

Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse

XVIII Relazione

Secondo semestre 2017

*Si desidera ringraziare per il sostegno
e l'apprezzamento rivolto all'Ufficio,
in particolare*

*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 Dipartimento per le Politiche del Personale
dell'Amministrazione civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie*

<i>Premessa</i>	<i>1</i>
<i>1. Dieci anni di attività dell'Ufficio: dieci anni di passione e di "best practice"</i>	<i>3</i>
<i>1.1 Il sistema nazionale scomparsi e corpi senza nome</i>	<i>3</i>
<i>1.2 La legge n. 203 del 2012: il consolidamento dei piani provinciali delle Prefetture</i>	<i>4</i>
<i>1.3 I protocolli d'intesa per favorire la identificazione dei corpi senza identità e la "circolarità informativa"</i>	<i>7</i>
<i>1.4 La banca dati del DNA e la direttiva commissariale del dicembre 2017 alle Procure della Repubblica e ai Prefetti</i>	<i>8</i>
<i>2. La dimensione internazionale e umanitaria assunta dall'Ufficio: i naufragi nel mediterraneo e la identificazione dei corpi senza nome dei migranti</i>	<i>11</i>
<i>2.1 I tunisini scomparsi durante la primavera araba</i>	<i>13</i>
<i>2.2 I convegni internazionali e le proposte dell'Ufficio alla UE e all'ONU</i>	<i>14</i>
<i>3. Il Protocollo di Roma sui minori stranieri non accompagnati</i>	<i>17</i>
<i>Conclusioni</i>	<i>19</i>
<i>Dato statistico</i>	<i>23</i>
<i>Grafici</i>	

PREMESSA

Con decreto del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 2017 sono stato confermato nell'incarico di Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno della scomparsa di persone, a decorrere dal 30 dicembre 2016 fino al 14 febbraio 2018, data del mio collocamento in quiescenza per raggiunti limiti di età.

Sulla base dei poteri previsti dall'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, i compiti assegnatimi con dPR 22 luglio 2009, art. 1, sono stati indirizzati a:

- a) assicurare il coordinamento stabile ed operativo tra le Amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse, curando il raccordo con le pertinenti strutture tecniche;
- b) monitorare le attività delle istituzioni e dei soggetti impegnati, sotto i vari profili, sia con riguardo al numero dei casi registrati, sia con riguardo all'azione investigativa, assistenziale e sociale, analizzandone le relative informazioni, anche di carattere internazionale, al fine di individuare e proporre alle competenti autorità eventuali soluzioni e misure per rendere più efficace l'azione amministrativa e l'informazione nel settore.

Il medesimo dPR ha disposto che il Commissario straordinario riferisca semestralmente sullo svolgimento della propria attività al Presidente del Consiglio dei Ministri.

A tal fine, nell'evidenziare che, con la XVII relazione semestrale contenente la rilevazione del fenomeno al 30 giugno 2017 già trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono stati illustrati in dettaglio i risultati raggiunti dall'Ufficio in tale semestre, desidero, a conclusione dell'incarico, riassumere con la presente relazione tutte le azioni portate avanti in questi quattro anni evidenziando gli ulteriori risultati raggiunti anche nella seconda metà dell'anno 2017 sino alla data odierna, unitamente all'aggiornamento del dato statistico alla data del 31.12.2017.

1. DIECI ANNI DI ATTIVITÀ DELL'UFFICIO: DIECI ANNI DI PASSIONE E DI "BEST PRACTICE"

1.1 IL SISTEMA NAZIONALE SCOMPARI E CORPI SENZA NOME

Il percorso non facile svolto in un decennio di attività da parte dell'Ufficio, e che ho avuto modo di poter verificare nel corso del mio incarico, attiene principalmente ad una operazione per così dire di tipo "culturale".

Il primo sforzo posto in essere è stato, infatti, quello di stimolare la consapevolezza nelle Istituzioni, nelle prefetture e forze dell'ordine, che bisognasse "occuparsi" del problema degli scomparsi innanzitutto come "fattore umano".

La sensazione, difatti, che si potesse trattare il delicato settore soltanto come ennesima questione "burocratico/statistica" fu, e per certi versi continua in qualche sporadico caso ancora a sussistere, il principale ostacolo da superare.

Il motore, allora come oggi, continua ad essere la passione civile, ancor prima del dovere istituzionale, che l'Ufficio rivolge al monitoraggio dei singoli casi di scomparsa. L'impulso dato poi alla creazione del primo sistema nazionale per la gestione delle attività di ricerca rappresenta il fiore all'occhiello di questo decennale di attività, che anche il Parlamento con la legge 203/2012 ha voluto suggellare.

Fare chiarezza sul quadro d'insieme statistico dei dati registrati e rafforzare l'operazione di affinamento delle informazioni, introducendo il **modello unico di denuncia di scomparsa** e le **motivazioni della scomparsa** stessa costituiscono i capisaldi sui quali si fonda il sistema nazionale scomparsi.

Ci si è preoccupati anche di conoscere la realtà riguardante i numerosi **cadaveri non identificati** giacenti presso gli obitori e cimiteri comunali, come pure di quelli transitati o custoditi nelle celle frigorifere degli Istituti di Medicina Legale. A tal fine, a seguito del primo **censimento** dei cadaveri e resti umani non riconosciuti, si arrivò alla creazione del **Registro nazionale dei cadaveri non identificati**, tuttora costantemente aggiornato, contenente le informazioni più significative riguardanti i segni fisiognomici particolari, le circostanze del rinvenimento dei corpi e i riferimenti relativi alle Procure e agli uffici di polizia che avevano avuto in carico il caso.

