rinvenimento di un cadavere di persona ignota solo quando il PM emette il nulla osta al seppellimento. Di questo modello, denominato **“modello Milano”**, si tratterà nel capitolo 5.

Molti dei casi censiti nel registro sono, inoltre, collegati al fenomeno dell’immigrazione extracomunitaria verso le coste italiane. L’inserimento che ad oggi viene fatto in SDI e, quindi, in Ri.Sc. appare inutile poiché, a monte, manca nella maggior parte dei casi la denuncia di scomparsa. Poiché, però, a seguito della primavera araba e dei più recenti episodi migratori verso le coste meridionali nazionali si sono verificati anche **tragici naufragi**, come quello occorso a **Lampedusa** nell’**ottobre 2013**, si è ritenuto necessario corrispondere alle numerose richieste pervenute all’attenzione dell’Ufficio da parte dei Consolati e da associazioni umanitarie, come il Comitato 3 ottobre, l’OIM, la Croce Rossa Internazionale e Nazionale, con la definizione di appropriate procedure volte a favorire il riconoscimento dei **corpi recuperati in mare**. Dell’argomento si tratterà nel capitolo 4.2.

A conclusione di tale disamina, si vuole evidenziare come il **sistema nazionale scomparsi**, la cui istituzione è stata fortemente perseguita dall'Ufficio del Commissario, deve essere considerato un **punto di riferimento** per le **Istituzioni** e per i **cittadini** e non solo uno strumento di lavoro per gli operatori di polizia.

Come è noto, la legge n.121/81 nell'istituire il sistema d'indagine interforze di polizia, SDI, ne esclude l'accesso ai soggetti a ciò non autorizzati.

Anche il **sistema Ri.Sc. "Ricerca Scomparsi"**, che come si è detto è stato reso operativo quattro anni fa su richiesta del primo Commissario straordinario per colmare la carenza dei dati SDI sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati, a tutt'oggi, viene **alimentato** solo dalle **forze dell'ordine** che stanno portando avanti il processo di **verifica dell'attualità** dei **singoli casi** registrati a partire dal 1974. Oltre ad un gran numero di ultracentenari, per i quali vi è solo la speranza del ritrovamento del corpo, si sta accertando quanti degli scomparsi presenti in SDI siano, invece, rientrati in famiglia e non ne sia stata data notizia agli uffici delle forze dell'ordine competenti per territorio. Questa discrasia è stata colmata con l'entrata in vigore della legge n. 203/2012, in base alla quale è fatto obbligo di revocare la denuncia quando ne siano venute meno le condizioni. Per accelerare il processo di **revisione qualitativa** del **dato nazionale**, è stato richiesto ai Prefetti, con la più recente **circolare commissariale nr. 4692 del 25 giugno 2014** della fine del mese di giugno di quest'anno, di favorire la individuazione certa dell'elenco delle persone scomparse ancora da rintracciare nella propria provincia con la costituzione di appositi **gruppi di lavoro**. Nel contempo, è stato inviato **un modello standard di segnalazione scomparsa**, contenente le informazioni più utili per favorire le ricerche, con annesso **vademecum** ad uso degli operatori di polizia messo a punto con la collaborazione degli psicologi dell'associazione "Psicologi per i popoli- Federazione". Questo,

perché sia possibile far **emergere** con più facilità le **dinamiche familiari e relazionali** sottese all'evento e che, come spesso si è verificato, non sempre emergono dalle denunce.

La visibilità sociale del problema scomparsi, dunque, rende necessario provvedere alla attivazione di un **sistema nazionale** scomparsi **accessibile on line** anche dai familiari e da chiunque voglia fare delle segnalazioni utili. Questo, consentirà di far confluire tutte le informazioni utili alla identificazione del profilo dello scomparso (foto, età, sesso, nazionalità, segni caratteristici), ma anche di assicurare l'aggiornamento in tempo reale dei singoli casi denunciati e, soprattutto, la diffusione "dell'allarme scomparsa".

In tal modo, sarà valorizzato il principio della condivisione del problema da parte della **comunità** di riferimento e si svilupperà la **solidarietà** con i **familiari** interessati, con una ricaduta positiva anche nel **rapporto cittadini Istituzioni**.

Queste ultime, poi, saranno maggiormente responsabilizzate nelle attività di ricerca e di indagine, ciascuna per la parte di rispettiva competenza.

Anche il **servizio pubblico e privato radiotelevisivo** sarà presto coinvolto, con appositi "**disciplinari di comportamento**", nella gestione dei singoli casi, come previsto dalla normativa recentemente introdotta, senza nulla togliere al diritto di libera informazione riconosciuto ai mass-media.

La possibilità di mutuare dal **sistema federale americano**, denominato "**Namus**", l'architettura di base del nuovo sistema nazionale scomparsi, collegato ad un sito web "aperto", implementabile dall'esterno con **accesso ad aree private** e con garanzia di sicurezza e rispetto della privacy, rappresenta la prossima "**sfida**" che l'**Ufficio** si è proposto di realizzare nel breve periodo. L'attribuzione di un sia pur minimo centro di costo potrà facilitare il raggiungimento di tale obiettivo.

4. I CORPI NON IDENTIFICATI

Il primo **censimento** dei corpi senza identità è stato avviato dall'Ufficio del Commissario nel **novembre 2007**. Alla data del **30 giugno 2014** sono stati **registrati 1.283 cadaveri non identificati**. Il dato più allarmante è quello che si registra in **Sicilia (588)**, che comprende i **corpi degli stranieri recuperati in mare**, inclusi quelli relativi ai **naufragi di Lampedusa di ottobre 2013**. Segue il Lazio con 195 cadaveri non identificati, di cui 177 nella provincia di Roma e 154 nel solo comune capoluogo. Nella regione Lombardia ne sono stati registrati 102 e in Campania 73.

Il fenomeno in generale ha una ricaduta sociale, per le attese dei familiari degli scomparsi, e assume rilievo sia sotto il profilo etico che giuridico, visti i risvolti di ordine civilistico e patrimoniale che l'assenza prolungata nel tempo determina.

Allo stato attuale, la criticità è rappresentata dalla carenza di un circuito informativo comune a tutti i soggetti istituzionali competenti in materia che possa consentirne la comparazione con gli scomparsi.

Tale problematica è accentuata dalla pressoché totale indisponibilità dei dati riguardanti i **decessi in ospedale di persone senza identità** e tutti i **ritrovamenti di corpi** o di **resti umani non identificati non riconducibili a fattispecie di reato**, per i quali i Pubblici Ministeri non dispongono le autopsie.

4.1 IL MODELLO MILANO

Per ovviare a tale criticità, è stata condivisa con il Prefetto di Milano una bozza di protocollo d'intesa che avvierà una prima sperimentazione nella Regione

Lombardia con l'attivazione di una procedura di affidamento, d'intesa con la Procura Generale presso la Corte d'Appello, con i Procuratori della Repubblica di Milano, Monza, Lodi, Busto Arsizio e Pavia, dell'autopsia diagnostica dei predetti corpi ai medici ASL/Direzioni di presidio ospedaliero e degli Istituti di Medicina Legale nei casi di decesso in pronto soccorso, ospedale e, comunque, non connessi a reati.

Il protocollo d'intesa assicurerà la **circolarità informativa** tra il **Commissario** per le persone scomparse, la **Prefettura di Milano**, il **Comune di Milano**, per gli aspetti di **stato civile**, la **Regione Lombardia** per le attività delle ASL, l'**Istituto di Medicina Legale "Labanof**, le **Procure** e le **Forze dell'Ordine**.

Il Disciplinare Operativo

Il disciplinare, che costituisce parte integrante del cennato Protocollo d'intesa, individua le azioni operative che i soggetti istituzionali competenti in materia sono chiamati a svolgere per favorire il riconoscimento dei corpi e resti umani senza identità. Per l'utilità generale che riveste e come "best practice", da seguire a livello nazionale, si ritiene utile, pertanto, riportare di seguito le azioni discendenti a carico di ciascuno dei Soggetti istituzionali coinvolti e le norme di riferimento.

