

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*

<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 **maggiorenni** 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 maggiorenni, 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 maggiorenni sono 2.257 e gli ultra 65enni 240.

Il fenomeno più preoccupante resta, senza dubbio, quello degli **allontanamenti dei minori dai centri di accoglienza**. Bisogna precisare, a tale riguardo, che dal febbraio 2014 la motivazione di allontanamento da istituto e comunità introdotta nel 2008 è stata congelata (4.927 scomparse, di cui 4.925 minorenni e 2 maggiorenni) e sostituita con altre due motivazioni per questioni di tipo operativo tra le Forze dell'ordine (procedure Schengen). E' stato introdotto, cioè, l'«allontanamento da casa famiglia-rimpatrio in Italia» che è in atto quando viene emanato un provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Sono 1.347 i minorenni scomparsi con questa motivazione, di cui 1.248 stranieri e 99 italiani. Altra categoria è costituita dall'«allontanamento da casa/famiglia – vigilanza all'estero», sono 1.513 minorenni appartenenti a tale tipologia, di cui 1.495 stranieri e 18 italiani. Il **totale** complessivo dei **minori ancora da ricercare che si allontanano dai centri** è quindi di **7.787**, ovvero il **32,6%** del totale **dei minori scomparsi** (23.826).

La casistica dei «**possibili disturbi psicologici**» comprende **479 casi** (9 minorenni, 363 maggiorenni e 107 over 65). Molto spesso si tratta di **malati di Alzheimer** o di **adulti** affetti da **malattie neurologiche**. Per tale categoria sono in corso procedure di approfondimento e controllo del dato.

Le «**sottrazioni dei minori**» sono **405** (4 maggiorenni sono stati erroneamente inseriti in questa specifica categoria attinente esclusivamente ai minori), 221 stranieri e 180 italiani.

Le «**possibili vittime di reato**» sono un totale di **98**, di cui 15 minorenni, 82 maggiorenni e 1 anziano ultra 65 enne. Si osserva, infine, che la «motivazione non rilevata», nella quale rientrano tutti i casi del passato quando la denuncia non prevedeva la motivazione della scomparsa, comprende la maggioranza dei casi di scomparsa (15.378 su un totale di 36.902 persone ancora da ricercare), il 41,6% del totale, con un leggero decremento rispetto al precedente dato (**45%**). Anche per sanare questa situazione sono tuttora in corso attività di verifica qualitativa del dato presso tutte le Prefetture.

2. I CORPI SENZA IDENTITÀ

Il **Registro nazionale dei cadaveri non identificati**, istituito dall'Ufficio nel 2007 e che, come noto, contiene le informazioni più significative riguardanti le caratteristiche fisiognomiche, le circostanze del rinvenimento dei corpi e l'indicazione delle Procure e delle Forze di polizia che hanno in trattazione il singolo caso, continua ad essere un punto di riferimento per favorire la riconducibilità dei numerosi scomparsi ai corpi senza nome che giacciono sepolti o custoditi presso gli Istituti di medicina legale ed Obitori comunali.

Il consueto censimento (*All.4*) effettuato tramite le Prefetture, alla data del **30 giugno 2016**, riporta n. 1.868 corpi non ancora identificati, nei quali sono compresi quelli appartenenti ai migranti deceduti in occasione dei naufragi nel mare Mediterraneo.

Come sempre, il numero maggiore si registra in **Sicilia** (1.082) in quanto include l'elevato numero di salme (1.045) di stranieri recuperati in mare. Rispetto ai dati delle precedenti relazioni, infatti, il dato è notevolmente incrementato a seguito del recupero del relitto del naufragio del 18 aprile 2015 e delle salme, circa 800, contenute nella stiva, di cui si parlerà successivamente. Segue il **Lazio** con 203 cadaveri non identificati, la **Lombardia con** 115 e la **Campania con** 76.

Per quanto riguarda le attività in corso, prosegue *di fatto* la sperimentazione del "**modello Milano**", nelle more del rinnovo del Protocollo d'intesa del 6 marzo 2015 con la Prefettura di Milano, le Procure della Repubblica, la Regione, il Comune, l'Università di Milano IML Labanof per favorire le identificazioni di *tutti* i corpi senza identità, senza distinzione tra i diversi casi e a prescindere dall'ipotesi di reato. Tutti i sottoscrittori hanno comunque dato il proprio assenso al rinnovo dell'atto d'intesa. La cabina di regia istituita presso la Prefettura di Milano sta monitorando l'attività finora svolta da tutti i soggetti coinvolti nella materia, mettendo in luce le criticità rilevate e le problematiche sopravvenute

nell'applicazione delle procedure previste, al fine di individuare le soluzioni, anche attraverso eventuali, opportune semplificazioni, per rendere maggiormente efficace la circolarità informativa. Inoltre, saranno coinvolte tutte le altre Prefetture e Procure della Lombardia per l'estensione del Protocollo a tutto il territorio regionale.

2.1 IL MODELLO MILANO PER FAVORIRE LA IDENTIFICAZIONE DEI CORPI SENZA NOME “APPRODA” A FIRENZE

L’auspicato allargamento delle procedure previste dal Protocollo sul territorio nazionale ha visto un importante risultato nella sottoscrizione, avvenuta il 27 maggio scorso presso la Prefettura di **Firenze**, del Protocollo con il Prefetto di quel capoluogo in rappresentanza di **tutti i Prefetti della Toscana**, con il Presidente della Regione, con il Procuratore Generale presso la Corte d’Appello, con l’Università degli Studi di Firenze.

La sensibilità e la tempestività manifestate da tutti i sottoscrittori nell’accogliere l’input del “modello Milano” sono a dimostrazione della sempre maggiore attenzione che si riserva alla materia dei corpi senza identità. La identificazione di un corpo viene, infatti, percepita sempre di più come una finalità da perseguire non solo dai medici legali ma anche dalle Procure della Repubblica, al di là della persecuzione dei reati. La sensibilizzazione degli “addetti ai lavori” rappresenta in ogni caso un grande risultato conseguito negli ultimi tempi.

In questo ambito, è da intendere anche la ripresa dei lavori per giungere alla sottoscrizione di un Protocollo per il Comune di **Roma**, obiettivo quanto mai rilevante in considerazione dell’elevato numero di cadaveri senza identità nella Capitale. I continui contatti con gli Istituti di Medicina Legale e con rappresentanti della Procura della Repubblica hanno messo in luce l’interesse per l’obiettivo perseguito che, da parte dell’Ufficio, rimane in ogni caso quello della estensione della procedura a livello nazionale grazie ad un Protocollo tra le Amministrazioni centrali interessate (Ministero della Giustizia, dell’Interno, della Salute e dell’Istruzione, ricerca e Università).

2.2 IL REGOLAMENTO SULLA BANCA DATI DEL DNA ENTRA IN VIGORE CON LE MODIFICHE PROPOSTE DALL'UFFICIO

Con d.P.R. n. 87 del 7 aprile 2016 è stato emanato il Regolamento recante disposizioni di attuazione della Legge 30.6.2009, n. 85, concernente l'istituzione della Banca dati del DNA. L'art. 6 prevede il prelievo, la gestione e tipizzazione del profilo DNA del reperto biologico nel caso di denuncia di scomparsa di persone e di rinvenimento di cadaveri o resti cadaverici non identificati, *ove ritenuto necessario dalla polizia giudiziaria*.

In particolare, il comma 1 dell'art.6 assicura, in linea con quanto previsto dalla Legge 203/2012, la **contestuale comunicazione ai Prefetti**, per il tempestivo e diretto coinvolgimento di questo **Commissario**, della acquisizione, da parte della polizia giudiziaria, degli elementi informativi riguardanti le **persone scomparse** nonché la repertazione degli oggetti utili per la profilazione del DNA dello scomparso, a cura degli Organi di Polizia. Tale disposizione, ai sensi del comma 9 dello stesso articolo, si applica anche nel caso del rinvenimento di **cadaveri e resti umani non identificati**.

Tali importanti novità normative sono frutto delle proposte che l'Ufficio è riuscito a veicolare presso le competenti Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, che sensibilmente hanno recepito la necessità che siano garantiti i diritti dei familiari degli scomparsi, visto l'alto numero di corpi senza nome che potrebbero essere agli stessi ricondotti.

A tale riguardo è stata prospettata al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno l'opportunità di tenere un apposito incontro finalizzato a favorire il confronto propositivo con i competenti Uffici allo scopo di condividere l'applicazione procedurale della suddetta normativa. In particolare, di concertare una circolare congiunta da indirizzare ai Prefetti e alle Forze dell'ordine.

I familiari delle persone scomparse, d'altra parte, auspicano la sollecita ed omogenea applicazione di tale normativa su tutto il territorio nazionale.

Analoga iniziativa l'Ufficio sta intraprendendo con i rappresentanti del Ministero della Giustizia per le linee di indirizzo da veicolare alle Procure della Repubblica, allo scopo di ricomprendere tutte le casistiche, anche quelle non riconducibili "prima facie" ad ipotesi di reato. Difatti, allo scopo di evitare disparità di trattamento fra i diversi casi di scomparsa e di rinvenimento di cadavere o resti umani non identificati e di contribuire ad una standardizzazione delle procedure in ambito nazionale, sarebbe opportuno estendere le previsioni normative a *tutti* i casi predetti o, perlomeno, stabilire la casistica per la quale prevedere la raccolta, da parte delle Forze di polizia, degli elementi identificativi della persona scomparsa e degli oggetti ad uso esclusivo della stessa allo scopo di ottenerne il DNA. Ciò consentirebbe il successivo confronto con il DNA dei cadaveri non identificati, contribuendo in tal modo ad abbattere le mancate identificazioni, ad oggi pari ad almeno 800 casi, escluse le vittime connesse al fenomeno migratorio, come risultanti dal Registro nazionale dei cadaveri non identificati.

Del resto, già con circolare n. 080418/C/5 del 10 giugno 2008, indirizzata ai Procuratori della Repubblica il Commissario straordinario pro-tempore aveva chiesto di valutare l'opportunità di diramare apposite direttive affinché nei casi di cadaveri non identificati si disponesse, prima dell'inumazione, anche il prelievo di materiale biologico con conseguente estrazione e conservazione dei profili genetici. Tale circolare, peraltro, fu recepita da numerose Procure, tra cui Roma, Milano, Napoli, Palermo e Bologna.

In tale direzione, si collocano, come si è detto, i Protocolli d'intesa sottoscritti con Prefetture, Procure della Repubblica, Istituti di Medicina Legale, Regioni e Comuni in materia di corpi senza identità nella provincia di Milano e nella Regione Toscana. Con tali intese si dispone che, anche nei casi che non rivestono interesse giudiziario, i cadaveri non identificati siano sottoposti ad una serie di attività (esame esterno/autopsia, prelievo di campioni biologici, diagnosi di causa ed epoca della morte, custodia dei campioni) finalizzate anche alla compilazione della

scheda *post mortem*, necessaria per consentire il *matching* con i dati essenziali concernenti le persone scomparse.

Tali protocolli, peraltro, fanno riferimento alla seguente normativa: art.78 DPR 396/2000 (Nuovo regolamento di stato civile) e art. 37 del DPR 285/1990 (Regolamento di Polizia mortuaria). A tali disposizioni si aggiungano l'art. 116 disp. att. c.p.p., e l'art.3 comma 1 della Legge 30 marzo 2001 n.130 in materia di doveri del medico necroscopo la cui osservanza è stata richiamata dal Ministero della Salute agli Assessorati alla sanità delle Regioni e delle Provincie autonome con circolare del 30/5/2016.