Il Registro rappresenta anche il nucleo di base del sistema informativo per la ricerca degli scomparsi (RI.SC.), progettato, su impulso dell'Ufficio, nel 2009 e

attivato nel 2010 presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, al fine di registrare in maniera completa tutti i dati relativi ai cadaveri ritrovati e non identificati (oltre che alle persone scomparse). In aggiunta ad una funzionalità di ricerca, l'applicativo consente anche di effettuare un confronto incrociato, un matching, tra le schede ante mortem, compilate dalle Forze dell'ordine sulla base della denuncia di scomparsa e quelle post mortem, redatte dai consulenti tecnici/medici legali che effettuano l'autopsia/esame diagnostico sui cadaveri/resti umani rinvenuti. L'obiettivo dell'operazione è quello di estrarre dal sistema tutte le possibili "candidature" ed individuare delle compatibilità, allo scopo di operare l'identificazione del corpo.

Il **RI.SC.**, peraltro non ancora accessibile da parte degli operatori di questo Ufficio, tuttavia, presenta gravi ed evidenti lacune. Basti pensare che, per la genericità dei parametri previsti, consegna all'operatore centinaia di matching, vanificando tutto il lavoro svolto con le schede ante mortem e post mortem. Si tratta di un sistema che va profondamente rivisitato, non avendo mai assolto la sua funzione.

1.2 LA LEGGE N.203 DEL 2012: IL CONSOLIDAMENTO DEI PIANI PROVINCIALI DELLE PREFETTURE

Il vero salto di qualità nella ricerca delle persone scomparse si è concretizzato con l'emanazione, nel novembre del **2012**, della **legge 203**, a testimonianza dell'enorme rilevanza assunta dalla problematica, meritevole di particolare attenzione anche da parte del Legislatore. Il nostro ordinamento ha preso finalmente atto, con la legge in questione, della svolta di tipo culturale ormai realizzatasi: si è, difatti, ormai radicato il convincimento nella pubblica opinione e nei mass media che il Prefetto e il Commissario rappresentano, rispettivamente, il punto di riferimento territoriale e nazionale per la gestione del fenomeno della scomparsa di persone. Soprattutto il Prefetto viene elevato a vero punto di snodo a livello provinciale di tutte le iniziative e a trait d'union con il Commissario straordinario.

La normativa consente a chiunque (e non solo ai diretti familiari) venga a conoscenza dell'allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora e, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritenga che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la vita o per l'incolumità personale della stessa, di sporgere denuncia. L'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia ha l'obbligo di promuovere l'immediato avvio delle ricerche e di darne

contestuale comunicazione al Prefetto, che ne informa il Commissario straordinario e pone in essere tutte le iniziative di competenza, da intraprendere anche con il concorso degli enti locali, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altri enti, anche privati, attivi nel territorio.

Recependo il dettato normativo, le Prefetture, di concerto con i soggetti istituzionali coinvolti, hanno provveduto alla stesura del **Piano provinciale di ricerca delle persone scomparse**, sulla base di apposite linee guida emanate dall'Ufficio già nell'agosto del 2010. In questo modo, è stata predisposta una vera e propria pianificazione degli interventi necessari nelle primissime fasi della ricerca, allo scopo di individuare con precisione gli scenari di riferimento, anche sotto il profilo della specificità del territorio, nonché i profili soggettivi delle diverse categorie di scomparsi e la definizione delle singole motivazioni. Per favorire lo scambio formativo è stato, inoltre, organizzato un **seminario** ad hoc presso la **ex SSAI del Ministero dell'Interno**, cui hanno preso parte anche i Referenti dell'Ufficio provenienti dal mondo universitario ed associativo.

La legge 203, nonostante abbia rappresentato una svolta per il sistema scomparsi, meriterebbe tuttavia talune **integrazioni**. Dovrebbe essere, innanzitutto, specificato meglio il **rapporto** tra il **Commissario** e i **Prefetti** e tra questi, le **Forze dell'ordine** e l'**Autorità giudiziaria**, prevedendo anche la **stabilizzazione** della **durata** dell'incarico commissariale con un assetto non condizionato a continue proroghe.

Nel "**dossier**" inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, contenente il testo di **proposta di modifica normativa**, viene prevista anche la istituzione di una "Consulta" che possa favorire la partecipazione delle diverse componenti pubbliche (Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Salute, degli Esteri, etc.) e del volontariato sociale (Penelope, Alzheimer Uniti, Psicologi per i Popoli, etc.) che a livello nazionale sono coinvolte nel problema e che, diversamente, rimarrebbero parcellizzate nelle singole e rispettive competenze. Altra possibile modifica attiene all'introduzione del "fondo di solidarietà" per i familiari delle persone scomparse, già previsto nelle precedenti formulazioni dei disegni di legge presentati nelle passate legislature. Infine, sarebbe opportuno consentire ai familiari delle persone scomparse di usufruire di permessi retribuiti, qualora le assenze dal lavoro siano motivate da questioni legate alla scomparsa del congiunto, per un periodo non superiore a un anno.