Azioni

- a. Costituzione presso la Prefettura di Milano di un gruppo di lavoro tecnico formato dal rappresentante della Prefettura di Milano, dal rappresentante delle Procure della Repubblica interessate, con il coordinamento della Procura

generale presso la Corte d'Appello di Milano, dal rappresentante della Questura di Milano – Divisione Anticrimine e Squadra Mobile – del Gabinetto Regionale di Polizia Scientifica per la Lombardia, dal rappresentante del Nucleo Investigativo del Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, dal responsabile del “Labanof” dell'Università degli Studi di Milano, anche consulente esterno in materia medico-legale dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse per gli aspetti scientifico-forensi, dal rappresentante della Regione Lombardia, dal rappresentante della ASL di Milano, di Milano 1 e Milano 2, dal rappresentante del Sindaco di Milano.

- b. Il Gruppo di lavoro di cui al punto a) condividerà le modalità informative, mediante strumenti informatici, fra gli enti firmatari: in prima battuta utilizzo di una mailing list per trasmissione delle informazioni con posta certificata. Successivamente con apertura sulla rete intranet del Ministero dell'Interno di una area privata con accesso protetto da parte di tutti i soggetti interessati, per consentire il monitoraggio del fenomeno da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse secondo apposito modello organizzativo.
- c. Acquisizione da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse delle segnalazioni e delle schede *post mortem* ai fini dell'aggiornamento del Registro nazionale dei cadaveri non identificati.

Il *gruppo di lavoro* ha il compito di:

- favorire il riconoscimento dei corpi/resti umani senza identità
- acquisire tutta la documentazione informativa relativa ai predetti cadaveri/resti umani

- favorire la compilazione delle schede *post mortem* per il successivo inserimento nel sistema Ri.Sc. (a cura del Gabinetto provinciale di polizia scientifica di Milano) e l’acquisizione delle stesse da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse
- riferire costantemente sull’andamento delle attività alla cabina di regia istituita presso l’Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse
- redigere un piano di lavoro comprensivo della individuazione dei diversi incarichi e dei tempi di realizzazione delle attività, anche con riferimento ai cadaveri non identificati della provincia di Milano censiti dal Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse come risultanti dal Registro nazionale pubblicato sul sito “Persone scomparse”
- redigere mensilmente un report sull’attività svolta da trasmettere a cura della Prefettura di Milano al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

Le fasi in cui si articola il predetto circuito informativo sono di seguito illustrate:

1) **RITROVAMENTO O DECESSO IN OSPEDALE DI CADAVERI SENZA IDENTITA’**

1.a) In caso di ritrovamento la Forza dell’ordine intervenuta procede, ove possibile, all’assunzione delle impronte digitali per l’inserimento nella banca dati AFIS (a cura della Polizia Scientifica) ed all’inserimento in SDI.

In caso di decesso in ospedale la Direzione Sanitaria chiede l’intervento della Forza di polizia competente ai fini degli adempimenti sopradescritti (verifica AFIS e **inserimento** SDI). Contestualmente viene data comunicazione del decesso al Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute, Sezione di Medicina Legale “Labanof”.

- 1.b) La Forza dell'ordine intervenuta invia comunicazione dell'avvenuto ritrovamento/decesso alla Prefettura, all'Autorità giudiziaria ed al Comune/Ufficio di stato civile.
- 1.c) La Prefettura trasmette la comunicazione al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.
- 1.d) La Procura della Repubblica redige, ai sensi dell'art. 78 del D.P.R. 396/2000, il processo verbale dell'accaduto, con l'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo, descrivendo il cadavere, gli oggetti ed i segni riscontrati sullo stesso e raccogliendo tutte le informazioni utili per l'identificazione a mezzo di adeguata documentazione descrittivo-fotografica a cura dei gabinetti di Polizia Scientifica o delle Squadre Rilievi dell'Arma dei Carabinieri.

La Procura può disporre l'autopsia giudiziaria affidando al consulente tecnico l'incarico di compilare la scheda *post mortem*, secondo le disposizioni della circolare del Ministero della Giustizia del 10 marzo 2010 come ulteriormente ribadito con la più recente circolare del 26 luglio 2014. Si soggiunge a tale proposito, che il Ministero della Giustizia ha proposto di sottoscrivere una intesa a livello nazionale anche con il Ministero della Salute, della Università e Ricerca Scientifica, da cui dipendono la maggior parte degli Istituti di medicina Legale, con la Società italiana di medicina legale e di antropologia forense, allo scopo di uniformare il più possibile tali procedure.

Qualora non venga disposta l'autopsia giudiziaria, previa disposizione della Procura della Repubblica, il cadavere viene trasferito al "Labanof" per l'eventuale autopsia per riscontro diagnostico. Il predetto Istituto provvederà al prelievo ed alla conservazione dei campioni biologici nonché alla compilazione della scheda *post mortem*.

- 1.e) La scheda *post mortem*, sia che sia stata compilata dal consulente tecnico su incarico dell'Autorità giudiziaria sia che sia stata compilata dal "Labanof", deve essere da questi trasmessa all'Autorità giudiziaria e al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse per l'aggiornamento del Registro nazionale dei cadaveri non identificati. L'Autorità giudiziaria trasmette la scheda *post mortem* alla Forza di polizia intervenuta ai fini dell'ulteriore interessamento del Gabinetto provinciale di Polizia Scientifica/Nucleo Investigativo del Comando provinciale dei Carabinieri tenuti all'inserimento nel sistema informativo Ri.Sc.
- 1.f) La comunicazione dell'avvenuto inserimento a cura degli Uffici sopraindicati verrà trasmessa alla Prefettura e da quest'ultima al Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse.

2) RINVENIMENTO DI RESTI UMANI NON IDENTIFICATI

- 2.a) In caso di rinvenimento di resti umani o di ossa umane chi ne fa scoperta deve informare il Sindaco, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento di polizia mortuaria (D.P.R. n.285/1992). Il Sindaco ne dà immediata comunicazione all'Autorità giudiziaria, a quella di pubblica sicurezza ed all'Unità sanitaria locale competente per territorio.
- 2.b) L'Autorità giudiziaria, ove non decida diversamente, dispone il trasferimento dei resti al "Labanof" per la compilazione della scheda *post mortem* nelle sezioni applicabili al caso di rinvenimento di parti di cadavere o di resti mortali o di ossa umane e per lo svolgimento degli altri accertamenti del caso.

Per le fasi successive si vedano i punti 1.e) e 1.f).

3) IDENTIFICAZIONI

3.a) L'Autorità giudiziaria-ufficio decessi dà notizia dell'avvenuta identificazione del cadavere alla Forza di polizia intervenuta per l'aggiornamento dello SDI/Ri.Sc.

3.b) La forza di polizia provvede all'immediata comunicazione al Comune-Ufficio di stato civile ed alla Prefettura, che la inoltra al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

4.2 I CORPI NON IDENTIFICATI RECUPERATI IN MARE NEL NAUFRAGIO DELL'OTTOBRE 2013

Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni "OIM" dal 1993 sono **morte in mare almeno 20.000 persone**.

Sulla base del primo censimento dei cadaveri non identificati avviato, a partire dal 2007 dall'Ufficio, **i corpi non identificati** dal 2002 al 30 giugno 2014 nella **Regione Sicilia sono n. 588**. Tra questi i corpi senza vita di cittadini stranieri recuperati in mare nella provincia di Agrigento a seguito dei naufragi occorsi nel mese di **ottobre 2013**.

Il riconoscimento delle salme risponde alle legittime **aspettative** dei **familiari**, quali pervengono all'Ufficio anche per il tramite delle **Autorità diplomatiche** dai **Paesi del nord e centro Africa**, assumendo rilievo sia sotto il **profilo etico** che **giuridico**, per i risvolti di ordine civilistico, penale ed amministrativo, anche alla luce degli obblighi, in capo alle Istituzioni interessate, ciascuna per la parte di rispettiva competenza, derivanti dalla entrata in vigore della citata **legge n. 203/2012**, volta a favorire le **ricerche** anche di un **corpo**

senza vita, senza distinzione di cittadinanza, per poterne accertare l'identità.