Giova rammentare, peraltro, che la compilazione delle schede “**ante e post mortem**” rappresenta già un adempimento in capo, rispettivamente, alle Forze di polizia e ai medici legali incaricati dall'A.G., sulla scorta delle circolari del Capo della Polizia (del 10/3/2010 e del 18/6/2014) e del Ministero della Giustizia (del 10/3/ 2010 e del 28/7/2014) e che le stesse schede prevedono il campo relativo alla disponibilità o meno del DNA.

Infine, poiché l'art. 9 del d.P.R. in argomento prevede la comunicazione, sentita l'A.G., dell'esito del raffronto dei profili del DNA, in caso di denuncia di scomparsa formulata ai sensi della Legge n. 203/2012, al Prefetto competente per la conseguente, dovuta informazione del Commissario, si è ritenuto opportuno fissare un incontro esplorativo con la Procura di Roma, con la Procura Generale della Corte di Appello e con i tre Istituti di medicina legale per condividere le modalità di coinvolgimento di tutte le Procure d'Italia e del Ministero della Giustizia stesso allo scopo di favorire la piena attuazione di tale rilevante novella legislativa.

2.3 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 E IL PROTOCOLLO D'INTESA CON L'INTERNATIONAL COMMISSION ON MISSING PERSONS – ICMP –

A seguito dell'impegno assunto dal Governo per il recupero del relitto e delle salme in conseguenza del naufragio avvenuto il 18 aprile 2015, in previsione dell'elevato numero dei corpi delle persone decedute da sottoporre ad attività medico legali, fin dal dicembre 2015 l'Ufficio ha interessato il **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** allo scopo di coinvolgere il maggior numero di Istituti di Medicina Legale presso le diverse Università. Tale coinvolgimento, inoltre, avrebbe consentito una maggiore condivisione di procedure e di metodologie scientifiche, mettendo le basi per la formazione di team di esperti formato da medici legali, antropologi, odontologi e genetisti forensi.

L'accoglimento della proposta ha portato alla sottoscrizione, unitamente ai Ministri dell'Interno Alfano e dell'Istruzione Giannini, il **31 marzo 2016**, di un Protocollo d'intesa per favorire la collaborazione tra il Commissario e l'intero sistema universitario e di ricerca italiano, cui si estende la collaborazione istituzionale già iniziata nell'estate del 2015 con le Università degli Studi di Milano, Catania, Messina e Palermo che avevano partecipato all'esame medico legale dei corpi già recuperati.

Attraverso la Conferenza dei Rettori, le Università che hanno aderito all'iniziativa hanno preso parte, su base volontaria, alle attività finalizzate alla identificazione delle vittime, con specifiche professionalità nel campo della medicina legale e patologia forense, che hanno prestato, con il coordinamento della Prof.ssa Cattaneo, la loro attività specialistica a titolo gratuito, senza gravare sul bilancio dello Stato.

Il Protocollo contiene, altresì, le linee guida predisposte dall'Università degli Studi di Milano-Labanof per ottimizzare la raccolta dei dati post mortem delle

vittime del naufragio e prevedono le attività di massima da svolgere a seconda dello stato di conservazione del cadavere. Tali indicazioni sono in linea con quanto previsto dai protocolli DVI e Croce Rossa Internazionale. Le informazioni verranno poi trascritte in un data base AM PM messo a disposizione dalla Croce Rossa Internazionale ICRC.

L'intesa con il **Direttore Generale Kathryne Bomberger della International Commission on Missing Persons, ICMP**, siglata il 26 maggio 2016, si inserisce nel quadro della missione istituzionale, di cui al decreto presidenziale d'incarico commissariale, richiamandosi alla prevista collaborazione con le autorità e le altre istituzioni governative, così come con quelle organizzazioni internazionali impegnate nella ricerca di persone scomparse.

La Commissione Internazionale per le persone scomparse (ICMP) è un'organizzazione intergovernativa che affronta il problema delle persone scomparse a causa di conflitti armati, di violazioni dei diritti umani e disastri naturali. Fu istituita per volere dell'allora Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton nel 1996, in occasione del vertice del G7 a Lione, Francia. Ha sede a L'Aia, Paesi Bassi. Assiste i governi nell'esumazione dei corpi dalle fosse comuni e nell'identificazione attraverso il DNA, fornisce supporto alle associazioni di famiglie di persone scomparse e aiuta nella creazione di strategie per la ricerca di persone scomparse.

Per questo, l'ICMP, per l'esperienza maturata e l'organizzazione di cui dispone, si è ritenuto che possa contribuire all'attività che l'Ufficio porta avanti in questo settore per favorire la identificazione delle persone decedute nei naufragi occorsi nel Mediterraneo nell'ambito del fenomeno migratorio

Sulla base del protocollo sottoscritto, l'**ICMP**, in particolare, a seconda delle risorse disponibili procederà a:

- a) diramare l'apposito avviso ai familiari delle vittime dei naufragi nel Mediterraneo

- b) collaborare con l'Ufficio nelle attività di raccolta, scambio e trasmissione delle informazioni per il riconoscimento /identificazione delle vittime, nel reciproco rispetto dell'obbligo di riservatezza delle predette informazioni;
- c) raccogliere dai familiari il materiale *ante mortem* delle vittime dei naufragi suddetti nonché eventualmente il profilo del DNA desunto dal campione biologico prelevato dagli stessi familiari in linea retta, previo consenso degli stessi, per la successiva acquisizione all'Ufficio;
- d) catalogare ed elaborare tali informazioni esclusivamente per le finalità identificative del Protocollo d'intesa, avvalendosi di appositi supporti informatici, che saranno messi a disposizione dell' Ufficio stesso;
- e) fornire qualunque altra informazione utile per favorire l'identificazione delle vittime.

L'attuazione del Protocollo di intesa non comportata oneri a carico dell'erario dello Stato italiano.

Si coglie l'occasione per evidenziare come la delicata operazione di recupero del relitto e delle salme nello stesso contenute costituisca un modello di cooperazione interistituzionale a tutti i livelli. Tale modello ha visto la collaborazione tra questo **Ufficio, le Autorità giudiziarie, la Marina Militare, la Croce Rossa Italiana**, compreso il **Corpo militare, il Ministero dell'Interno**, nelle sue componenti territoriali, **Prefetture, Comuni e Forze dell'ordine**, nonché di quelle centrali, quali il **Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Dipartimento delle Libertà civili, e il Dipartimento dei vigili del fuoco**, come pure il **Ministero della Salute, la Regione Sicilia** con le **Aziende sanitarie locali** e, come si è ampiamente illustrato il **mondo scientifico universitario**.

2.4 LA PARTECIPAZIONE AD EVENTI INTERNAZIONALI: LA METODOLOGIA ITALIANA DI IDENTIFICAZIONE DEI CORPI DEI MIGRANTI ACCRESCE IL PRESTIGIO DELL'ITALIA

▣ NEW YORK

Il 27 gennaio scorso si è preso parte all'O.N.U. su invito della Commissione Internazionale per le persone scomparse – I.C.M.P. al meeting “aperto” organizzato dalla Rappresentanza del Regno Unito, dal tema *“La sfida globale nella gestione del fenomeno della scomparsa di persone a causa dei conflitti, dell'abuso dei diritti umani, dei disastri, del crimine organizzato, delle migrazioni e di altre cause involontarie”*.

La conferenza era presieduta dall'Ambasciatore Rycroft – Rappresentante Permanente del Regno Unito, presenti l'Ambasciatore Miller – Presidente della Commissione Internazionale per le persone scomparse - ICMP, il Principe Al Hussein – Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Suor Consuelo Morales – Presidente dell'organizzazione a sostegno dei diritti umani – CADHAC del Messico, il Presidente del Centro Internazionale per la giustizia di transizione David Tolbert, nonché l'Ambasciatore Lambertini – Rappresentante Permanente per l'Italia presso la Nazioni Unite.

Nel suo intervento, l'Ambasciatore Lambertini ha sottolineato come nell'attuale scenario di crisi internazionale, in particolare nella Regione del Mediterraneo, l'impegno italiano è volto a favorire sia la sicurezza che l'accoglienza dei numerosissimi migranti, che giungono nel nostro Paese, nel pieno rispetto dei principi di salvaguardia dei diritti umani anche nei confronti delle vittime dei naufragi.

L'intervento del Commissario ha messo in evidenza come il modello italiano sia indirizzato a facilitare la ricerca dei migranti scomparsi anche attraverso il confronto con i dati dei corpi senza identità delle diverse centinaia di vittime dei naufragi avvenuti a Lampedusa nel 2013 e degli altri naufragi del 2015.

L'argomento è stato considerato di grande interesse da parte dei membri del Consiglio di Sicurezza anche per le proposte formulate tese a incrementare la cooperazione internazionale ed è stato auspicato che l'argomento sia riproposto per ulteriori approfondimenti.

I Protocolli d'intesa e le linee guida condivise dall'Ufficio con l'Università di Milano – Istituto di Medicina Legale Labanof - sono state considerate una *best practice* a livello mondiale. A ciò si aggiunga l'impegno del nostro Governo nel recupero del relitto naufragato il 18 aprile 2015, del quale si è già parlato.

Il rilievo che l'argomento ha avuto anche nella stampa internazionale ha certamente favorito, come auspicato anche dall'Ambasciatore Lambertini, l'assegnazione all'Italia del seggio non permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, condiviso con l'Olanda.

L'intervento conclusivo del Presidente dell'ICMP, con la quale organizzazione si è sottoscritto poi un protocollo di collaborazione, e di cui si è parlato in precedenza, ha sottolineato come la gestione del fenomeno della scomparsa di persone debba essere considerata una "*pietra angolare*" nella costruzione della pace.

■ AMSTERDAM

Il 25 maggio 2016 si è tenuta una conferenza dal tema “Persone scomparse: le informazioni mancanti”.

In occasione della conferenza di Amsterdam del 25 maggio scorso, nell’ambito del semestre di presidenza olandese, è stata presentata la proposta di sviluppare una piattaforma europea sulle persone scomparse con l’obiettivo di migliorare la cooperazione e favorire lo scambio di esperienze in materia tra gli Stati membri, tra cui i Paesi dell’area Schengen.

Ogni anno, centinaia di migliaia di persone sono segnalate come scomparse in tutta Europa e, pertanto, lo scambio di informazioni transfrontaliero rapido ed efficace tra le autorità interessate può contribuire a contenere il delicato fenomeno migliorando le procedure di individuazione di tali persone.

La proposta attiene, in sostanza, ad una prima fase di sperimentazione, della durata di due anni, con gestione olandese e successivamente a rotazione fra gli Stati partecipanti, con la individuazione dei punti di contatto nazionali/esperti. Viene richiesto che siano individuati punti di contatto nazionali appartenenti alle forze di polizia, ambito SIS/Sirene e, sulla base degli ordinamenti nazionali vigenti, anche le Autorità nazionali deputate al coordinamento.

Dopo il primo anno di sperimentazione è stata considerata la possibilità che la rete sia aperta anche alle diverse ONG.

Le condizioni cui fare riferimento attengono alla sicurezza dell’ambiente di lavoro e alla non sovrapposizione con i canali operativi di polizia, in particolare SIS e Interpol.

I Paesi Bassi organizzerebbero, inoltre, almeno una riunione all’anno e verrebbe affidato ad un gruppo ristretto di rappresentanti dei Paesi membri il compito di sovrintendere alle attività tecnico-operative.