Di assoluto rilievo anche l'azione, svolta in tutti questi anni, per accrescere il dialogo con le **associazioni Penelope, Psicologi per i popoli** e altre, volto a

favorire la conoscenza reciproca sulle singole attività di ricerca e a sostenere i familiari delle persone scomparse anche in ordine ad eventuali ed opportune forme di primo aiuto ed appoggio sociale.

Si è inoltre rafforzato, e con successo, anche il **ciclo formativo** con gli **operatori di polizia**, in particolare, della Questura di Roma. Da più parti, anche in tale contesto, è stata auspicata la costituzione di apposite “Sezioni per le persone scomparse” in grado di operare più fattivamente con le Divisioni Anticrimine, con le Squadre Mobili e con i Gabinetti di polizia scientifica. Il “modulo formativo” messo in atto costituisce un riferimento importante anche a livello nazionale.

A seguito della sottoscrizione nel 2016 del protocollo d’intesa con il Ministero della Salute e con il Ministero del Lavoro per prevenire il triste problema della scomparsa dei **malati di Alzheimer**, con apposita circolare commissariale sono state coinvolte tutte le prefetture per favorire l’allargamento della sperimentazione del sistema di **localizzazione satellitare** delle persone over 65 affette da tale delicatissima patologia. La sperimentazione fu portata a termine già nel 2010 con successo nella città di **Roma** con il supporto dell’Associazione “Alzheimer uniti”.

Il disciplinare operativo, a suo tempo condiviso con il Dipartimento della P.S. del Ministero dell’Interno, volto a supportare l’azione di ricerca immediata del malato da parte delle forze dell’ordine, con la segnalazione di primo livello che viene fornita al “caregiver”, è stato adottato a **Rieti**, a **Firenze** e a **Milano**. La sponsorizzazione nell’acquisto gratuito degli appositi apparati di localizzazione, da parte di fondazioni e istituti bancari, si sta difatti diffondendo come condivisione tra pubblico e privato di una buona pratica destinata a fronteggiare il grave problema della malattia, purtroppo in aumento.

Infine, l’**osservatorio** sulle **scomparse di genere**, che l’Ufficio segue con particolare attenzione, ha indotto il **Senato** della **Repubblica**, nell’ambito della istituita Commissione parlamentare sulla violenza di genere, a disporre il 13 dicembre scorso una specifica **audizione** sul delicato tema. Il testo, comprensivo degli allegati, è agli atti di quella Commissione.

1.3 I PROTOCOLLI D'INTESA PER FAVORIRE LA IDENTIFICAZIONE DEI CORPI SENZA IDENTITÀ E LA “CIRCULARITÀ INFORMATIVA”

La mera attività di catalogazione e raffronto tra scomparsi e corpi senza nome non poteva, però, bastare. La criticità maggiore era rappresentata dalla carenza di un circuito informativo comune a tutti i soggetti istituzionali competenti in materia. Per ovviare a tali difficoltà, fu individuata per una prima sperimentazione la **Regione Lombardia** e venne stipulato, nel **2015**, un **Protocollo d'intesa** per definire il modello organizzativo che favorisse la circolarità informativa tra tutti gli attori interessati al delicato problema. Lo scopo dell'intesa è stato quello di **evitare** che i **cadaveri/resti umani** potessero restare **privi di esame esterno e/o autoptico** ed essere sepolti **senza il prelievo del campione biologico**, necessario per la successiva comparazione con i dati riguardanti le persone scomparse, consentendo altresì la compilazione della scheda post mortem. Allegato al Protocollo, il **disciplinare operativo** individua le diverse fasi del circuito informativo, da quella del rinvenimento del cadavere, con le incombenze di rito della Forza dell'Ordine intervenuta, a quella dell'autopsia/esame diagnostico, con il coinvolgimento della Procura e dei medici legali, sino ad arrivare a quella dell'eventuale identificazione.

Il sistema appena descritto, denominato “modello Milano”, è stato poi esteso, nel 2016, anche alla **Regione Toscana** e, infine, l'8 Marzo 2017, alla **Regione Lazio**. Quest'ultimo Protocollo, fortemente sostenuto dal Procuratore Generale dott. Giovanni Salvi e dal Procuratore Capo della Repubblica di Roma, dott. Giuseppe Pignatone, è volto a favorire, con il contributo determinante delle forze dell'ordine, il corretto flusso informativo tra tutte le componenti interessate facilitando il lavoro degli investigatori nell'attività di identificazione dei corpi senza identità. Attraverso le procedure ivi previste, si garantirà la compilazione della **scheda post-mortem** non solo nei **casi di interesse giudiziario**, ma anche in quelli **non costituenti reato**, che potrebbero altrimenti sfuggire alle rilevazioni e, di conseguenza, all'inserimento nel Ri.Sc. A valle dell'intesa, la Procura di Roma ha provveduto ad emanare, in data 5 giugno, una apposita circolare interna, con la quale ha istituito l'Ufficio Decessi, vero punto di svolta del processo informativo.