Come hanno avuto modo di riferire i miei predecessori con le passate relazioni, l'Ufficio ha favorito, nell'ambito del Tavolo tecnico interforze presieduto dallo stesso Commissario sulla base dell'apposito protocollo di intesa con il Capo della Polizia, la redazione e la **semplificazione** dei **modelli ante e post mortem** riguardanti, rispettivamente, le **persone scomparse** e i **corpi senza identità**, modelli che sono compilati dai **gabinetti** della **polizia scientifica** e dai **nuclei investigativi dell'Arma dei Carabinieri**, sulla base dei **referti medico legali** disposti dall'autorità giudiziaria. A tale Tavolo ha partecipato, in qualità di consulente dell'Ufficio, la Professoressa Cristina Cattaneo responsabile del laboratorio di antropologia e odontologia forense "**LABANOF**" della sezione di **Medicina Legale** del Dipartimento di Scienze Biomediche per la salute dell'**Università degli studi di Milano**. La professoressa Cattaneo è, altresì, consulente forense della Croce Rossa Internazionale ICRC e membro del DVI (Disaster Victim Identification) Interpol per la materia scientifico forense e la delegata per i rapporti con l'Ufficio del Commissario della Società Italiana di Medicina Legale. La ventennale esperienza internazionale dell'Università degli Studi di Milano, con il Labanof, unitamente alla offerta di collaborazione pervenuta dalla Croce Rossa Italiana e Internazionale, dal Comitato 3 ottobre, dalla OIM e dalla CEI, ha consentito all'Ufficio di avviare una procedura per favorire il riconoscimento delle vittime del naufragio ancora non identificate attraverso la raccolta dei **dati ante mortem** da parenti e conoscenti residenti all'estero, da confrontare con i dati **post mortem** già raccolti dalla Polizia Scientifica.

Tale procedura consiste nella diramazione di un **avviso ai familiari** per il tramite delle predette **organizzazioni umanitarie** che, per le caratteristiche di terzietà rispetto ai paesi di origine dei migranti, potrà evitare di mettere a rischio i

familiari dei defunti da possibili ritorsioni. I familiari sono invitati a produrre materiale documentale utile per il confronto con i dati in possesso della Polizia Scientifica.

Previe intese anche con il Ministero degli Affari Esteri e con il supporto del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, si procederà successivamente alla restituzione delle salme alle famiglie d'origine. Tra queste, quelle **eritree**.

Questo **modello** operativo potrà essere utilizzato a regime, quale “**best practice**”, per gestire analoghe situazioni in futuro. Si vedano i casi relativi ai naufragi a Catania, Ragusa e Messina.

5. LA PREVENZIONE DELLE SCOMPARE DEI MALATI DI ALZHEIMER: GEOLOCALIZZAZIONE E DISCIPLINARE OPERATIVO DI RICERCA

La malattia, conosciuta come “**Malattia di Alzheimer**” o come “**Demenza di Alzheimer**”, interessa le cellule cerebrali di **persone anziane**, che, a causa di un processo degenerativo cronico, si deteriorano progressivamente, rendendo, la persona affetta incapace di continuare a condurre una vita normale.

La perdita di memoria segue lo stesso decorso fino a causare situazioni di pericolo che possono sfuggire all’attenzione del “**Caregiver**”, familiare o badante, mettendo a repentaglio la stessa vita della persona malata come, ad esempio, **perdersi e non ritrovare la via di casa**.

In questo scenario, si inserisce la **scomparsa** degli **ultra 65enni**. Al 30 giugno 2014 sono **1.643** gli **anziani** che sono spariti senza lasciare traccia a causa di problemi neuro degenerativi che danno origine a perdita di memoria o disorientamento spaziale.

In tale contesto, è stata avviata una **collaborazione** tra l’Ufficio, il **Ministero dell’Interno**, il **Ministero del Lavoro** e delle **Politiche Sociali** e il **Ministero della Salute** allo scopo di individuare **iniziative utili** in materia e accrescere l’impegno complessivo delle Istituzioni – **statali, regionali e locali** – a sostegno delle suddette categorie per innalzare i livelli della risposta pubblica alle loro istanze e ai loro bisogni.

Con l’**Associazione “Alzheimer Uniti Onlus”**, che collabora da tempo con l’Ufficio del Commissario, nel periodo giugno-agosto 2012, è stato sperimentato con successo nella **città di Roma** un **supporto di geo localizzazione** applicato alle persone affette da Alzheimer per il loro **rapido rintraccio** avvalendosi di un sistema di **gestione dell’allarme scomparsa** tra il **centro di controllo** di

un'apposita **società di gestione** e le **sale operative delle Forze di Polizia**.

Il servizio erogato nell'ambito del **progetto "Diogene"** nella Capitale ha colmato questa lacuna fornendo ai Caregiver interessati gli strumenti adeguati per oltre 22 pazienti.

Si illustra, di seguito, il progetto che, auspicabilmente, tutte le Prefetture potranno avviare ricorrendo alla predetta Associazione ovvero ad altre realtà territoriali con forme di finanziamento, pubblico o privato, per l'acquisizione degli apparati, il cui costo è, comunque, molto contenuto.

5.1 IL PROGETTO

Un dispositivo specializzato viene fornito alla persona affetta da Alzheimer, che localizza la sua posizione con un GPS e fornisce tutte le informazioni necessarie attraverso una SIM, al Centro Controllo prescelto.

Qualora il Caregiver che ha l'incarico di controllarlo non fosse, per vari motivi, in grado di rintracciare il malato avverte telefonicamente il Centro Controllo dell'accaduto e fornisce tutte le informazioni utili alla ricerca, come ad esempio, l'abbigliamento del congiunto. Il responsabile di sala assegna all'intervento un operatore con il compito di assistere il Caregiver fino al ritrovamento della persona scomparsa.

Può accadere che il malato venga ritrovato e quindi l'intervento viene dichiarato chiuso, oppure che non sia possibile raggiungerlo e quindi si genera un allarme alla Centrale Sala Operativa competente con trasmissione dei dati relativi al malato e la sua ultima localizzazione.

La Sala Operativa che prende incarico l'intervento sul territorio avverte il Centro Controllo al momento che rintraccia e soccorre il malato scomparso.

5.2 IL DISCIPLINARE TECNICO OPERATIVO

Il Disciplinare tecnico operativo che segue è frutto di specifiche intese raggiunte, su impulso del Commissario nel corso delle riunioni del **Comitato Interforze delle Forze di Polizia**, presso l'**Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia** del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Le **indicazioni operative**, che seguono, pertanto, dovranno essere riportate in apposite "Linee guida al processo e gestione delle emergenze" che saranno adottate, dai Prefetti d'intesa tra il Centro Controllo prescelto e le Sale Operative della Polizia di Stato e quelle dell'Arma dei Carabinieri o di altre Forze dell'Ordine della provincia interessata. Le **linee guida** dovranno attenersi ai seguenti **principi**:

1. il Centro di controllo prescelto dovrà fornire alle Forze di Polizia le indicazioni geografiche afferenti la dislocazione dei malati coinvolti nella fase di sperimentazione al fine di poter individuare le strutture operative più idonee e con maggior rapidità di intervento;
2. il Centro di controllo prescelto dovrà inviare contemporaneamente alle centrali/sale operative delle Forze di Polizia il segnale di allarme, in caso di scomparsa del malato quando la richiesta di soccorso viene accolta da parte di una delle due Forze e comunicherà all'altra Forza l'avvenuta presa in carico;
3. il Centro di controllo prescelto dovrà trasmettere alla Forza di Polizia che ha preso in carico l'intervento, tutti i dati necessari per avviare le ricerche del malato (fotografia, dati anagrafici, caratteristiche somatiche, vestiario indossato), rimanendo tuttavia fondamentale che il "Caregiver" formalizzi la denuncia di allontanamento/scomparsa per legittimare il trattamento dei dati e le procedure operative di intervento.

5.3 LA PROCEDURA OPERATIVA

Non avendo la possibilità per una Forza di Polizia di sapere, al momento della richiesta di intervento, la dislocazione delle pattuglie dell'altra Forza, non è possibile procedere con il Principio di Prossimità, peraltro, applicato da entrambe le Forze all'interno della propria operatività.

Il Centro di Controllo prescelto, pertanto, avrà il compito di differenziare le attività di richiesta di intervento nel seguente modo:

- Città

inviare le richieste di intervento in maniera paritaria tra le Forze, alternandone l'invio (la prima richiesta alla Polizia di Stato, la seconda ai Carabinieri, la terza alla Polizia e così di seguito).

- Provincia

inviare la richiesta di intervento secondo la ripartizione definita in un'apposita mappa, decisa di comune accordo tra le Forze di Polizia.