In caso di scomparsa, viene considerato essenziale sapere chi contattare nei diversi Stati membri, così come avere conoscenza dei diversi meccanismi

normativi e procedurali può prevenire o quanto meno ridurre la sofferenza dei parenti.

Le funzioni principali che assolverebbe la piattaforma si riferiscono a:

- mantenere un elenco aggiornato dei punti di contatto nazionali e degli esperti in materia di persone scomparse in ciascuno Stato membro mettendoli a disposizione degli Stati aderenti
- mantenere un elenco aggiornato dei punti di contatto SIRENE nazionali mettendoli a disposizione degli Stati aderenti
- condividere le migliori, buone pratiche e il know-how
- redigere comuni definizioni / categorie di persone scomparse
- scambiare ricerche e statistiche in materia di persone scomparse
- illustrare le procedure/normative vigenti nei diversi Stati
- aggiornare la diffusione delle informazioni essenziali riguardanti gli scomparsi.

Per quanto sin qui riferito, è stato manifestato l'avviso favorevole dell'Ufficio sulla proposta olandese, a condizione che siano evitate duplicazioni con le banche dati di polizia esistenti anche allo scopo di scongiurare la sottrazione di informazioni "sensibili" di carattere investigativo e di interesse delle Autorità Giudiziarie.

Sono stati, pertanto, proposti il nominativo del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse pro tempore, unitamente ad altri due nominativi di funzionari, quali esperti dell'Ufficio, ed è stata auspicata la individuazione da parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno di propri rappresentanti.

▣ BERLINO

La Conferenza dell'OIM a Berlino tenutasi il 14 e 15 giugno 2016 si è proposta di mettere all'ordine del giorno della politica europea la questione dei migranti scomparsi, un problema che è stato finora quasi del tutto trascurato nei circoli politici.

Il workshop ha rappresentato un'occasione importante per approfondire le delicate tematiche riguardanti i migranti che fuggono dalle guerre e dalla povertà e che, nell'attraversare le frontiere europee, molto spesso perdono la vita. Dal primo gennaio di quest'anno hanno perso la vita nel Mediterraneo 2510 persone, 800 nel solo mese di maggio! (*Allegati dal 5 al 5/b*).

Sono 2.096 i migranti registrati come morti e dispersi tra il Nord Africa e l'Italia, che è superiore del 18% rispetto ai 1.781 registrati durante lo stesso periodo nel 2015 e 5 volte superiore ai 389 registrati nello stesso periodo nel 2014.

Il numero di arrivi in Italia tra gennaio e maggio 2016 (47.851) è quasi identico agli arrivi durante il medesimo periodo nel 2015(47.452).

La settimana dal 24 al 30 aprile 2016 aprile è stata la più letale mai registrata nel Mediterraneo, con 1.118 morti e dispersi nei nove incidenti al largo della costa della Libia occidentale. Una persona su 17 che ha tentato la traversata del Mediterraneo, tra aprile e maggio 2016, è morta. Questo rapporto indica che siamo di fronte al 35 per cento in più di morti rispetto al periodo gennaio - marzo 2016, durante il quale una persona su 23 è morta. Si noti che il numero totale delle **donne** arrivate in Italia nel 2015 ha costituito **oltre il 14% del totale degli arrivati, mentre i minori non accompagnati rappresentano l'8%**.

Parenti e congiunti delle persone scomparse, come pure chiunque abbia interesse può consultare i dati inseriti dall'Ufficio nel registro nazionale dei corpi senza identità. Il venire incontro alle richieste dei familiari e l'identificazione delle vittime è, difatti, un aspetto su cui si è incentrata in modo particolare la nostra attività in quest'ultimo periodo, a seguito dei naufragi di Lampedusa dell'ottobre 2013, ove hanno perso la vita 387 migranti, ed ha costituito un caso senza

precedenti nel nostro Paese. Il naufragio di Lampedusa ha rappresentato uno spartiacque nell'approccio alla problematica dei cadaveri non identificati, per la maggiore attenzione dedicata da quel momento alle procedure per la raccolta delle informazioni utili. L'obiettivo è stato e continua ad essere quello di favorire la identificazione delle vittime con una metodologia scientifico-forense, messa a punto in base alle indicazioni tecniche della **Prof.ssa Cattaneo** responsabile dell'**Istituto di Medicina Legale "Labanof" dell'Università degli Studi di Milano**.

Fino a qualche anno fa, la difficoltà nell'identificazione era dovuta alla non disponibilità dei dati "ante mortem" delle vittime, necessari per il confronto con quelli "post mortem" (rilievi fotografici, reperti e DNA) raccolti dalla Polizia Scientifica. Sulla base dell'intesa sottoscritta con l'Istituto di Milano è stato possibile raccogliere tutti questi dati in un apposito data base. Oggi, nel sistema informativo confluiscono i dati ante mortem, cioè documenti identificativi, foto, filmati, dvd, video, documentazione medica, radiografie, effetti personali, quali pettini, spazzolini da denti, necessari per l'estrazione del DNA.

Tutto questo è stato possibile acquisirlo dai familiari attraverso un avviso fatto circolare, essenzialmente, tramite le associazioni dei familiari, quali Borderline-Europe e il Comitato 3 ottobre. Con il loro determinante contributo abbiamo potuto organizzare colloqui con circa un centinaio di familiari delle vittime, che abbiamo assistito anche sotto il profilo psicologico. L'iniziativa ha riscosso forte apprezzamento anche perché ha condotto a numerose identificazioni.

Recentemente, l'avviso ai familiari è stato diffuso anche presso la Croce Rossa italiana, presso le Rappresentanze diplomatiche italiane nei Paesi ove sono presenti le comunità di provenienza dei migranti e presso la ICMP - International Commission on Missing Persons, con cui il 26 maggio scorso ho sottoscritto un'apposita intesa per la raccolta di materiale ante mortem dai familiari interessati.

Si ricorderà che il primo, grave naufragio è stato quello del 18 aprile 2015 nel quale hanno perso la vita circa 700-800 persone. Il Governo italiano si è assunto

l'impegno di recuperare il relitto e le salme, affidandone il compito alla Marina Militare, che è riuscita a portare a termine tale difficile operazione a fine giugno avvalendosi di una ditta italiana specializzata.

Sino a gennaio scorso sono stati estratti 169 corpi e per gli altri oltre 500 sono in corso di svolgimento le attività medico-legali a cura degli specialisti forensi provenienti da **20 Università italiane**, che hanno offerto gratuitamente il proprio contributo alla importante operazione, grazie all'intesa siglata con il Ministro dell'Università e Ricerca, con l'ausilio del presidente della **Conferenza dei Rettori, Prof. Novelli, Rettore dell'Università di Tor Vergata**.

Tutti i **dati post mortem** vengono inseriti nel sistema informativo "migranti scomparsi" e saranno **incrociati** con quelli **ante mortem** che acquisiremo con la stessa metodologia degli avvisi ai familiari sinora utilizzata.

Tale metodologia è in linea con i protocolli DVI (Disaster Victim Identification), Interpol e ICRC (International Committee of the Red Cross).

Hanno partecipato all'operazione numerosi soggetti istituzionali, quali le Prefetture e i comuni siciliani, la Polizia Scientifica, le Aziende Sanitarie Locali, la Croce Rossa Italiana, anche quella Militare, il Dipartimento delle Libertà civili e quello dei Vigili del Fuoco. È stato individuato un sito idoneo all'arrivo delle salme e, cioè, il comprensorio militare della base NATO di Melilli in provincia di Siracusa. È stata predisposta l'attrezzatura necessaria per il trasporto dei corpi e per la loro conservazione, per favorire le attività medico-legali, e sono state approntate le attrezzature logistiche per le esigenze sanitarie e di sicurezza.

Tale operazione rappresenta un validissimo esempio di coordinamento multidisciplinare a livello di Istituzioni e tra queste e le ONG e le associazioni di volontariato ma anche di pubblica informazione.

Per questo è stato richiesto ai rappresentanti di organizzazioni umanitarie ed altre associazioni interessate, di diramare l'**avviso ai familiari dei migranti scomparsi**. Si tratta, perlopiù, di vittime provenienti dall'Eritrea, Etiopia, Somalia e Paesi del Centro Africa.

Anche molti giornalisti dei **media internazionali** si sono offerti di collaborare allo scopo e, pertanto, anche su di loro si può fare affidamento. Questo, a dimostrazione di come il terribile dramma dei migranti scomparsi abbia colpito la pubblica opinione a livello mondiale. Lo testimoniano, peraltro, le innumerevoli interviste rilasciate a tutti i principali organi di stampa internazionali e nazionali,

La procedura messa in atto per facilitare le famiglie nella ricerca dei congiunti scomparsi, compresi gli avvisi ai familiari, appositamente standardizzata, potrebbe costituire la base di un **sistema informativo comune** che, reso accessibile via web, raggiungerebbe tutti gli interessati in ogni parte del mondo. Alla Conferenza di Amsterdam, come si è detto, è stato proposto che questo sistema sia “adottato” in sede di **Unione Europea** ma potrebbe esserlo anche negli altri Paesi che vorranno aderire all’iniziativa.

In tal modo, sarebbe favorito lo scambio delle informazioni e si contribuirebbe nell’opera di integrazione fra le diverse Istituzioni e tra queste e le Associazioni e ONG, meritoriamente impegnate sul fronte dell’accoglienza e gestione dei migranti.

I TUNISINI SCOMPARSI

L'attività correlata alle ripercussioni del fenomeno migratorio, quale la scomparsa di persone nel tentativo di raggiungere l'Italia o altri Paesi europei, è proseguita con particolare riferimento alla vicenda dei 501 cittadini tunisini, scomparsi per la maggior parte a seguito di partenze dal loro Paese nel corso del 2011 e dei quali si è detto nella precedente Relazione. Tale vicenda continua ad essere attenzionata ai massimi livelli sia dall'Amministrazione dell'Interno che da quella degli Affari Esteri e dalla Commissione diritti umani del Senato oltreché, ovviamente, dal Governo tunisino tramite l'Ambasciata in Italia, come pure dai rappresentanti politici di altre istituzioni e dalle Associazioni che si fanno portavoce dei legittimi interessi dei congiunti degli scomparsi e della società civile.

I contatti con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, presso il quale era stata avviata l'istruttoria, sono stati portati avanti approfondendo anche l'aspetto relativo all'acquisizione di informazioni-tramite la Direzione Centrale dell'Immigrazione sui possibili rimpatri di cittadini tunisini effettuati all'epoca dei fatti. In considerazione dell'elevatissimo numero di migranti clandestini, soprattutto tunisini, che arrivavano sulle nostre coste, il Governo sottoscrisse accordi internazionali con quello tunisino per arginare il fenomeno, prevedendo il rimpatrio di quanti giunti illegalmente.

Le verifiche effettuate dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, su impulso dell'Ufficio, hanno evidenziato un limitatissimo numero di corrispondenze con i nominativi presenti nell'elenco fornito dall'Ambasciatore del Governo tunisino.

Da evidenziare, al riguardo, la difficoltà di effettuare tali verifiche a causa dei diversi alias dichiarati al momento dell'arrivo di massa dei migranti per i quali furono comunque espletati oltre 40.000 fotosegnalamenti.

Parallelamente, anche il Ministero della Giustizia –Dipartimento della Polizia Penitenziaria ha rilevato che rispetto alla predetta lista nominativa di tunisini

scomparsi solo per un numero ristrettissimo si è potuto effettuare il riscontro con la permanenza o il passaggio degli stessi negli Istituti penitenziari italiani.

Infine, si sono avuti numerosi contatti con le Procure della Repubblica al fine di approfondire i casi di cadaveri senza identità di cittadini extracomunitari rinvenuti negli anni in questione e censiti nel Registro nazionale dell'Ufficio.