A seguito della sottoscrizione di tale importante intesa, si è attivato un **tavolo tecnico** tra tutti gli operatori per monitorarne attentamente **l'attuazione** e per individuare eventuali **correttivi** o **miglioramenti** procedurali. In particolare, data l'entità dei casi registrati (**200** solo a **Roma**), la regione Lazio, con la sua componente informatica si è fatta carico di avviare la realizzazione di un **sistema**

informativo sui corpi senza nome che colleghi i tre IML romani , le forze dell'ordine, la Procura di Roma, la prefettura di Roma e l'Ufficio del Commissario. Il sistema informativo sarà pronto entro il primo trimestre 2018 e, nella sua evoluzione, oltre ad essere esteso a tutte le prefetture e Procure del Lazio, comprenderà anche gli scomparsi della regione. Sulla scorta degli approfondimenti fatti dall'Ufficio su analogo sistema americano denominato "NAMUS", in funzione già dal 2006, il sistema in fieri potrà essere collegato ad un sito web "aperto", implementabile dall'esterno e accessibile on line anche dai familiari e da chiunque voglia fare delle segnalazioni utili, con garanzia di sicurezza e rispetto della privacy.

Il protocollo sta cominciando a dare importanti **risultati**, basti pensare che a seguito della **esumazione** di quattro **corpi senza nome** giacenti da oltre **venti anni** nel cimitero Flaminio, si è potuto risalire alla **identificazione** di una donna di sessantaquattro anni, scomparsa nel 1998.

1.4 LA BANCA DATI DEL DNA E LA DIRETTIVA COMMISSARIALE DEL 22 NOVEMBRE 2017 ALLE PROCURE DELLA REPUBBLICA E AI PREFETTI

E' da rilevare che i Protocolli sottoscritti in materia di corpi senza identità, nonostante abbiano avuto l'indiscusso merito di definire chiaramente compiti e responsabilità degli attori coinvolti, presentano, per loro stessa natura, un carattere regionale e, dunque, parziale. Per questo motivo, si è ritenuto necessario rivolgere un'apposita **direttiva commissariale** a tutti i **Procuratori Generali** delle **Corti di Appello**, ai rispettivi **Procuratori Capo** della **Repubblica** e ai **Prefetti**. Lo scopo principale della direttiva è quello di favorire l'**acquisizione** del **campione biologico**, per la successiva eventuale **profilazione del DNA**, sia per gli **scomparsi** che per i **cadaveri/resti umani non identificati**.

Tra le altre attività portate a termine, si evidenzia il contributo assicurato dall'Ufficio volto ad integrare il **regolamento** sulla banca dati del DNA.

Nel 2009, come si ricorderà, il Parlamento ha emanato la legge 85/2009, di adesione dell'Italia al Trattato di Prum, che prevede, all'art. 7 comma 1 lettera c, la raccolta dei profili del DNA di persone scomparse o loro consanguinei, nonché di cadaveri e resti cadaverici non identificati. Con **d.P.R. n. 87 del 7 aprile 2016**, è stato emanato il relativo Regolamento di attuazione. L'art. 6, in particolare, ha previsto il **prelievo**, la gestione e tipizzazione del profilo DNA del **reperto biologico** nel caso di denuncia di **scomparsa di persone**, ove ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria, con la contestuale comunicazione ai Prefetti, per il

tempestivo e diretto coinvolgimento del Commissario straordinario, 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. Al fine di incrementare il potere identificativo del profilo DNA, può essere richiesto ai consanguinei di sottoporsi volontariamente al prelievo biologico. Tale disposizione, ai sensi del **comma 9** dello stesso articolo, si applica anche nel caso del rinvenimento di **cadaveri e resti umani non identificati**. Non meno rilevante è l'**art. 9** del regolamento in oggetto, laddove è prevista la necessità di comunicare l'**esito del raffronto** dei **profili del DNA** contenuti nella banca dati, per i casi di denuncia di scomparsa, sentita l'Autorità giudiziaria, al Prefetto competente, che di ciò tiene informato il Commissario straordinario.

La tanto attesa Banca Dati del DNA, ciononostante, ha soddisfatto solo in parte le aspettative dei familiari degli scomparsi. Essa, infatti, non opera ancora a pieno regime, poiché il **laboratorio centrale**, istituito presso il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria è stato **accreditato** solo il **27 dicembre scorso**. Ma non basta. Lo stesso dettato normativo si è rivelato insoddisfacente, rimettendo alla **discrezionalità** della **polizia giudiziaria** la scelta circa l'acquisizione degli oggetti dello scomparso, al fine di ottenerne il profilo del DNA.

Con la **circolare commissariale**, allo scopo di evitare disparità di trattamento, si è, pertanto, inteso chiedere ai Procuratori Capo di favorire la **repertazione** ed acquisizione del **campione biologico** del parente in linea retta dello scomparso nei c.d. "**casi allarmanti**" e, cioè, in quelle situazioni in cui, in base agli elementi raccolti in sede di denuncia, viene attribuito uno stato di allerta alto, stante la **condizione di pericolo** in cui si potrebbe trovare la persona stessa. Tra questi, rientrano la scomparsa di persone **possibili vittime di reato**, quelle affette da **disturbi neurodegenerativi**, da **disabilità psico-fisiche**. Per i minori che si allontanano dalle strutture di accoglienza, il Regolamento non dovrebbe trovare applicazione, trattandosi di "fughe" di soggetti che si sottraggono volontariamente a disposizioni dell'Autorità Giudiziaria ovvero di autorità amministrative.

Non sono mancate le **risposte positive** delle **Procure** e, pertanto, si auspica che le best practice già in atto possano al più presto essere emulate in tutto il territorio nazionale. 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, in sede di approvazione della legge, 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.

2. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE E UMANITARIA ASSUNTA DALL'UFFICIO. I NAUFRAGI NEL MEDITERRANEO E LA IDENTIFICAZIONE DEI CORPI SENZA NOME DEI MIGRANTI.