Le attività operative, nel caso di scomparsa di un malato di Alzheimer, si svolgeranno nel seguente modo:

Caregiver

- Interagisce con l'Operatore del Centro Controllo cercando di raggiungere la persona malata.
- Nel caso non vi riesca, chiede all'Operatore l'intervento delle Forze di Polizia.

Centro Controllo

- Invia una richiesta di soccorso mediante allarme sonoro alla Centrale Sala Operativa competente sul territorio secondo la sequenza sopra prevista.
- Trasferisce tutti i dati utili al ritrovamento: fotografia (laddove possibile), dati anagrafici, caratteristiche somatiche, vestiario indossato ed una mappa geografica con l'ultima localizzazione della persona scomparsa e le eventuali

localizzazioni precedenti.

- Aggiorna ad intervalli regolari o su richiesta della Centrale Sala Operativa la localizzazione della persona scomparsa.
- Invia nuovi allarmi alla Centrale Sala Operativa competente sul territorio, secondo la sequenza prevista, qualora vi siano nuove segnalazioni durante la fase di ricerca del primo malato. Anche in questi casi si comporterà come al punto precedente.
- Rimane in attesa della chiusura dell'intervento o degli interventi, continuando a monitorare, via GPS, la persona o le persone malate.
- Comunica, eventualmente, con la Centrale Sala Operativa utilizzando l'apposita linea telefonica VPN.

Centrale/Sala Operativa

- Riceve una richiesta di soccorso mediante un allarme sonoro dal Centro Controllo prescelto, secondo la sequenza prevista;
- Prende in carico la richiesta, determinando lo spegnimento dell'allarme sonoro.
- Il programma dovrà prevedere in automatico l'apertura di una nuova finestra in cui, da un lato appariranno tutti i dati utili per la ricerca del malato e dall'altro una mappa con l'ultima localizzazione del malato scomparso. La mappa può essere ingrandita o ridotta dall'operatore, a seconda delle sue esigenze, così come la visione può essere modificata da mappa tradizionale a visione da satellite. L'operatore, inoltre, dovrà essere in grado, mediante un apposito tasto, di vedere sulla mappa le ultime localizzazioni precedenti a quella iniziale. Le localizzazioni verranno aggiornate in tempi predefiniti.
- Nel caso di un nuova allarme sonoro l'operatore, mediante apposito tasto, potrà ritornare alla finestra iniziale e prendere in carico la nuova richiesta di soccorso.
- Un apposito tasto (scheda) gli permetterà di tornare alla finestra con i dati e la localizzazione della persona da rintracciare.

- Nel momento del ritrovamento, mediante apposito tasto nella finestra iniziale, chiede al Centro Operativo prescelto di eliminare la richiesta e avverte telefonicamente il Caregiver di raggiungere la persona malata nel luogo indicato.

6. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

In Italia, il numero dei **minori stranieri non accompagnati** è **aumentato del 98,4% in due anni**. Per un totale di **oltre 9 mila minori**.

Per la maggior parte, si tratta di **maschi**, **prossimi** alla **maggiore età** e provenienti soprattutto dai **Paesi dell’Africa**, dal **Bangladesh** e dall’**Afghanistan**. È quanto emerge dal V Rapporto ANCI-Cittalia dedicato a questo particolare tipo di immigrazione, che è stato presentato lo scorso 5 giugno a Roma. Un vero e proprio censimento sul tema, visto che i Comuni che hanno partecipato attivamente all’indagine ospitano circa il **70%** della popolazione residente nella nostra Penisola al 31 dicembre 2012.

I minori stranieri non accompagnati (**MSNA**) sono bambini e adolescenti che, per varie ragioni, diventano attori di un progetto di migrazione indipendente.

E’ un fenomeno antico, ma per comprendere le ragioni del flusso che investe l’Italia dagli anni Novanta occorre considerarlo in relazione ai processi di **mondializzazione** che, assieme alle esplosioni di **guerre** e acuti **conflitti locali**, hanno condizionato l’entità del fenomeno.

Un quinto dei migranti che sbarcano sulle nostre coste sono minorenni che per la maggior parte arrivano da soli. E’ facile quindi capire come, senza alcuna figura di riferimento e in mancanza di adeguata assistenza psicologica e tutela giuridica, i minorenni stranieri non accompagnati (**MNSA**) finiscano per **allontanarsi** dalle **strutture di accoglienza** diventando facili prede per la **criminalità** organizzata. Gli ultimi dati disponibili ci dicono che sono **2.155 i minorenni stranieri non accompagnati registrati e irreperibili** (su 7.182 minorenni segnalati in Italia) e che, delle **517 bambine e ragazze**, **176** sono quelle **scomparse** che non possono più essere protette da abusi, violenze e sfruttamento.

Sono numeri importanti che impongono, agli operatori impegnati nell'accoglienza dei minori stranieri, una preparazione adeguata al fine di dare loro un supporto qualificato per comprenderli e ad assecondarne l'integrazione nella nostra società.

In generale, i **cittadini stranieri** iscritti nelle **anagrafi** dei comuni italiani all'inizio del 2013, secondo i dati ISTAT, sono quasi **4,4 milioni**, il 7,4 per cento del totale dei residenti e in aumento dell'8,3 per cento rispetto al 2012.

Sul piano territoriale, la distribuzione degli stranieri residenti si conferma non uniforme, con la maggiore **concentrazione** nel **Centro-Nord** (quasi l'86 per cento degli stranieri).

Al **1° gennaio 2013** sono **regolarmente** presenti in **Italia** oltre **3 milioni e 700 mila cittadini non comunitari**, con un incremento di circa 127 mila unità rispetto al 2012.

Le **forze di lavoro straniere** rappresentano il **10,6 per cento** del totale e risiedono per oltre il 60 per cento nel **Nord del Paese**. Il tasso di occupazione degli stranieri è più elevato di quello degli italiani (64,7 a fronte del 60,6 per cento), come anche il tasso di disoccupazione (rispettivamente 14,1 e 10,3 per cento). Il tasso di inattività della popolazione straniera è, invece, inferiore di quasi otto punti percentuali a quello della popolazione italiana (29,4 contro il 37,1 per cento). I movimenti migratori dall'estero continuano a registrare un andamento positivo. A livello europeo, l'Italia si conferma il **quarto paese** per importanza demografica di presenza straniera.

I paesi di cittadinanza straniera più rappresentati sono Marocco, Albania, Cina, Ucraina e Filippine.

Nella graduatoria delle prime dieci cittadinanze per numero di ingressi il primato spetta alla Cina, seguita dal Marocco e dall'Albania. La distribuzione territoriale degli stranieri da sempre vede il Centro-Nord come area privilegiata di

presenza. Nel tempo, la concentrazione degli stranieri al Nord è aumentata a svantaggio delle aree centro-meridionali del Paese.

Al 1° gennaio 2013 il 36,9 per cento dei cittadini non comunitari regolarmente presenti hanno un permesso rilasciato/rinnovato nel Nord-ovest.

6.1 IL PROTOCOLLO D'INTESA CON LA PREFETTURA DI ROMA

Per far fronte a tale problema, d'intesa con la Prefettura di Roma e con il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, con il Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, con l'Università degli Studi di Roma "Sapienza", con il Presidente dell'ANCI Lazio, con l'Assessore alle Politiche Sociali Sussidiarietà e Salute di Roma Capitale, con il Garante Regionale per l'Infanzia e l'adolescenza e con il Responsabile di "Save the Children", ONG da tempo impegnata in tale delicato settore, è stato condiviso uno specifico **protocollo d'intesa** per approfondire lo studio sui **minori stranieri non accompagnati** che **fuggono** dalle **strutture** di accoglienza/affido.