A seguito di tali interlocuzioni, si è agevolato il contatto diretto tra le Procure e l'Ambasciata tunisina finalizzato al confronto del profilo DNA -ove esistente- con quello dei familiari degli scomparsi, mentre si è messa l'Ambasciata in condizione di seguire direttamente le procedure finalizzate, tramite i competenti Uffici, alla riesumazione di corpi riconducibili al naufragio del 6-7 settembre 2012, per poter effettuare un nuovo prelievo di campione biologico per la profilazione DNA, i cui costi saranno coperti interamente dal Governo tunisino.

4 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: IL PROTOCOLLO D'INTESA CON LA PREFETTURA DI ROMA E GLI ALTRI SOGGETTI ISTITUZIONALI INTERESSATI

Il Protocollo d'intesa sottoscritto lo scorso anno con la **Prefettura di Roma**, con l'**Assessore alle Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute di Roma Capitale**, con il **Procuratore Capo della Procura della Repubblica** presso il **Tribunale per i Minorenni di Roma**, con il **Presidente della Sezione Prima Bis del Tribunale Ordinario di Roma** – Affari tutelari presso il Tribunale di Roma, **Rettore** dell'Università degli Studi di Roma “**Sapienza**”, con il Direttore generale dell'Istituto Nazionale di Statistica – **ISTAT** e con il Presidente dell'**ANCI Lazio**, viene riproposto in questa XV relazione perché costituisca un **esempio valido da mutuare nelle altre Prefetture**.

Si ricordano, a tal proposito i riferimenti normativi e si fornisce, di seguito un quadro dettagliato degli impegni discendenti a carico dei sottoscrittori, nonché l'aggiornamento sulle attività in corso.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013, nel quadro di una cultura di accoglienza, raccomanda agli Stati membri il principio dell'integrazione dei migranti, dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale definendolo un processo bidirezionale tra i cittadini dei Paesi terzi e gli enti locali per l'inserimento nel mercato del lavoro nonché per l'eliminazione delle barriere amministrative e per una maggiore partecipazione sociale. La Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 dedicata ai minori non accompagnati nell'Unione, inoltre, esorta fortemente gli Stati membri a sviluppare piani strategici nazionali per assicurare loro un'adeguata protezione.

Secondo i dati forniti dal Servizio Analisi Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, le persone straniere per le quali sono state sporte denunce di scomparsa dal 1974 al 30 giugno 2016 nella provincia di Roma risultano essere 12.919, di cui 7.398 sono stati ritrovati. Restano ancora da rintracciare 5.521 persone di cui **2.566 minorenni**.

Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali i minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia alla data del 30 giugno 2016 sono 12.241. La maggior parte dei minori che arrivano nel nostro Paese ha un'età media compresa tra i **16 e i 17 anni**, ma tra questi sono stati registrati ben 945 ragazzi tra i 7 e i 14 anni. Si tratta, per la maggior parte, di **maschi** (11.588 contro 653 femmine). Provengono dall'**Africa** e dal **Medio Oriente**, ma anche dall'**Est Europa** e dalla **Penisola balcanica**. Dall'Egitto sono arrivati 2.572 ragazzi soli. Di questi, più di 1211 sono oggi irreperibili. Il Gambia rappresenta il secondo Paese con 1511 adolescenti non accompagnati (132 irreperibili), segue l'Albania con 1.396 ragazzi. Di 69 si sono perse le tracce. Gli Eritrei irreperibili sono n.1.102, seguono i nigeriani con oltre cento irreperibilità. Guardando la ripartizione dei minori non accompagnati accolti nei **centri regionali**, si evidenzia che la Sicilia registra 4.776 presenze. Seguono la Calabria con 901 presenti, la Lombardia con 882 presenti, il Lazio con 858 presenti, l'Emilia Romagna con 843 presenti e la Puglia con 771 presenti. Alla data del **30 giugno 2016** i minori stranieri non accompagnati "**scomparsi**" sono **5.222** secondo i dati più recenti in possesso del **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali**. La maggior parte di questi minori stranieri "irreperibili" finisce per subire gravi violazioni come, ad esempio, lo sfruttamento e la sottomissione al lavoro forzato, il traffico per la prostituzione e l'abuso sessuale, le pratiche di mutilazione genitale femminile.

Le politiche migratorie hanno due principali obiettivi: garantire l'ordine e la sicurezza pubblica con il contrasto all'immigrazione irregolare e favorire l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari assicurando coesione sociale.

Pertanto, il protocollo è indirizzato a promuovere politiche per l'integrazione degli immigrati e nel contempo a combattere le strategie criminali attraverso una stretta collaborazione tra Enti, Istituzioni, Autorità al fine precipuo di evitare che

queste persone siano vittime di sfruttamento favorendo una più efficace comprensione del fenomeno.

Questi sono gli **obiettivi fissati nel protocollo di Roma**:

- contrasto del fenomeno dell'irreperibilità di minori stranieri non accompagnati con adeguate misure per prevenirne lo sfruttamento e il loro impiego in attività illecite e di lavoro nero;
- disciplina della collaborazione tra l'Ufficio del Commissario, il Prefetto di Roma e gli altri sottoscrittori, compresi i rappresentanti delle associazioni di volontariato che, a vario titolo, si occupano di popolazione immigrata, con particolare riferimento ai minori stranieri affidati ad istituti o comunità, valorizzando le esperienze positive già avviate e prevedendo ulteriori linee di azione;
- valorizzazione delle procedure operative applicate nell'ambito dell'intesa siglata il 10 dicembre 2014 tra il Questore di Roma, il Dirigente del Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute U.O. Protezione minori di Roma Capitale ed il Comandante del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale per un "Progetto sperimentale di Centro di primissima accoglienza per i minori in stato di difficoltà o di abbandono sul territorio di Roma capitale" tuttora operativo;
- applicazione delle direttive europee in materia di integrazione e di tutela degli stranieri, al fine precipuo di prevenire e combattere i fenomeni di sfruttamento di manodopera minorile;
- approfondimento dello studio sui minori stranieri che si allontanano dalle strutture di accoglienza, attesa la portata ancora sommersa del fenomeno e la frammentarietà dei dati;

Si è, dunque, convenuto di collaborare per promuovere e sviluppare azioni, progetti e iniziative ad hoc, di avviare uno studio congiunto per meglio comprendere il fenomeno dei minori scomparsi, in particolare stranieri non accompagnati, allo scopo di prevenire il loro coinvolgimento in attività illegali e lo

sfruttamento di manodopera, avviare una sperimentazione nell'ambito provinciale di Roma per l'applicazione di un'azione più efficace mettendo a regime le sinergie già attivate ed individuando ulteriori buone pratiche utili a favorire un sistema nazionale di protezione e accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, di istituire una **cabina di regia** presso la **Prefettura di Roma** con i rappresentanti dei Soggetti sottoscrittori, per lo svolgimento delle seguenti attività:

- 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;
- messa a punto di procedure utili a favorire il flusso informativo relativo agli allontanamenti dai centri di accoglienza dei minori stranieri, compresi i minori di nazionalità rom, semplificando la denuncia presso gli organi di polizia, adottando un format da concordare tra le varie parti e da trasmettere in prima istanza alle Forze dell'ordine via PEC, le quali potranno acquisire la denuncia in un secondo momento attraverso il collegamento informatico con il Centro di primissima accoglienza per visionare le seguenti informazioni: dati identificativi del soggetto (compreso il Codice Unico Identificativo), la foto, le date di ingresso ed eventuali allontanamenti, le forze dell'ordine affidanti;
- sviluppo di azioni comuni volte a rafforzarne la tutela, come da schema del flusso informativo allegato e che costituisce parte integrante della presente intesa;
- realizzazione di uno studio/analisi per raccogliere le informazioni relative alle cause dell'allontanamento dei minori stranieri non accompagnati, da realizzare con il supporto dell'Università degli Studi di Roma "Sapienza" e dell'ISTAT.
- migliorare i servizi e le procedure impiegate per la *governance* del sistema residenziale di accoglienza dei minori stranieri in stato di abbandono in

attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto il 10 dicembre 2014 da Roma Capitale e Questura di Roma;

- apertura di un focus specifico sull'impiego irregolare in attività lavorative di minori stranieri non accompagnati, individuando i settori produttivi in cui più frequentemente vengono occupati e prevedendo specifici piani di controllo anche con il coinvolgimento della Direzione territoriale del lavoro e del servizio SPRESAL;
- impulso alle organizzazioni del terzo settore riconosciute dalla legislazione nazionale e regionale 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;
- promozione, a livello locale, in linea con le indicazioni del Parlamento Europeo, di una sensibilità istituzionale al fenomeno dei minori stranieri non accompagnati scomparsi;
- promozione dell'informazione pubblica sul fenomeno.

Secondo il **censimento mensile** avviato dall'Ufficio, i **minori allontanatisi dalle strutture di accoglienza dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2016 sono 1.087** e i **ritrovati sono stati 81** (il 7,4%, che non si discosta da quella registrata lo scorso anno).

Sulla base del grave fenomeno che da anni investe l'Italia sul problema dei minori stranieri non accompagnati, anche l'**Unicef** ha pubblicato sul sito del Ministero del Lavoro un proprio rapporto. Secondo tale studio, " sono oltre **7mila** i minori stranieri non accompagnati **arrivati in Italia nei primi cinque mesi del 2016**, il doppio rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Del totale dei bambini giunti sulle coste italiane dal nord Africa tra gennaio e maggio 2016, oltre il 90% è arrivato senza genitori o parenti. Nel rapporto, intitolato «Pericolo ad ogni

passo del viaggio», l'Unicef documenta gli spaventosi rischi a cui vanno incontro questi bambini nella loro fuga da guerre, disperazione e povertà presenti nei Paesi di origine.

Come si evince dalle diverse fonti, i dati riguardanti questo fenomeno non sono sempre univoci e, pertanto, si ritiene corretto avvalersi soprattutto delle informazioni fornite dal Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. **I minori scomparsi in Italia ancora da rintracciare** secondo tale fonte **sono 21.230**, cioè il 57,5% degli scomparsi.

Tale percentuale non è stata mai raggiunta precedentemente e segnala la gravità del fenomeno, per cui, l'esigenza di arginare questo grave problema rende necessari strumenti di contrasto, omogenei su tutto il territorio nazionale, similmente a quanto si sta cercando di fare a Roma.

Si fornisce, dunque, di seguito un aggiornamento **sullo stato di attuazione del protocollo con la Prefettura di Roma.**

Nell'ambito dell'individuazione di buone pratiche da applicare su larga scala, *in primis* è stata introdotta la **semplificazione della denuncia di scomparsa** con la diffusione della **direttiva del Dipartimento di Pubblica Sicurezza n°123 del 15 febbraio 2016**, che prevede la velocizzazione della **segnalazione di scomparsa** alle forze dell'ordine da fare **telefonticamente e da perfezionare entro le 72 ore**. Sono, inoltre, state intraprese iniziative che possano consentire lo sviluppo di **azioni comuni** volte a rafforzare la tutela dei minori. Tra queste, la realizzazione di uno studio/analisi affidato al **Dipartimento di Neuropsichiatria infantile dell'Università Sapienza** per raccogliere le informazioni relative alle **cause dell'allontanamento dei minori stranieri non accompagnati**, dal quale sono emersi alcuni importanti aspetti del fenomeno.