La maggior parte dei casi censiti nel Registro nazionale dei cadaveri non identificati sono collegati al fenomeno dell'immigrazione verso le coste italiane. I massicci flussi migratori che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni, soprattutto a seguito della primavera araba, hanno avuto in alcuni casi un esito infausto, determinando tragici naufragi che sono costati la vita a migliaia di persone. Per l'alto numero di vittime, hanno avuto un particolare risalto mediatico quelli del **3-11 ottobre 2013 di Lampedusa**, con circa **400 vittime** e del **18 aprile 2015** nel Canale di Sicilia, con **circa 800 morti**. I due naufragi hanno rappresentato un vero e proprio 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'attività di **identificazione** delle **salme** è parsa immediatamente, a questo Ufficio, un **atto dovuto**, pienamente conforme alla migliore tradizione dell'Italia quale Paese civile ed accogliente, porta d'ingresso dell'Europa. Esso risponde alle legittime aspettative dei familiari delle vittime, che hanno "**diritto di sapere**" e di ricevere una risposta circa la sorte dei loro congiunti. Senza dimenticare il risvolto giuridico di cui alla **legge 203/2012**, che impone di **ricercare una persona scomparsa** anche tra **corpi senza vita, senza distinzione di cittadinanza**. Si è ritenuto, in sostanza, necessario corrispondere alle numerose segnalazioni di scomparsa e richieste provenienti dalle Autorità diplomatiche dei Paesi di provenienza dei cittadini stranieri vittime dei tragici naufragi, dalle associazioni dei familiari (come il Comitato 3 ottobre), dall'OIM e dalle organizzazioni umanitarie, con la definizione di una appropriata procedura, condivisa con i principali attori istituzionali interessati, volta a favorire il riconoscimento dei corpi recuperati in mare.

In una prima fase, sono stati stipulati **Protocolli d'Intesa** con la **Croce Rossa italiana**, la **Croce Rossa Internazionale**, la **Commissione internazionale sulle persone scomparse** e il **Ministero degli Affari Esteri** e della **Cooperazione internazionale**, al fine di curare la diffusione di **avvisi ai familiari**. I familiari sono stati invitati a produrre documenti identificativi, foto, filmati, dvd, video, documentazione medica, radiografie, effetti personali, quali pettini, spazzolini, necessari per la profilazione del DNA. Lo scopo è stato ed è tuttora quello di raccogliere il **materiale ante mortem** delle **vittime** e farlo pervenire all'Ufficio del Commissario, **per confrontarlo** con i **dati post mortem** già raccolti.

In un secondo momento, sono stati organizzati **colloqui** con circa un centinaio di familiari delle vittime, assistiti anche sotto il profilo psicologico. Ciò ha consentito anche di ricomporre il quadro dei rapporti, visto che alcuni di loro, rappresentati da apposito comitato, avevano paventato il ricorso alla Corte di giustizia europea e a quella dei diritti dell'uomo di Strasburgo. L'iniziativa ha riscosso forte apprezzamento, anche perché ha condotto a **numerose identificazioni**.

Infine, si è giunti all'ultima delicata fase, quella della identificazione, grazie ad una **metodologia scientifico-forense** messa a punto sulla scorta delle indicazioni tecniche fornite dalla **Prof.ssa Cattaneo**, responsabile dell'**Istituto di Medicina Legale "Labanof"** dell'**Università degli Studi di Milano**. Ciò è stato possibile grazie ad un **Protocollo d'intesa** stipulato con l'Università degli Studi di Milano, volto alla creazione di un archivio contenente il materiale medico-legale e antropologico post mortem dei cadaveri e alla comparazione tra i dati di cui al predetto archivio e gli eventuali dati ante mortem acquisiti dai familiari. La tecnica sperimentata dalla Prof.ssa Cattaneo si è dimostrata vincente e ha consentito di identificare le vittime che non era stato possibile riconoscere nell'immediato, a causa dell'avanzato stato di saponificazione causato dalla lunga permanenza in mare. L'imponente e faticosa attività di riconoscimento dei corpi ha meritato anche l'attenzione della prestigiosa **rivista scientifica "The Lancet"**, considerata tra le prime cinque riviste mediche internazionali, con la **pubblicazione** di un articolo intitolato "**La battaglia dell'Italia per identificare i migranti morti**".

Nel caso del **naufragio del 18 aprile 2015**, il cui relitto è stato recuperato a cura della Marina Militare, su richiesta dell'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi, visto l'alto numero di corpi (circa 800) da sottoporre ad attività medico legali, l'Ufficio ha sottoscritto, unitamente al **Ministero dell'Istruzione**, dell'Università e della Ricerca e a quello dell'**Interno**, un **Protocollo d'intesa**, per favorire la collaborazione tra il Commissario e l'intero sistema universitario e di ricerca italiano, cui è stata estesa la collaborazione istituzionale già iniziata con gli Istituti di Medicina Legale delle **Università degli Studi di Milano, Catania, Palermo e Messina**. Attraverso la **Conferenza dei Rettori**, le **13 Università** che hanno aderito all'iniziativa hanno preso parte, **su base volontaria**, alle attività finalizzate alla **identificazione** delle **vittime**, con il coordinamento della Prof.ssa Cattaneo, prestando la loro attività specialistica a titolo gratuito, senza gravare sul bilancio dello Stato.