Finalità

1. necessità di collaborare al fine di promuovere e sviluppare azioni, progetti e/o iniziative in materia di scomparsa di minori, in particolare di quelli stranieri non accompagnati;
2. studio congiunto per meglio comprendere il fenomeno dei minori scomparsi, in particolare stranieri non accompagnati, allo scopo di prevenirne il coinvolgimento in attività illegali;
3. applicazione sperimentale di procedure e buone pratiche utili a favorire un sistema nazionale di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Azioni

1. istituzione, d'intesa con l'Ufficio del Commissario, di una cabina di regia operativa presso la Prefettura di Roma con i rappresentanti delle diverse componenti per la messa a punto di un sistema di monitoraggio e approfondimento del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che scompaiono, al fine di adottare misure di prevenzione e di contrasto alla tratta degli esseri umani, all'arruolamento nelle organizzazioni criminali, alle diverse forme di sfruttamento e del lavoro nero. Costituzione presso la medesima Prefettura di Roma di un gruppo di lavoro tecnico formato dai rappresentanti dell'Ufficio del Commissario, della stessa Prefettura, delle Forze dell'Ordine, della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e del Comune di Roma Capitale per la messa a punto di procedure standard utili a favorire il flusso informativo relativo agli allontanamenti e alla scomparsa di minori, compresi i minori stranieri non accompagnati, e per lo sviluppo di azioni comuni volte a rafforzarne la tutela;
2. realizzazione di uno studio/analisi per raccogliere le informazioni relative alle cause dell'allontanamento dei minori stranieri non accompagnati anche con apposito questionario, con il supporto dell'Università "Sapienza", da distribuire nei centri/famiglie di affidamento. Lo studio comprenderà una indagine nei luoghi di residenza occasionale, come edifici occupati e accampamenti abusivi.
3. acquisizione da parte del Commissario di tutte le informazioni utili ad una migliore conoscenza del fenomeno, compresi i risultati dell'azione avviata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con Save the Children e altre associazioni, con il Progetto europeo "Connect" sulla protezione ed integrazione dei minori stranieri non accompagnati;

4. impulso alle organizzazioni non governative presenti sul territorio per favorire l'impegno della presa in carico ed il sostegno continuativo per i minori in condizioni di particolare vulnerabilità (come le vittime di tratta e di sfruttamento o i richiedenti asilo), per favorirne un'adeguata assistenza psicologica, l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa anche attraverso l'affido familiare e l'istituzione della figura dei "tutori volontari" adeguatamente formati;
5. promozione, a livello locale, in linea con le indicazioni del Parlamento Europeo, di una sensibilità istituzionale al fenomeno dei minori stranieri non accompagnati scomparsi, con l'elaborazione di una proposta di raccomandazione da presentare durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea in occasione di un evento dedicato al fenomeno della scomparsa di persone;
6. promozione dell'informazione pubblica sul fenomeno.

7. IL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DELLA UE: UNA SFIDA PER I PAESI MEMBRI ANCHE IN MATERIA DI PERSONE SCOMPARSE

Come si è detto, in **Italia** le persone scomparse dal 1974 al 30 giugno 2014 risultano essere **29.763**, di cui 15.358 minorenni (1.954 italiani).

- Nel **Regno Unito** sono scomparse **313.000** persone nel periodo 2011/2012, di cui il 64% minori di anni 18.
- In **Germania**, solo nel mese di gennaio 2014 sono state registrate **10.200** denunce di persone scomparse.
- In **Francia**, nel corso del 2012 sono scomparse **61.904** persone l'80% di questo sono minori.
- In **Spagna**, nel periodo 2007-2011, la Policia Nacional ha ricevuto **72.018** denunce di scomparsa, attualmente risultano ancora da rintracciare 14.000 persone, circa un migliaio di questi sono minori.

L'obiettivo di tenere una **conferenza sul tema**, in occasione del semestre di presidenza italiana della UE, rappresenta ad avviso dello scrivente un'occasione da non perdere.

L'iniziativa ha lo scopo di **condividere** con gli **Stati membri** l'**analisi socio-antropologica** del **fenomeno** della scomparsa di persone e di individuare **buone pratiche** per favorire le **ricerche**.

Sarà prevista la partecipazione delle **Autorità europee, nazionali e locali** responsabili per la gestione del fenomeno della **scomparsa di persone**, compresi i **minori**, di esperti **accademici** e di diritto, **studiosi** del fenomeno, delle **Associazioni** del volontariato e dei rappresentanti dei **mass media**.

In un'apposita **sessione di approfondimento**, potranno essere esaminati i seguenti argomenti:

- ✓ Quadro normativo di riferimento UE
- ✓ Messa a confronto dei diversi sistemi europei per la ricerca delle persone scomparse
- ✓ Esempi di buone pratiche
- ✓ Minori stranieri non accompagnati
- ✓ Ruolo dei mass media
- ✓ Proposte da indirizzare alla Commissione UE, quali:
 - la **istituzione della giornata europea delle persone scomparse**, il 4 dicembre
 - la emanazione di **direttive europee per l'integrazione legislativa** dei rispettivi ordinamenti nazionali, anche allo scopo di migliorare le competenze e le metodologie degli operatori istituzionali e di quelli appartenenti al volontariato sociale, con la previsione di convegni, riunioni periodiche e sessioni di addestramento
 - la istituzione di un **“Forum europeo per le persone scomparse”** per favorire lo **scambio informativo** sui rispettivi sistemi nazionali con un **“focus”** particolare sui cd “soggetti deboli” e cioè **anziani, donne** e, in particolare, sui **minori stranieri non accompagnati**, con lo scopo di contribuire ad uniformare le misure di allarme e di ricerca nei diversi Stati membri e con la implementazione di un sistema informativo comune sulle persone scomparse e sui corpi senza identità
 - la istituzione di un'**Autorità garante per le persone scomparse**, cui attribuire funzioni di indirizzo generale e di impulso anche sotto il profilo tecnico-operativo

CONCLUSIONI

La possibilità di prevedere, nell'ambito di un provvedimento governativo, anche "omnibus", l'inserimento di una **norma integrativa** della predetta **legge 203/2012**, che garantisca la **stabilizzazione** dell'**azione commissariale** con un assetto non condizionato a continue proroghe, costituisce uno degli obiettivi da raggiungere a breve.

In aggiunta, sarebbe necessaria la previsione di un centro di costo, sia pur minimo, per fronteggiare l'esigenza di implementare una apposita **piattaforma informativa** che metta in condizione l'Ufficio del Commissario di acquisire e gestire la molteplicità delle informazioni, anche quelle riguardanti i **corpi senza identità**, quali pervengono dai diversi Soggetti istituzionali interessati, come Prefetture, Procure della Repubblica, Istituti di medicina legale e familiari degli scomparsi, a somiglianza del sistema federale americano denominato "NAMUS", dallo scrivente visionato e il cui software sorgente potrebbe essere acquisito.

Come si è detto, oltre al modello Milano, sono in atto talune altre iniziative per favorire la circolarità informativa in materia di scomparsi e cadaveri non identificati tra l'Ufficio del Commissario, le Prefetture di Roma e di Reggio Calabria e con le corrispondenti Procure della Repubblica, ASL, Istituti di medicina legale e direzioni sanitarie regionali, previa sottoscrizione di appositi protocolli di collaborazione. Sono in corso, inoltre, intese anche con il **Ministero della Giustizia** per l'adozione di un modello nazionale che favorisca la identificazione dei corpi rinvenuti per evitare che rimangano privi di esame esterno/autopsia.

La previsione della istituzione di una “*consulta*” a supporto dell’azione del **Commissario** preannunciata dal mio predecessore, Prefetto Paola Basilone, costituisce un’altra priorità perché potrà favorire la **canalizzazione** verso l’**Ufficio** delle diverse **componenti pubbliche** e del **volontariato sociale** che a livello nazionale sono coinvolte nel problema e che, diversamente, rimarrebbero parcellizzate nelle singole e rispettive competenze.

Tra queste, il **Ministero dell’Interno**, della **Giustizia**, della **Salute**, degli **Esteri**, il **Ministero del Lavoro e Politiche sociali**, le **Regioni** e l’**ANCI**, per citare alcuni dei soggetti pubblici.

La rappresentanza delle **Associazioni** nella “*consulta*” sarebbe garantita, tra tutte, dalla **Associazione dei familiari e degli amici delle persone scomparse “Penelope”**, che ha il merito di avere coinvolto tutte le più Alte Istituzioni nel percorso di riconoscimento legislativo del fenomeno e nella istituzione della figura del Commissario per le persone scomparse.

A “Penelope” si affianca la neonata **Associazione “Vite Sospese”**.

Con le altre realtà associative che, in questi anni, hanno collaborato con l’Ufficio del Commissario, quali l’**Associazione “Alzheimer Uniti”** e “**Psicologi per i Popoli**” oltre, ovviamente, a “**Telefono Azzurro**”, per quanto riguarda i minori, verranno intraprese altre iniziative per consolidare il rapporto tra il Commissario, l’Ufficio e la Società civile.