In particolare, da un primo esame effettuato sui dati presenti nel database del Comune di Roma e nel report stilato dal CPSA (Centro di Primissima Accoglienza) è emerso che sono molti i ragazzi che si allontanano da queste strutture anche più di una volta. E' stata sottolineata, infatti, la differenza tra il

numero totale di ingressi registrati e i nominativi dei singoli minori che entrano nei centri. Molti ragazzi effettuano ingressi multipli e, a volte, si ripresentano con generalità false gonfiando, conseguentemente, la quantità degli accessi. Il CPSA ha riportato, per quanto riguarda i minori **non ROM**, che, nel corso del 2015, ci sono state 1366 accoglienze a fronte di 1170 individui. Mentre sono stati 394 i ragazzi allontanatisi senza autorizzazione. I ragazzi maggiormente presenti sul territorio sono gli egiziani, seguiti dai bengalesi, gambiani, eritrei e somali.

Il flusso migratorio degli egiziani è diventato molto consistente negli ultimi anni e stanno emergendo anche problematiche relative alla gestione e all'inserimento dei ragazzi nella società e nel mondo del lavoro.

Con l'obiettivo di arrivare ad una visione generale del fenomeno, sono stati presi in esame sia una campionatura dei fascicoli cartacei del comune relativi ai minori fuggiti dai centri (circa 80) che i risultati delle interviste agli operatori (15 interviste). Le informazioni ricavate hanno evidenziato come le maggiori differenze tra i ragazzi egiziani e gli altri ragazzi migranti riguardano soprattutto le motivazioni del viaggio e le condizioni socio-economiche del nucleo familiare. Infatti, i ragazzi del Gambia e quelli della Somalia sono maggiormente spinti a partire per motivi politici, mentre i ragazzi del Marocco o della Tunisia hanno approssimativamente le stesse intenzioni degli egiziani. Il viaggio di alcuni di loro è ovviamente molto più lungo e tortuoso, viaggiano attraverso il deserto per mesi e a volte, arrivati in Libia o in Egitto, devono nascondersi o trovare un lavoro per poter pagare il resto del viaggio. Pertanto, questo viaggio non dura alcune settimane ma mesi e, a volte, anche un intero anno.

Altro dato rilevante concerne lo stato economico e familiare. Rispetto ai ragazzi egiziani, i bengalesi, i somali e i gambiani vivono condizioni molto più disagiate, con gravi problemi economici. Molto spesso sono orfani del padre e questa condizione provoca nel ragazzo un senso di responsabilità volto a provvedere al sostentamento della famiglia.

Ciò nonostante appaiono molto meno problematici rispetto agli egiziani.

Dal profilo stilato sui ragazzi egiziani, non sono evidenti difficoltà economiche nelle famiglie o di provenienza politica fra le cause della migrazione verso l'Italia. Molti di loro riferiscono il desiderio di trovare un lavoro a Roma. Sembrerebbe essersi creato quasi un “mito” nel loro Paese sul benessere e sulle infinite possibilità che Roma può offrire. Sono disposti ad affrontare un viaggio pieno di pericoli e a rischiare la loro vita pur di raggiungere l'Italia.

Inoltre, cosa peraltro già nota, la maggior parte di questi ragazzi proviene da una specifica regione dell'Egitto, Gharbiyya situata a nord sul delta del Nilo. Molti ragazzi che provengono da questa regione hanno evidenziato problemi comportamentali, di adattamento e di eccessiva aggressività. Non è ancora ben chiaro perché sia proprio la popolazione di questa regione a migrare maggiormente verso l'Italia, ma è necessario intervenire e comprendere a fondo questo fenomeno per riuscire a gestire questi minori anche per evitare situazioni pericolose tra i ragazzi stessi e fra questi e gli operatori. Questi ultimi, in particolare, hanno formulato alcune proposte per la risoluzione di alcune criticità:

- intervenire sui contesti di partenza per prevenire la cattiva informazione e spiegare ai genitori non solo i rischi del viaggio, ma anche la reale situazione che i figli incontreranno una volta arrivati in Italia (disoccupazione, lavoro nero, delinquenza, prostituzione);
- rendere più facili le procedure del rimpatrio volontario assistito, qualora sia volontà del minore e della famiglia;
- semplificare il ricongiungimento del minore con i parenti sul territorio e facilitare l'apertura di tutele da parte dei parenti dei minori, informando che entrare nel sistema di accoglienza non è l'unico modo per avere il permesso di soggiorno;
- maggior lavoro sui ragazzi, con colloqui ed interventi frequenti e il coinvolgimento di psicologi ove necessario;
- migliorare la comunicazione tra strutture di accoglienza e forze dell'ordine e cercare di omologare le procedure sul territorio nazionale;

- istituire un registro nazionale dei MNSA “ad hoc” con foto segnalamento o, comunque, un database comune per ovviare al fenomeno dei ragazzi che si allontanano e poi rientrano nel circuito di accoglienza con nomi e dati anagrafici differenti;
- svolgere indagini nei luoghi di ritrovo dei minori al di fuori del circuito dell'accoglienza, sui quali gli operatori hanno solo una conoscenza indiretta e nessuna possibilità di gestione e controllo, per poter contestualizzare e comprendere meglio il fenomeno (es: unità di strada, mercati generali ecc..).

La **Questura di Roma**, inoltre, ha il compito di approfondire eventuali **fenomeni** di sfruttamento cui i minori vengono sottoposti nell'impiego irregolare in attività lavorative individuando i settori produttivi in cui più frequentemente vengono occupati e prevedendo specifici **piani di controllo** anche con il coinvolgimento della **Direzione territoriale del lavoro e del servizio SPRESAL**.

Il minore straniero fermato dalle Forze dell'Ordine a Roma viene accompagnato presso il **Centro di Primitissima Accoglienza (CPsA) “Virtus Italia Onlus”**, dove, per ciascun di loro, viene predisposto un fascicolo personale con fototessera.

In seguito, (fase operativa) il minore viene sottoposto dal personale della Virtus alle diverse **procedure per l'accertamento dei dati anagrafici** – fra cui la **visita medica presso l'Ospedale del Celio**, alla fine della quale viene portato in **Questura per il foto segnalamento. La permanenza massima del minore presso il CPsA è di 4 giorni (96 ore).**

La Polizia di Stato è la Forza pubblica che ha realizzato il maggior numero di accompagni presso il CPsA (1.886= il 64%), in particolare dai Commissariati Viminale (806), Sapienza (225) e Polfer Termini (222).

Nel 2015 il CPsA ha effettuato 2.702 accoglienze (1.366 stranieri, minori italiani, ragazze vittime di tratta sessuale e 1.336 Rom), di cui 1.721 (64%) maschi e 981 femmine – quasi tutte di origine Rom (36%).

Le nazionalità prevalenti sono state: **Egitto (30%), Romania (24%) e Bosnia (17%). La nazionalità Bangladesh (5%)** è quella che ha il più elevato numero di minori accertati maggiorenni.

In particolare, per quanto riguarda i minori di **etnia rom**, il **98% degli ingressi si conclude con un allontanamento non autorizzato sia dal CPsA che dalle Pronte Accoglienze dove vengono collocati.**

Per ciascuna fuga, il **personale dei centri** deve presentare una **denuncia di scomparsa alle Forze dell'Ordine**, secondo la predetta procedura semplificata. L'informazione viene comunque inserita in SDI e condivisa con tutte le Forze dell'Ordine. Su questo aspetto, però, si registrano problematiche di **appesantimento della banca dati, per le quali l'Ufficio ha più volte proposto che queste casistiche siano trattate a parte.**

L'obiettivo dell'intesa prevede anche la possibilità di migliorare i servizi e le procedure impiegate per la **governance del sistema residenziale di accoglienza** dei minori stranieri in stato di abbandono, compreso l'impulso alle **organizzazioni del terzo settore** riconosciute dalla legislazione nazionale e regionale 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 favorire un'adeguata assistenza psicologica, l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa dei minori viene incentivato l'affido familiare e l'istituzione della figura dei **"tutori volontari"** adeguatamente formati, in linea con le indicazioni del Parlamento Europeo.

Infine, si vuole segnalare che, nell'ambito di tale delicatissima attività, è stato possibile prendere parte al **Convegno, svoltosi a Bruxelles il 14 e 15 aprile 2016, organizzato da Missing Children Europa sul tema "Training sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati"**. L'evento si inserisce nell'ambito della conclusione del "progetto SUMMIT" finanziato dalla Commissione Europea per il Programma Dafne ed ha visto la partecipazione di vari esperti del settore. In tale occasione, la procedura italiana per la semplificazione della denuncia di scomparsa

per i minori stranieri che si allontanano dagli istituti, introdotta in base al Protocollo d'intesa con la Prefettura di Roma, è stata accolta e segnalata nel SUMMITI REPORT come “buona pratica” da diffondere in Europa.

CONCLUSIONI

A conclusione di questa XV relazione, si vuole evidenziare come, a distanza di nove anni dalla istituzione dell'Ufficio, sia stata riconosciuta negli ultimi due decreti Presidenziali di proroga dell'incarico commissariale la necessità di assicurare continuità e definitività alle linee d'intervento e ai protocolli d'intesa posti in essere.

Il perdurante interesse manifestato dalla pubblica opinione e dai mezzi di comunicazione di massa nei riguardi delle iniziative volte a favorire le ricerche delle persone scomparse e a garantire alle famiglie un maggiore sostegno da parte delle Istituzioni, unitamente all'attenzione che queste ultime hanno rivolto alle problematiche poste alla base delle *funzioni commissariali*, hanno fatto registrare il consolidamento nel tempo e nel tessuto sociale e normativo di tale delicato ruolo.

Questa mutata realtà rende, pertanto, non più rinviabile la questione dell'assetto da attribuire alla struttura organizzativa di supporto al Commissario, per la quale si rinnova l'auspicio che ne sia potenziata la dotazione organica, con l'attribuzione di adeguate risorse strumentali e tecnologiche.

La intensificazione dei rapporti con le Prefetture, con le Autorità giudiziarie competenti e con le Forze di polizia, le relazioni costanti con i familiari e le loro associazioni e, ormai, anche con gli interlocutori internazionali è destinata a confermarsi ulteriormente in futuro.

Il "rilancio" da parte Olandese delle proposte a suo tempo formulate dall'Ufficio, in occasione del convegno internazionale organizzato durante il semestre di Presidenza italiana, sta a significare che il problema delle persone scomparse è considerato d'interesse globale, anche per i risvolti legati alla sicurezza.

Tutti i partner europei considerano oramai necessario dotarsi di figure e strumenti di maggiore coordinamento, anche per gestire con maggiore efficacia le scomparse dei cittadini extracomunitari.

Si osserva, dunque, a tale riguardo che, in coerenza con quanto il nostro Paese ha prospettato in sede UE, in termini di riconoscimento del ruolo che l'Italia svolge nel Mediterraneo, occorre che agli accresciuti compiti dell'Ufficio commissariale corrisponda una sua "svolta dimensionale", che solo la sensibilità politica potrà assicurare.

Gli oltre settemila protocolli della corrispondenza in ingresso, registrati nel primo semestre dell'anno, stanno ad indicare che il volume di lavoro dell'Ufficio, conseguenza anche degli sbarchi di migranti con annesse problematiche di scomparsa, ivi comprese quelle dei minori non accompagnati, non è più sostenibile alle condizioni attuali.

Il prossimo anno festeggeremo il 60° anniversario della firma dei Trattati di Roma, istitutivi dell'Unione Europea, fondata sulle politiche di libertà, sicurezza e giustizia.