L'attività prosegue e, recentemente, sono state **acquisite 150 schede** dalla **ICRC** provenienti da altrettanti familiari di migranti scomparsi, utili per le

comparazioni con le informazioni in possesso del Labanof. Inoltre, è dato sapere che la proposta di **trasferire il barcone** del 18 aprile 2015 da Melilli a **Milano**, è stata accolta. Il relitto verrà ospitato nel **polo universitario** per costituire un “**memoriale**” permanente e occasione di **incontro culturale e scientifico** perché non si dimentichi la tragedia di chi ha cercato di vivere lontano dalla guerra e dalla disperazione.

Inoltre, si è a conoscenza che il progetto del **cimitero dei migranti** nel comune di **Tarsia** è in fase di attuazione. La notizia è di questi giorni.

In sostanza, quel che si vuole qui evidenziare è il fatto che la condivisione di procedure e metodologie scientifiche ha fatto “scuola” ma, soprattutto, ha dimostrato l’importanza della **collaborazione interistituzionale**, attribuendo al **modello italiano** altissimo spessore.

Non può, tuttavia, sottacersi come sia poco lungimirante operare sempre nell’ottica dell’emergenza, ma sia necessario stabilizzare le funzioni, mettendo “a regime” una **task force di esperti** (sul modello dei naufragi del 2013 e del 2015), che possa operare in un contesto chiaro e definito.

La rilevanza che l’Ufficio del Commissario ha conquistato nel corso degli anni è attestata dall’attenzione sempre maggiore che allo stesso viene rivolta da parte di tutta la **stampa nazionale ed estera** e, più in generale, dalla comunità internazionale, costantemente interessata all’attività realizzata, soprattutto quella tesa a favorire l’identificazione dei corpi dei migranti recuperati nel Mediterraneo a seguito dei noti naufragi. Questa apertura nel corso degli ultimi quattro anni del “*fronte internazionale*” gestito dall’Ufficio viene ritenuto dai media un fiore all’occhiello del nostro Paese, non essendoci altri precedenti simili, per novità e qualità degli interventi adottati.

2.1 I TUNISINI SCOMPARSI DURANTE LA PRIMAVERA ARABA

E’ proseguita l’istruttoria promossa dall’Ufficio sulla vicenda dei 501 cittadini tunisini scomparsi, a seguito delle partenze dal loro Paese nel corso del 2010/2011. Tale problematica 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. A tale proposito, sono stati favoriti tutti i possibili **approfondimenti** sia con il **Dipartimento della Pubblica**

Sicurezza del Ministero dell'Interno, tramite la Direzione Centrale dell'Immigrazione, sia con la Direzione Centrale Anticrimine per i **riscontri AFIS** su **55 persone** riconducibili a quelle comprese nell'**elenco** fornito dall'**Ambasciata** al nostro Ufficio. Parallelamente, si è anche verificato con il competente Dipartimento del Ministero della Giustizia le risultanze circa eventuali cittadini tunisini detenuti, con esito positivo in qualche caso. Infine, si sono agevolati i contatti tra le **Procure della Repubblica** e l'**Ambasciata tunisina** 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 onde permetterne la riesumazione per poter effettuare un nuovo prelievo di campione biologico utile per la profilazione DNA e i cui costi saranno coperti interamente dal Governo tunisino.

2.2 I CONVEGNI INTERNAZIONALI E LE PROPOSTE DELL'UFFICIO ALLA UE E ALL'ONU

La figura del Commissario, dunque, è ormai vista come autorità di riferimento anche oltre i confini nazionali, come dimostrato dalla partecipazione a convegni e meeting a livello internazionale.

Tra questi, quello intitolato "**La scomparsa di persone: una sfida per i Paesi della UE**", organizzato d'intesa con l'Unità di missione istituita presso il Gabinetto del Ministero dell'Interno in occasione della **presidenza italiana nel semestre 2014**. Anche in questo caso, scopo del convegno fu quello di condividere con gli Stati membri l'analisi del fenomeno e la individuazione di **buone pratiche** per favorire le **ricerche**. L'importante iniziativa, la prima del genere a livello europeo, ha confermato che la scomparsa di persone rappresenta un fenomeno allarmante e trasversale a tutti i livelli della società e in tutti i Paesi dell'Unione Europea.

Non meno rilevante il contributo prestato al **convegno internazionale dell'OIM**, a Barcellona, cui si è preso parte con una relazione sulle attività svolte per facilitare la identificazione dei corpi delle vittime del naufragio di Lampedusa. Senza contare la partecipazione alle due conferenze di **Amsterdam** e **Berlino**, volte a sviluppare una **piattaforma europea** sulle **persone scomparse**, capace di migliorare la **cooperazione** e favorire lo scambio di esperienze in materia tra gli Stati membri, tra cui i Paesi dell'area Schengen. Tutte occasioni per mettere all'ordine del giorno della politica europea la questione dei migranti scomparsi, un problema fino ad allora quasi del tutto trascurato nei circoli politici.

Di particolare rilievo, altresì, la partecipazione 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. Tema dell’incontro “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”. Il **modello italiano di identificazione dei migranti morti in mare**, illustrato nell’occasione, 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. I Protocolli d’intesa e le linee guida condivise dall’Ufficio con l’Università di Milano – Istituto di Medicina Legale Labanof - sono state, infine, considerate una **best practice a livello mondiale**.