Roma, luglio 2014

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Vittorio Piscitelli

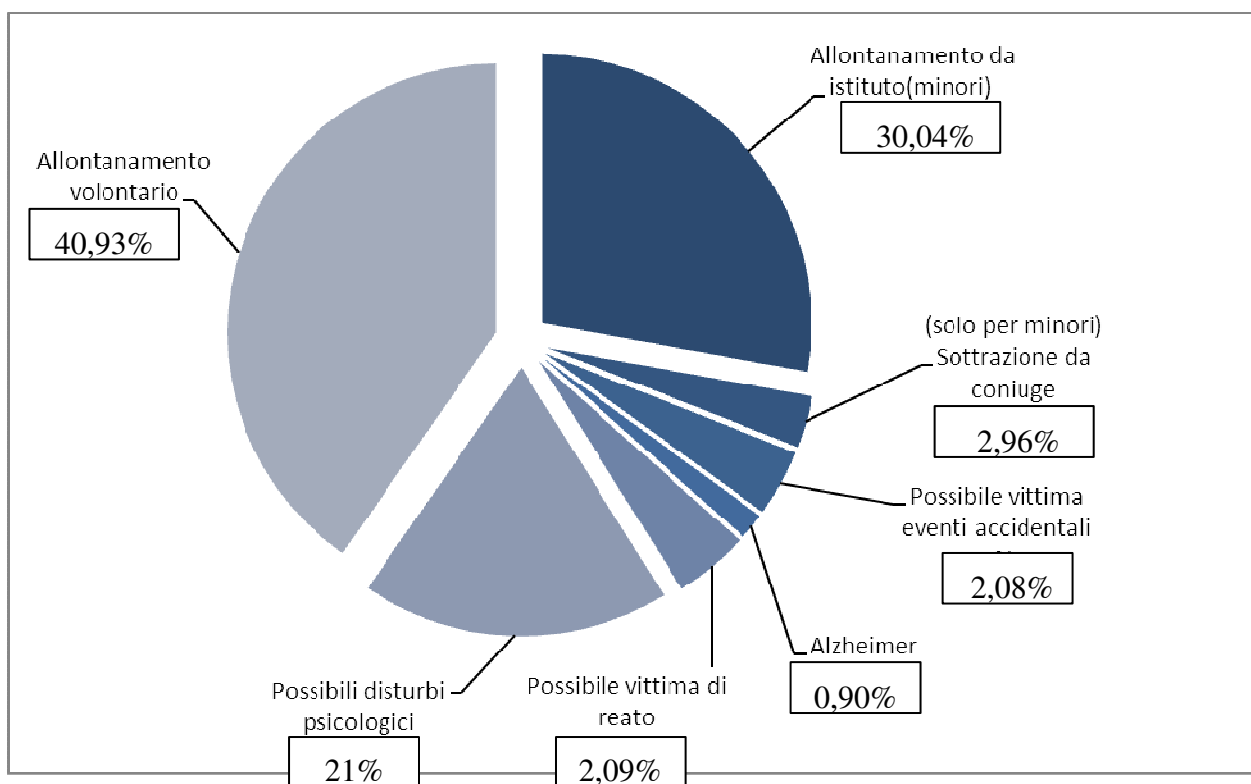
Relazione 2014



Casi di scomparsa seguiti dall'ufficio

(dal 2007, anno di istituzione dell'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse, al 30 giugno 2014)

Motivazione della scomparsa	Persone scomparse			Ritrovate in vita			Ritrovate cadavere		
	min.	magg.	TOT.	min.	magg.	TOT.	min.	magg.	TOT.
Allontanamento volontario	901	2.037	2.938	789	1.589	2.378	0000	0000	0000
Allontanamento da istituto/comunità	2.107	49	2.156	455	10	465	0000	1	1
Possibili disturbi psicologici	56	1.452	1.508	46	927	973	4	319	323
Possibile vittima di reato	24	126	150	2	3	5	6	46	52
Possibile vittima eventi accidentali	13	135	148	1	6	7	7	122	129
Sottrazione da coniuge (solo per minori)	213	0000	213	107	0000	107	0000	0000	0000
Alzheimer	0000	65	65	0000	32	32	0000	15	15
TOTALE	3.314	3.864	7.178	1.400	2.567	3.967	17	503	520



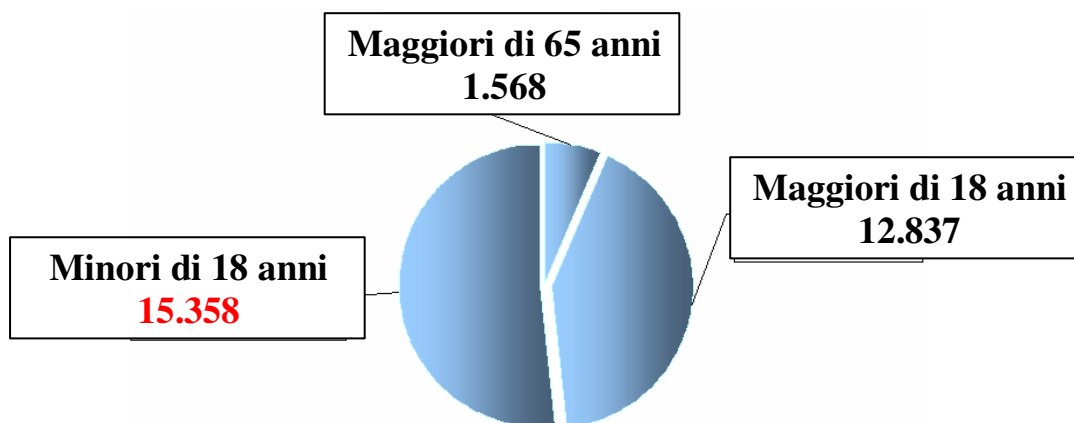
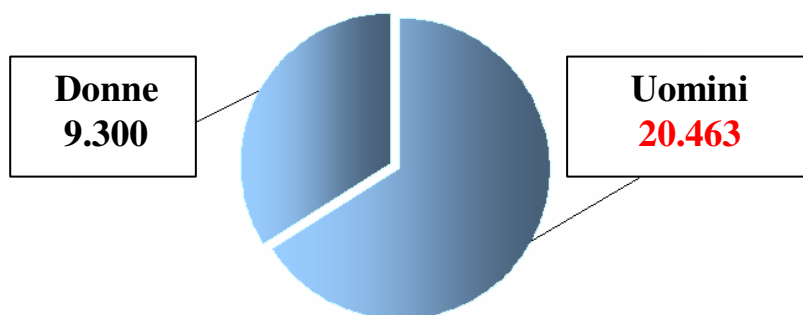