Questi importanti valori, si ritiene debbano, oggi più che mai, essere ulteriormente valorizzati e condivisi anche oltre i confini europei, per espandere nelle "periferie del mondo" la cultura della pace e della ospitalità.

Roma, luglio 2016

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Vittorio Piscitelli

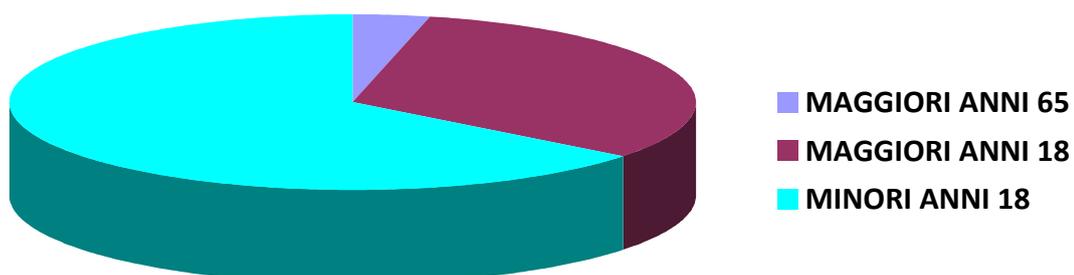
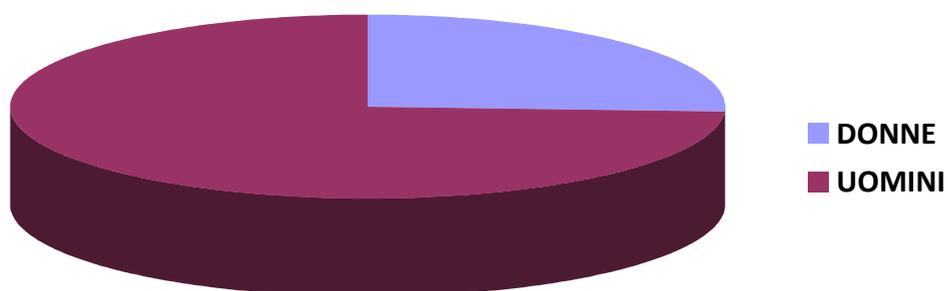
Relazione 2016



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE 36.902



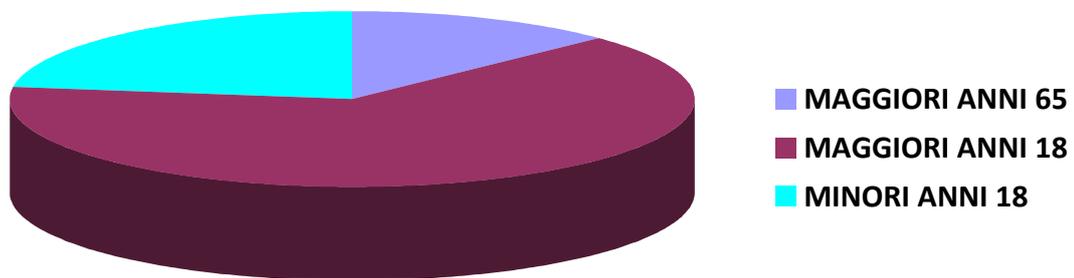


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

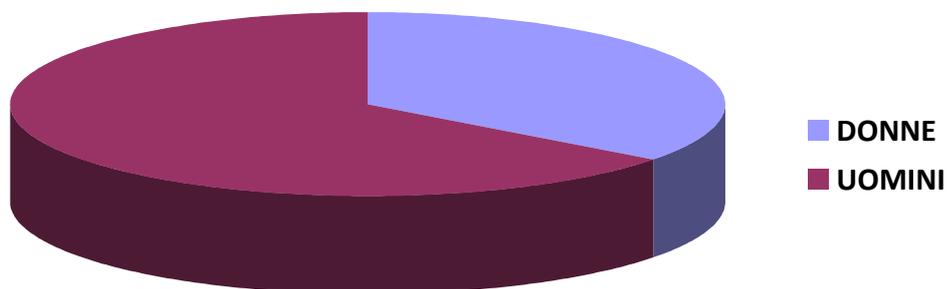
**Persone ITALIANE scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016**

8.492

Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per fasce di età



Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per sesso



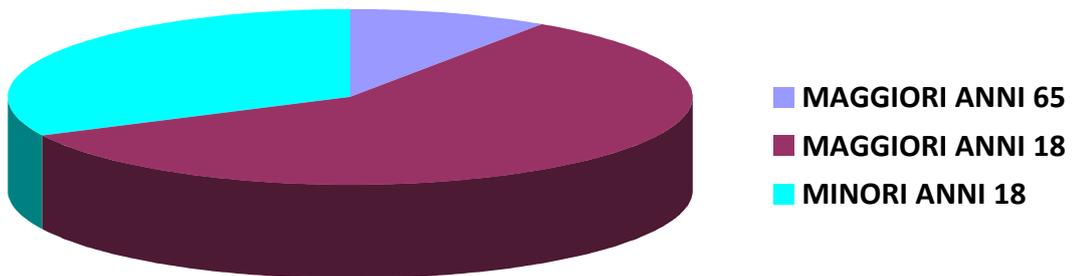
Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza –Ministero Interno



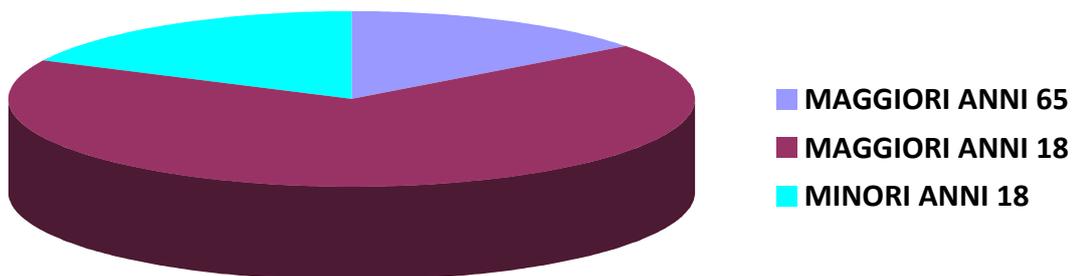
Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone ITALIANE scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016**

Totale delle **donne di cittadinanza italiana distinte per età 2.989**



Totale degli **uomini di cittadinanza italiana distinti per età 5.499**



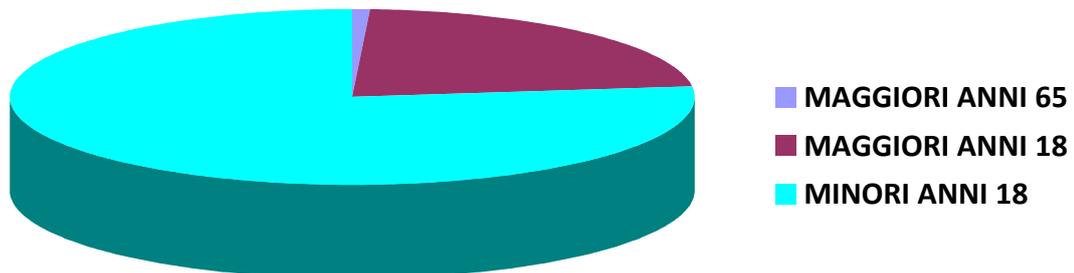


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

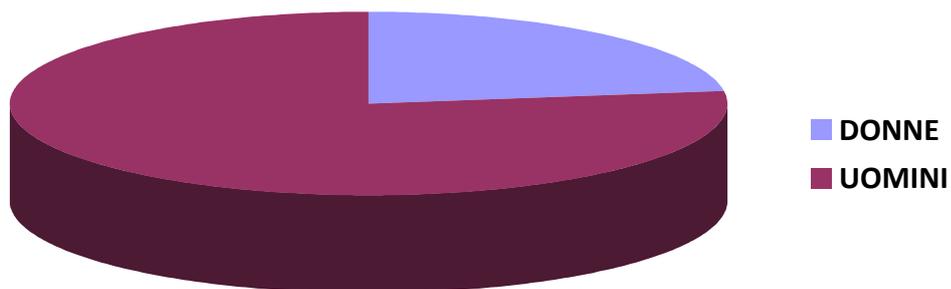
**Persone STRANIERE scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016**

28.410

Totale degli scomparsi (CITTADINI STRANIERI) distinti per età



Totale degli scomparsi (CITTADINI STRANIERI) distinti per sesso

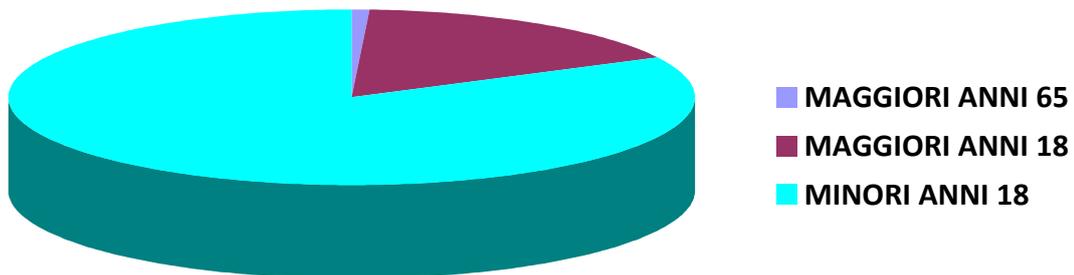




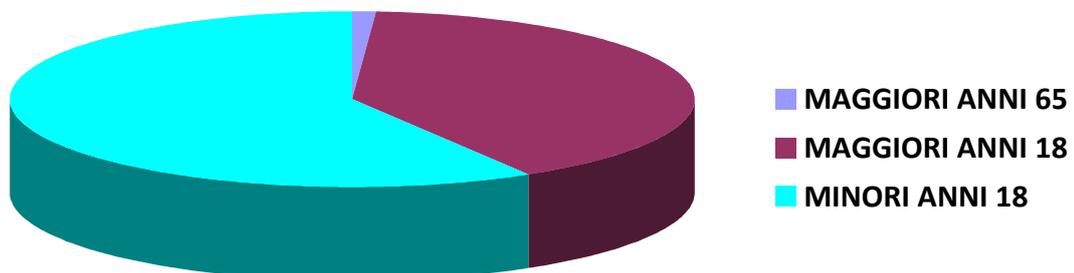
Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone STRANIERE scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016**