A livello europeo, purtroppo, ancora poco è stato fatto. L’idea, da tempo propugnata dall’Ufficio, di istituire un “**Forum europeo per le persone scomparse**”, con lo scopo di favorire lo scambio informativo sui rispettivi sistemi nazionali, con un “focus” particolare sui cd “soggetti deboli” (anziani, donne e, in particolare, minori stranieri non accompagnati), potrebbe essere un primo passo verso la costituzione di un’**Autorità garante** per le **persone scomparse**, cui attribuire funzioni di **indirizzo generale** e di impulso anche sotto il profilo tecnico-operativo. Ciò consentirebbe anche di contribuire ad uniformare le misure di allarme e di ricerca nei diversi Stati membri, implementando un sistema informativo comune sulle persone scomparse e sui corpi senza identità.

3. IL PROTOCOLLO DI ROMA SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

In relazione al mutato scenario internazionale caratterizzato, sin dal 2010, dalle cospicue migrazioni di popolazioni verso l'Italia, il centro e nord Europa, l'Ufficio si è, altresì, impegnato in una assidua attività di collaborazione con i soggetti interessati alla problematica dei **minori stranieri non accompagnati**. Merita particolare attenzione il **Protocollo d'intesa** del 2015 sottoscritto con la **Prefettura di Roma, il Comune di Roma Capitale, l'Università Sapienza, il Tribunale per i minorenni e la competente Procura**.

Obiettivo dell'accordo la promozione e lo sviluppo di **azioni**, progetti ed iniziative per **prevenire** e contrastare la **scomparsa** dei minori stranieri non accompagnati. A conclusione dei due anni di sperimentazione, si può affermare che lo studio realizzato, e presentato in apposito **convegno il 14 dicembre 2017** presso la Sala dei Musei capitolini, mette a regime le sinergie attivate individuando ulteriori **buone pratiche** utili a favorire un **sistema nazionale** di protezione e accoglienza finalizzato a prevenire il coinvolgimento dei minori stranieri in attività illegali e di sfruttamento da parte della criminalità organizzata.

Il successo della sperimentazione ha indotto la **Prefettura di Roma** ad istituire un **osservatorio** con i rappresentanti dei Soggetti sottoscrittori, per il costante monitoraggio e approfondimento del fenomeno, anche in collaborazione con le organizzazioni del *terzo settore* presenti sul territorio ed impegnate nella presa in carico e nel sostegno continuativo dei minori in condizioni di particolare vulnerabilità (come le vittime di tratta e di sfruttamento o i richiedenti asilo). Altro importante obiettivo da continuare a perseguire è l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa da realizzarsi anche attraverso l'affido familiare e l'istituzione della figura dei "tutori volontari" adeguatamente formati. Da notare come il Protocollo, in tal senso, abbia anticipato il contenuto della **legge 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"**.

Per la valenza nazionale del problema riguardante i minori stranieri non accompagnati, il "modello Roma" è in corso di adozione anche in altre province.

CONCLUSIONI

Non può sottacersi, a conclusione di questo percorso decennale fatto dall'Ufficio e per l'esperienza maturata dallo scrivente in questi quattro anni, come sia ormai improcrastinabile la **revisione dell'assetto organizzativo della struttura di supporto al Commissario**.

Il perdurante interesse manifestato dalla pubblica opinione e dai mezzi di comunicazione di massa nei riguardi delle attività e del lavoro svolto con encomiabile spirito di servizio da tutto il personale, infatti, ha fatto registrare il consolidamento nel tempo e nel tessuto sociale e normativo di tale delicato ruolo. Questa mutata realtà rende, pertanto, indispensabile il suo riordino in termini di rideterminazione dell'organico ed individuazione di profili funzionali adeguati nei singoli settori di intervento (nel campo legislativo, di polizia giudiziaria, in quello informatico, contabile e di relazioni con i mass media e con gli organismi internazionali).

Come noto, si è ritenuto doveroso proporre alla Presidenza del Consiglio talune **modifiche al dettato normativo** per assicurare soprattutto la stabilità della funzione commissariale ma, stante l'attuale momento politico, potrebbe essere disposta almeno la **revisione del DPCM 11.3.2008** concernente la consistenza organica della struttura, attualmente fin troppo esigua. Di conseguenza, si potrebbe supportare, con evidenza di motivazioni, la richiesta, già da tempo formulata dall'Ufficio, al Ministero dell'interno volta a rimodulare il **Decreto ministeriale del 2006** concernente l'organigramma degli uffici, in particolare di quelli strategici.

E' di tutta evidenza come l'organico (previsto di sole *sette unità*) non possa essere più considerato sufficiente, stante l'enorme mole di lavoro che l'Ufficio deve gestire (circa 15.000 fascicoli). In aggiunta, la previsione di un centro di costo, sia pur minimo, con la possibilità di istituire appositi capitoli di spesa, anche di natura speciale, per la gestione delle dotazioni strumentali e per fronteggiare le evenienze urgenti ed indifferibili, servirebbe a superare le difficoltà derivanti dal mancato collocamento dell'Ufficio in una struttura istituzionale adeguata.

Purtroppo il "nodo" sulla effettiva volontà politica di dare corso a questo importante adeguamento non è stato ancora sciolto, considerato, peraltro, che il fenomeno, in generale, risulta essere in crescita costante.