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Allegato 2

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE 29.763



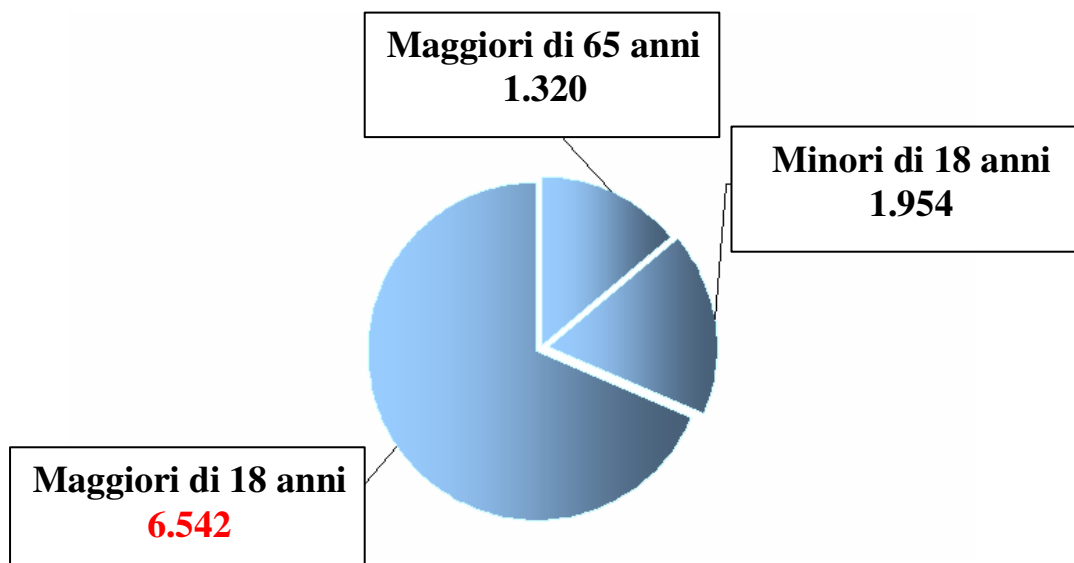


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

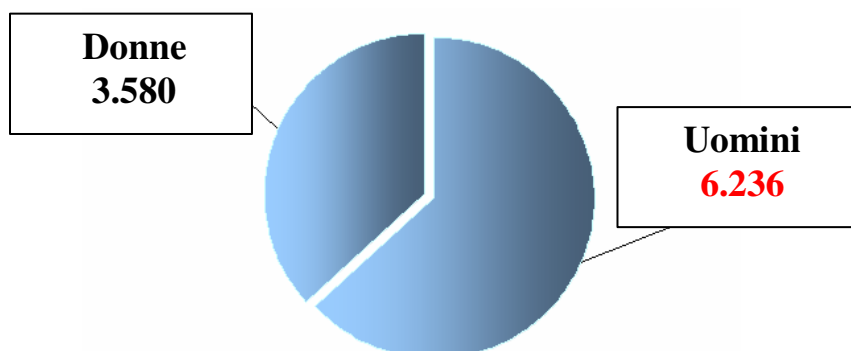
All. 2/a

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per fasce di età



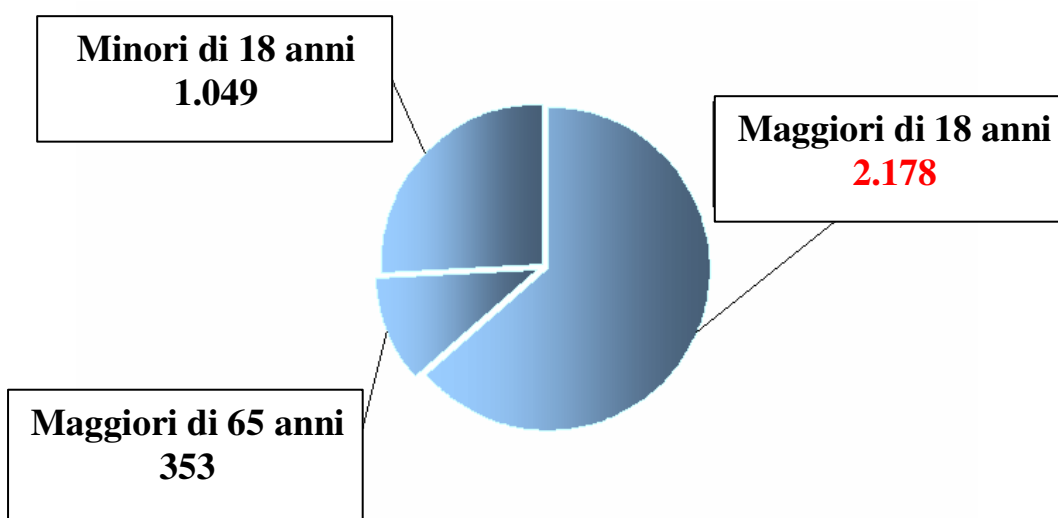
Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per sesso



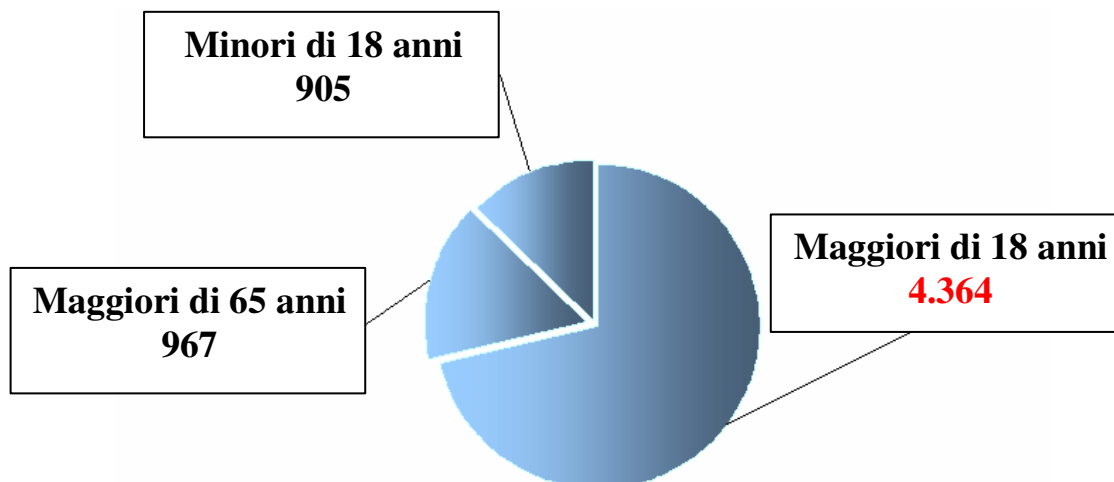


**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale delle **donne di cittadinanza italiana distinte per età**



Totale degli **uomini di cittadinanza italiana distinti per età**



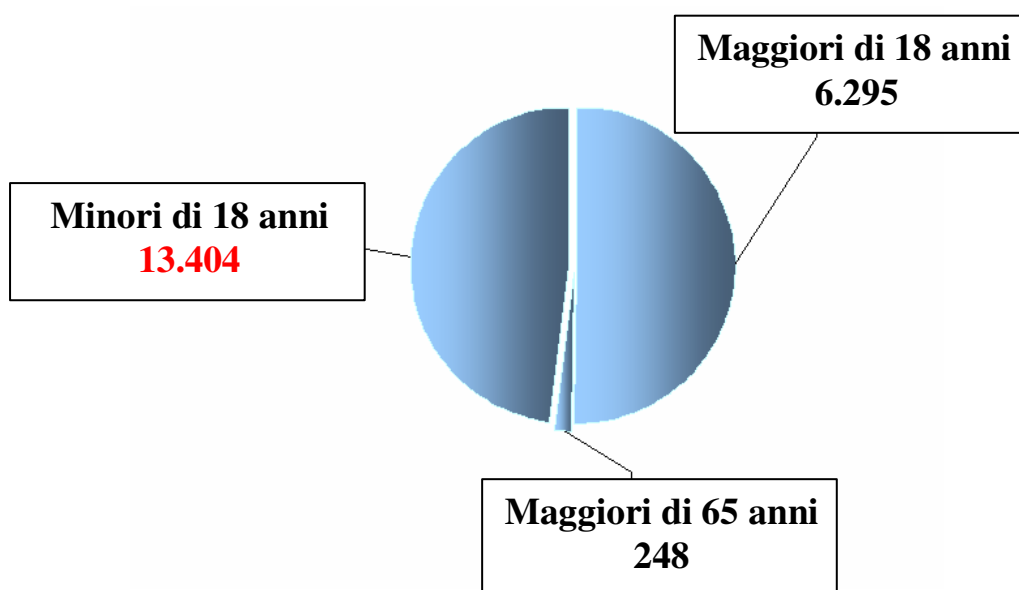


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

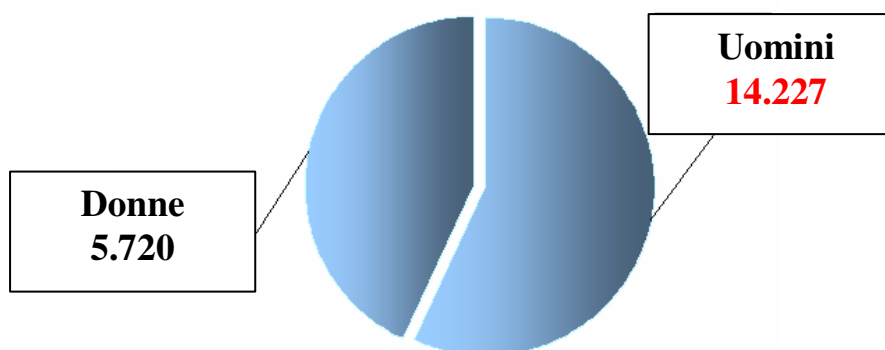
All. 2/c

**Persone straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale degli scomparsi (cittadini stranieri) distinti per età