Totale degli scomparsi (CITTADINI STRANIERI “uomini”) distinti per età 21.892



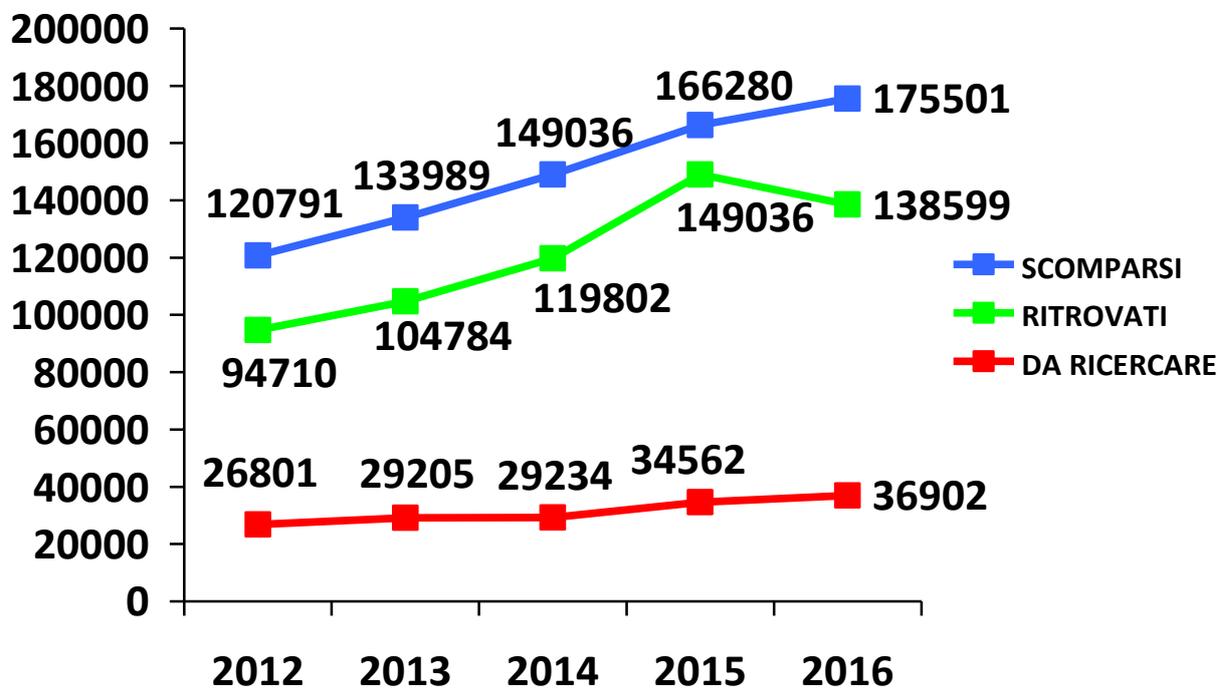
Totale degli scomparsi (CITTADINI STRANIERI “donne”) distinti per età 6.508





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Grafico generale di confronto tra i casi
(tutte le denunce di scomparsa)
le persone “ritrovate” e quelle ancora da “ricercare”**

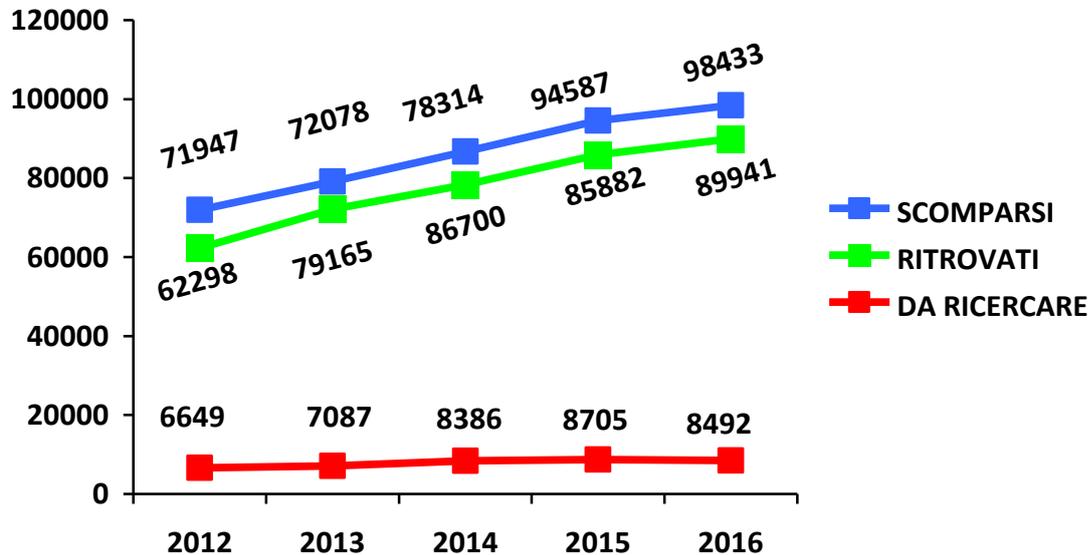


Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza –Ministero Interno

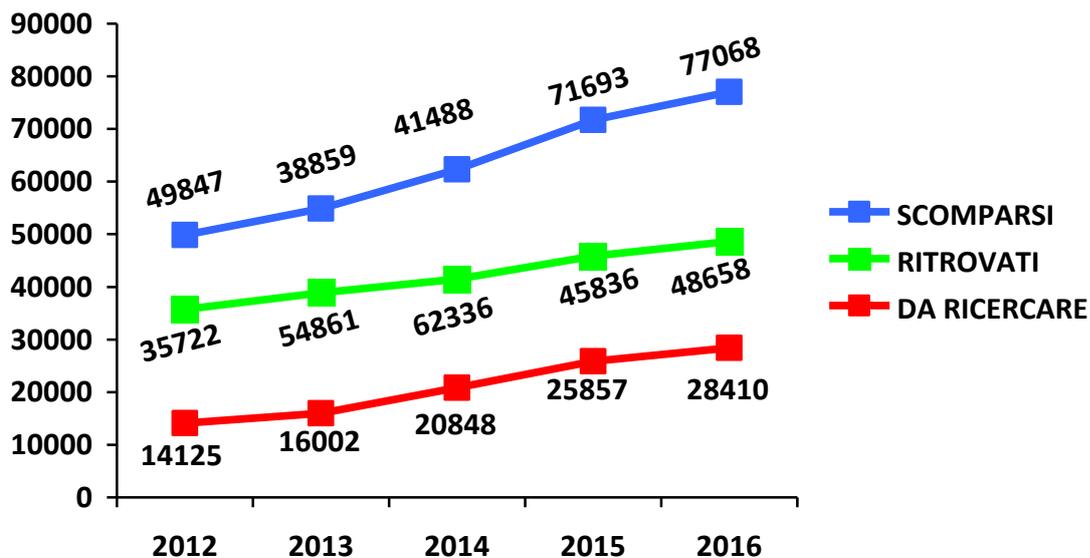


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Grafico di confronto tra i casi
(tutte le denunce di scomparsa di cittadini ITALIANI)
le persone “ritrovate” e quelle ancora di “ricercare”**



**Grafico di confronto tra i casi
(tutte le denunce di scomparsa di cittadini STRANIERI)
le persone “ritrovate” e quelle ancora di “ricercare”**



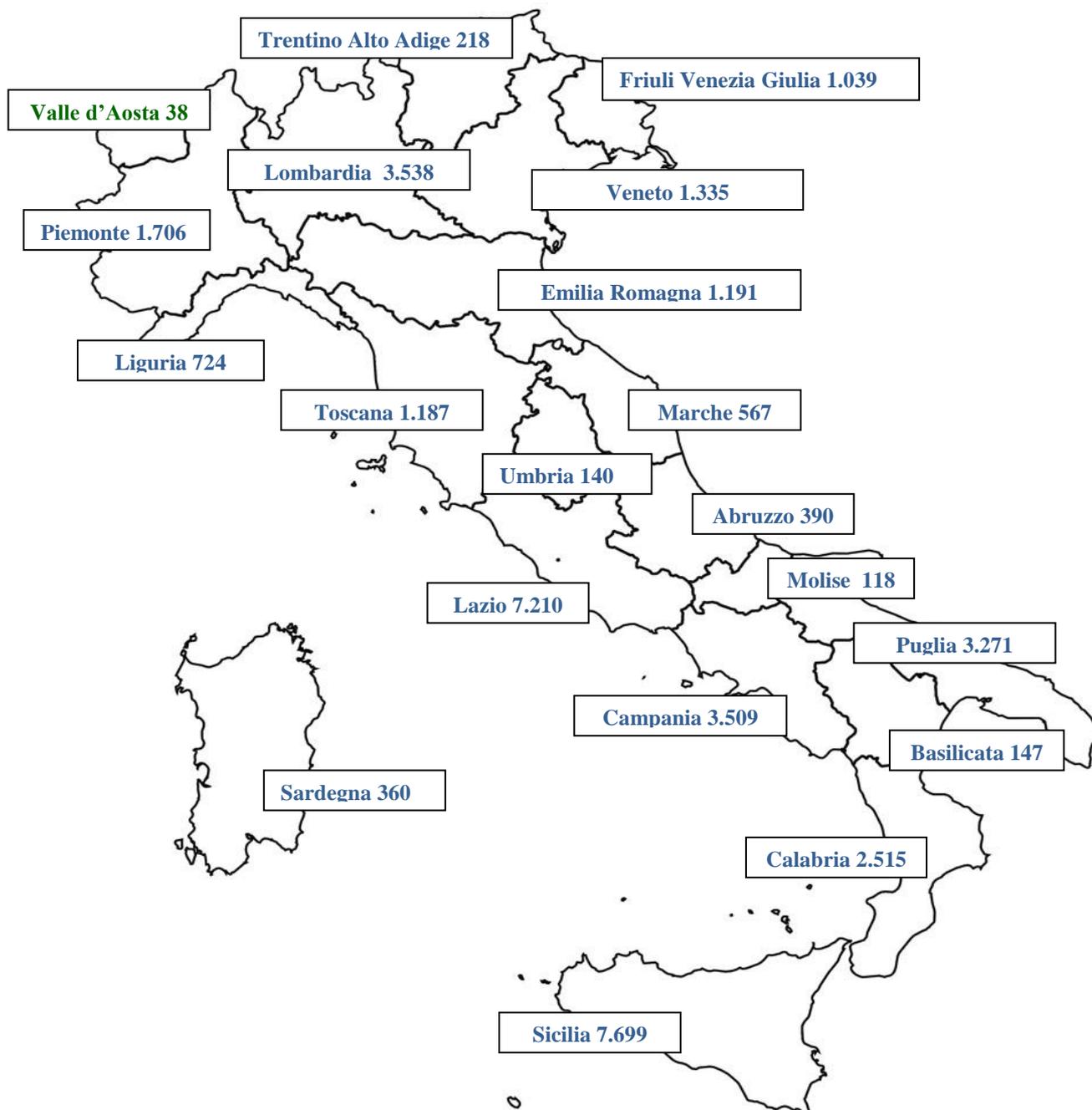
Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza –Ministero Interno



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2016**

TOTALE 36.902



Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ministero Interno



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Censimento cadaveri non identificati

(al 30 giugno 2016)