Totale degli scomparsi (cittadini stranieri) distinti per sesso



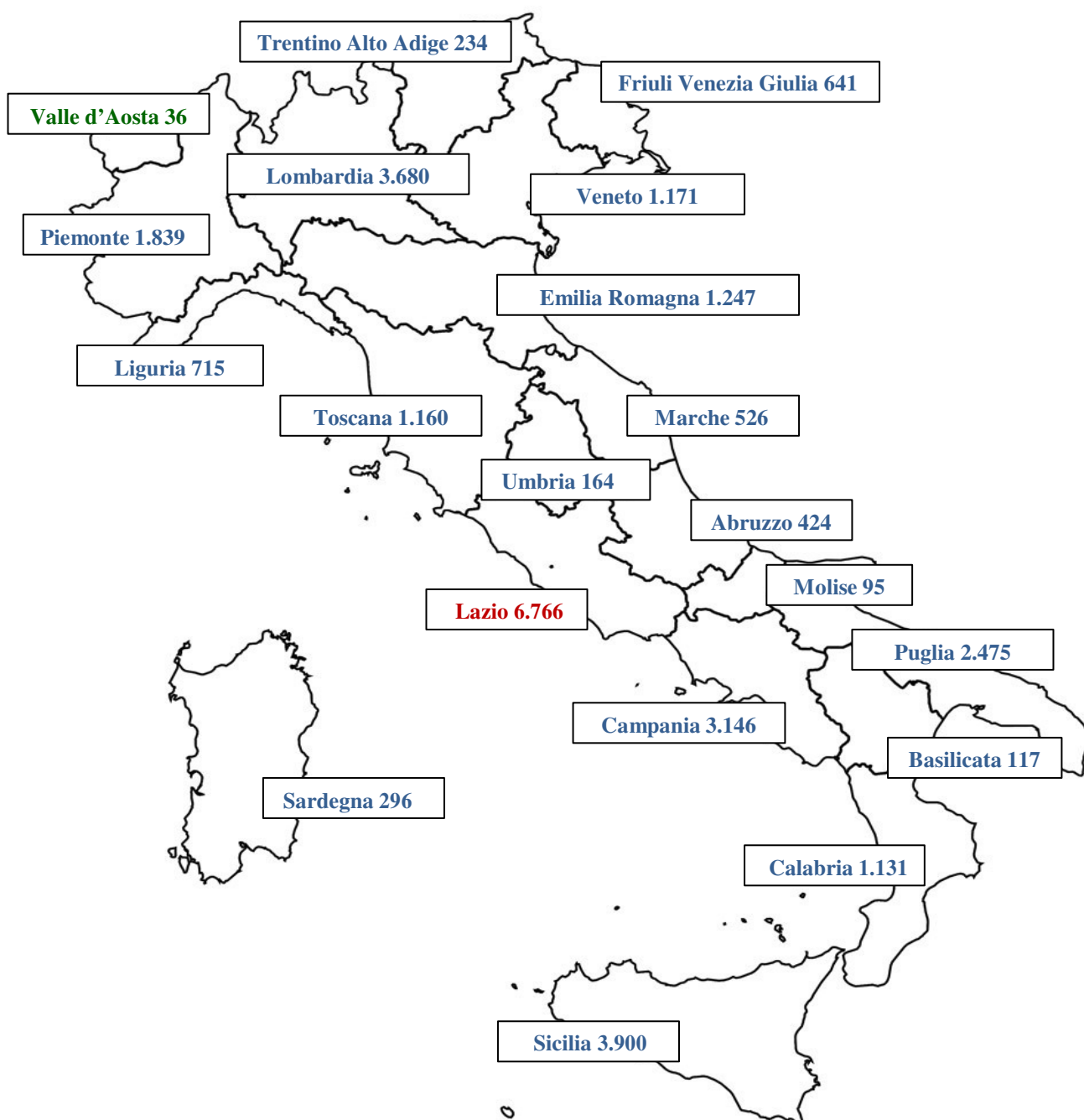


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Allegato 3

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

TOTALE 29.763





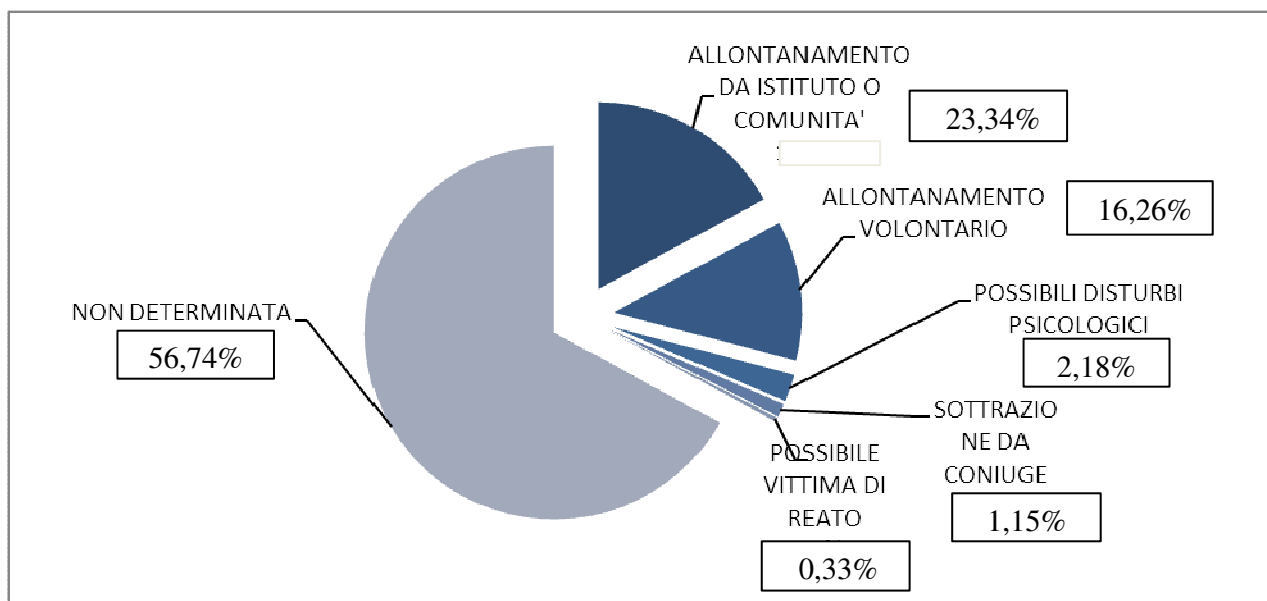
Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014

Motivazioni scomparsa

ITALIANI			
	MINORENNI	MAGGIORENNI	OVER 65
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	564	1	0000
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	415	1.117	256
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	4	399	154
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minori)	156	0000	0000
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	9	45	5
NON DETERMINATA	806	4.980	905

STRANIERI			
	MINORENNI	MAGGIORENNI	OVER 65
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	6.381	2	0000
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	1.929	1.112	12
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	7	81	4
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minori)	189	0000	0000
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	9	31	0000
NON DETERMINATA	4.889	5.069	232

TOTALE				
	MINORENNI	MAGGIORENNI	OVER 65	TOTALE
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	6.945	3	0000	6.948
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	2.344	2.229	268	4.841
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	11	480	158	649
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minori)	345	0000	0000	345
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	18	76	5	99
NON DETERMINATA	5.695	10.049	1.137	16.881
				29.763





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Allegato 5

**Censimento cadaveri non identificati
al 30 giugno 2014**

Regione	Recuperati in mare	Recuperati in fiume / lago	Altro	Totale
ABRUZZO	2		4	6
BASILICATA			2	2
CALABRIA	12	1	9	22
CAMPANIA	4	2	67	73
EMILIA ROMAGNA	2	9	16	27
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	8	10
LAZIO	5	42	148	195
LIGURIA	8		20	28
LOMBARDIA		19	83	102
MARCHE	6		10	16
MOLISE			1	1
PIEMONTE		6	24	30
PUGLIA	22	2	26	50
SARDEGNA	10		19	29
SICILIA	551		37	588 *
TOSCANA	5	8	22	35
TRENTINO ALTO ADIGE		4	12	16
UMBRIA		4	2	6
VALLE D'AOSTA			3	3
VENETO	1	18	25	44
Totale	628	117	538	1283

*Sono compresi i corpi recuperati a seguito dei naufragi del 3 e 11 ottobre 2013, per i quali sono in corso le attività di identificazione.

Fonte: Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse