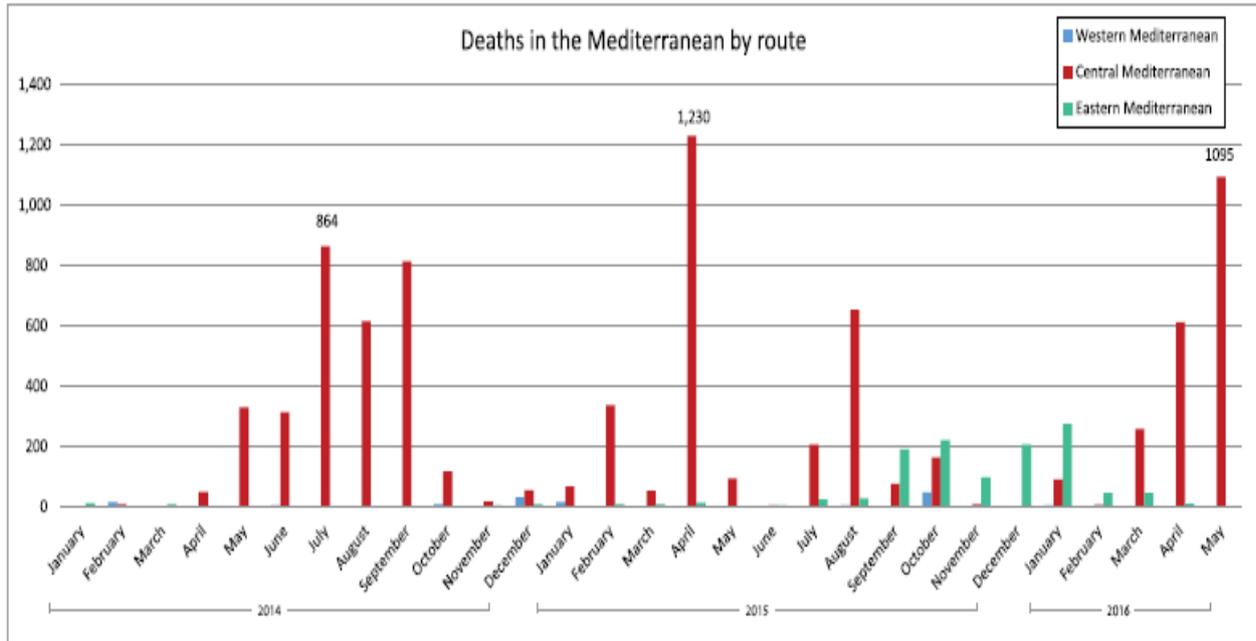
Regione	<i>Recuperati in mare</i>	<i>Recuperati in fiume / lago</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
ABRUZZO	2		4	6
BASILICATA			2	2
CALABRIA	29	1	15	45
CAMPANIA	5	1	70	76
EMILIA ROMAGNA	4	11	15	30
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	8	10
LAZIO	5	46	152	203
LIGURIA	8		20	28
LOMBARDIA		28	87	115
MARCHE	7		13	20
MOLISE	1		1	1
PIEMONTE		6	32	38
PUGLIA	31	1	26	58
SARDEGNA	12		18	30
SICILIA	1045		37	1082
TOSCANA	5	11	26	42
TRENTINO ALTO ADIGE		4	13	17
UMBRIA		4	3	7
VALLE D'AOSTA			3	3
VENETO	4	22	29	55
Totale	1158	137	573	1868

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

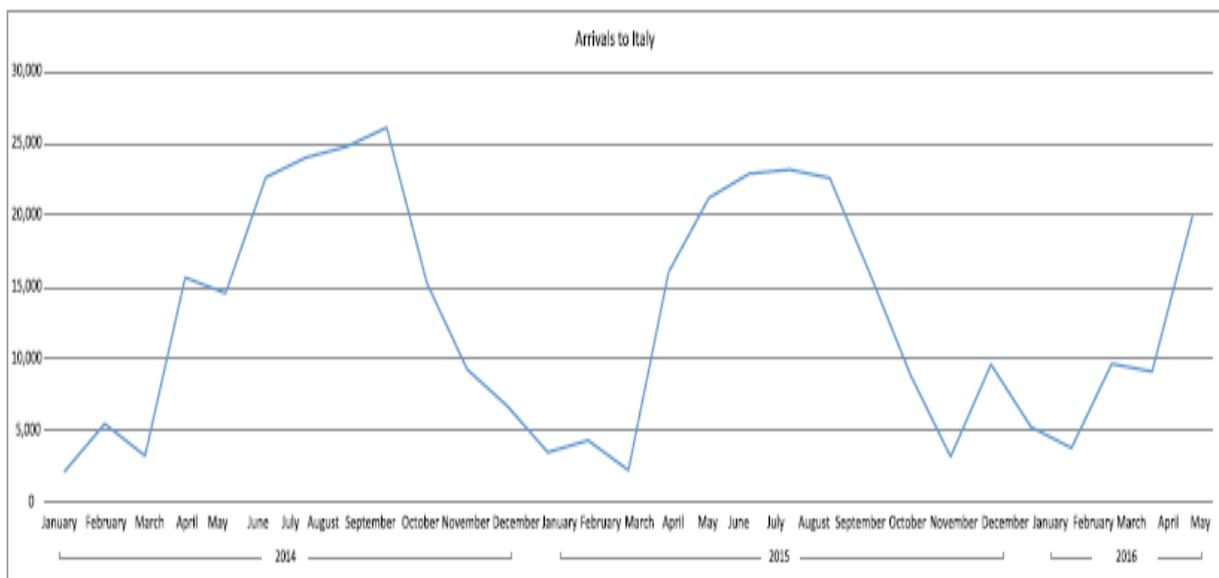


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Migranti morti e scomparsi nelle varie rotte del Mediterraneo (gennaio 2014 - maggio 2016)



Arrivi mensili in Italia (gennaio 2014-maggio 2016)



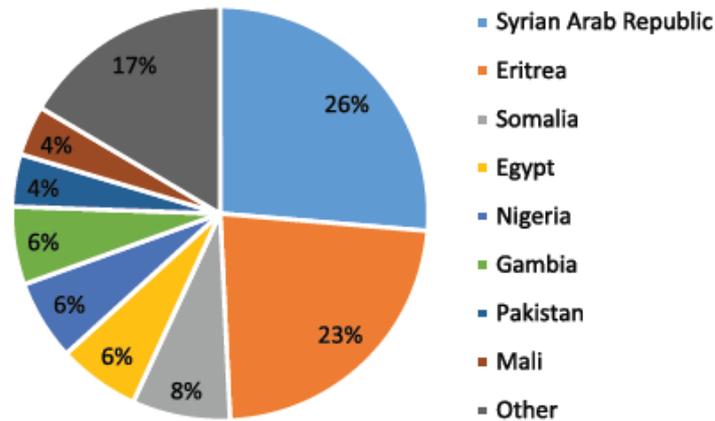
Fonte: Missing Migrants Project OIM



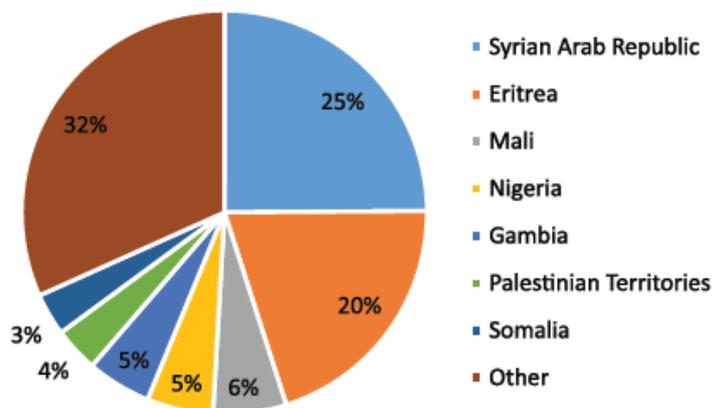
Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Paesi di origine dei migranti che arrivano in Italia 2013–2015

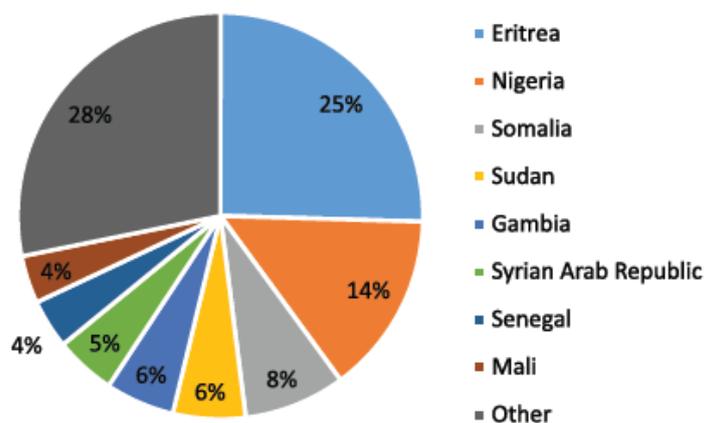
2013: 42,925 arrivals to Italy



2014: 170,100 arrivals to Italy



2015: 153,842 arrivals to Italy

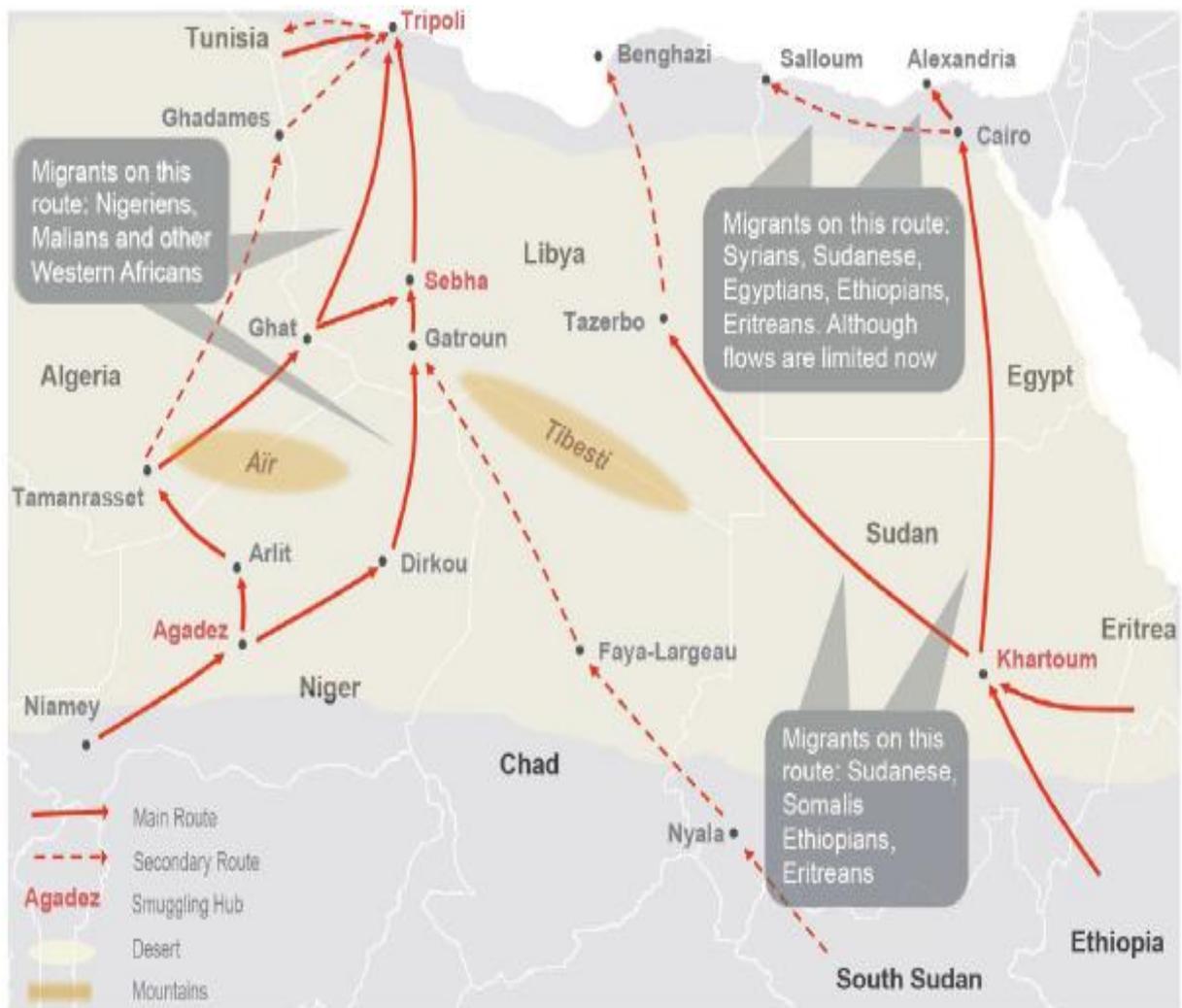


Fonte: Missing Migrants Project OIM



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Rotte principali di migrazione per il Nord Africa attraverso il Mediterraneo centrale



Fonte: Missing Migrants Project OIM