Roma, febbraio 2018

Il Commissario Straordinario
(Prefetto Vittorio Piscitelli)

DATO STATISTICO

DATO STATISTICO

Dall'analisi delle informazioni fornite dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, riferite al periodo 1° gennaio 1974 - 31 dicembre 2017, si evince che **le persone scomparse in Italia ancora da rintracciare sono 52.990 (9.380 italiani e 43.610 stranieri).**

I **maggioresni sono 13.474 (5.844 italiani e 7.630 stranieri)** a cui vanno aggiunti **1.467 scomparsi di età superiore ai 65 anni (1.230 italiani e 237 stranieri).**

I **minorenni sono 38.049 (2.306 italiani e 35.743 stranieri).**

A tale data si registrano, pertanto, **5.044** casi in più rispetto al 30 giugno 2017 (**47.946**) e **9.325** in più rispetto al 31 dicembre 2016 (**43.665**).

Gli uomini sono 40.751 (6.160 italiani e 34.591 stranieri), le donne 12.225 (3.216 italiane e 9.009 straniere). Si continua ad evidenziare che per **14** casi non è stato specificato il sesso nella denuncia (**4 di cittadinanza italiana e 10 straniera, di cui 9 minorenni e 5 maggiorenti**).

Le denunce di scomparsa sono 211.219, in aumento di 11.278 unità rispetto alla data del 30 giugno 2017 (199.941) e di 22.109 unità rispetto al 31 dicembre 2016 (189.110).

Le persone rintracciate sono 158.229 (alla data del 31/12/2016 erano 145.445) ovvero il 74,9% del totale.

I minori stranieri scomparsi sono 38.049, 4.247 in più rispetto al 30 giugno 2017 (33.802), un aumento del 12,56%. I minori italiani scomparsi passano complessivamente da 2.167 a 2.306, con un aumento del 6,41%.

Gli italiani scomparsi all'estero sono 214, 38 minorenni, 149 maggiorenti e 27 over 65 .

Le regioni con il più alto numero di scomparsi sono la **Sicilia (14.238)**, il **Lazio (7.970)**, la **Lombardia (5.890)**, la **Campania (4.506)** e la **Puglia (3.932)**.

Gli allontanamenti volontari sono 26.586, di cui 24.157 stranieri e 2.429 italiani. I maggiorenti sono 3.787 cui si aggiungono 308 gli ultra 65enni. I minorenni sono 22.491 (21548 stranieri e 943 italiani).

Il fenomeno più preoccupante resta, come si può notare, quello degli allontanamenti dei minori stranieri dai centri di accoglienza.

La casistica dei «**possibili disturbi psicologici**» comprende **572** casi, **471 italiani** e **101 stranieri** (**16 minorenni**, **413 maggiorenni** e **143 over 65**). Molto spesso, si tratta di malati di Alzheimer o di adulti affetti da malattie neurologiche.

I casi di «**sottrazione dei minori da parte di un coniuge o di un familiare**» sono **435, 245 stranieri** e **190 italiani**.

Le «**possibili vittime di reato**» sono un totale di **125** casi, **90 maggiorenni** con **1 ultra 65enne** e **34 minorenni**. **Gli italiani** sono **57** e **gli stranieri 68**.

Si segnala che, per 16.097 casi di persone scomparse, dal 1974 al 31 dicembre 2017, manca la motivazione di scomparsa.

Per quanto concerne i cadaveri non identificati al 31.12.2017 risultano censiti n. **2.502 casi**. Il dato comprende n. 1.637 corpi senza identità riguardanti i migranti deceduti in occasione dei naufragi nel Mediterraneo.

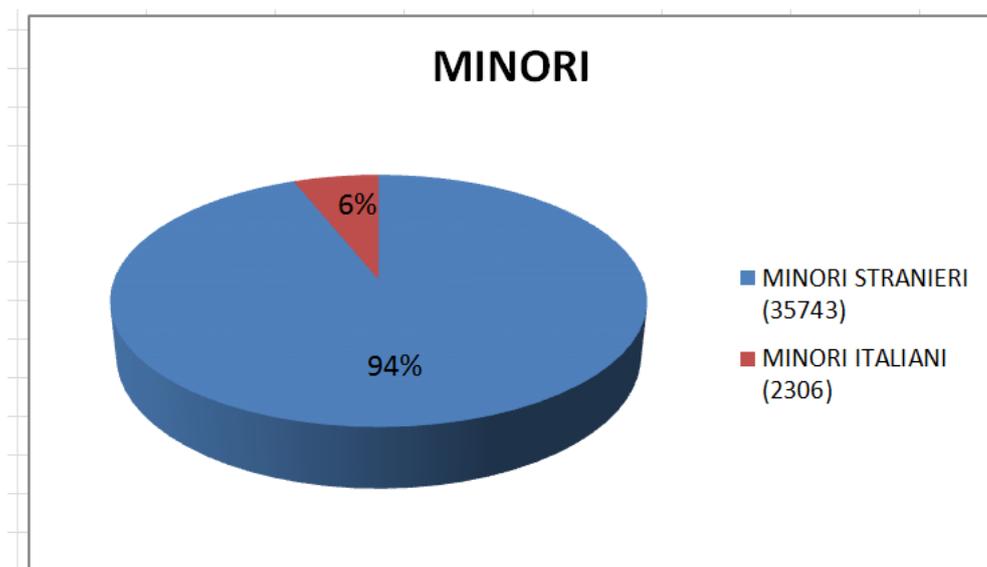
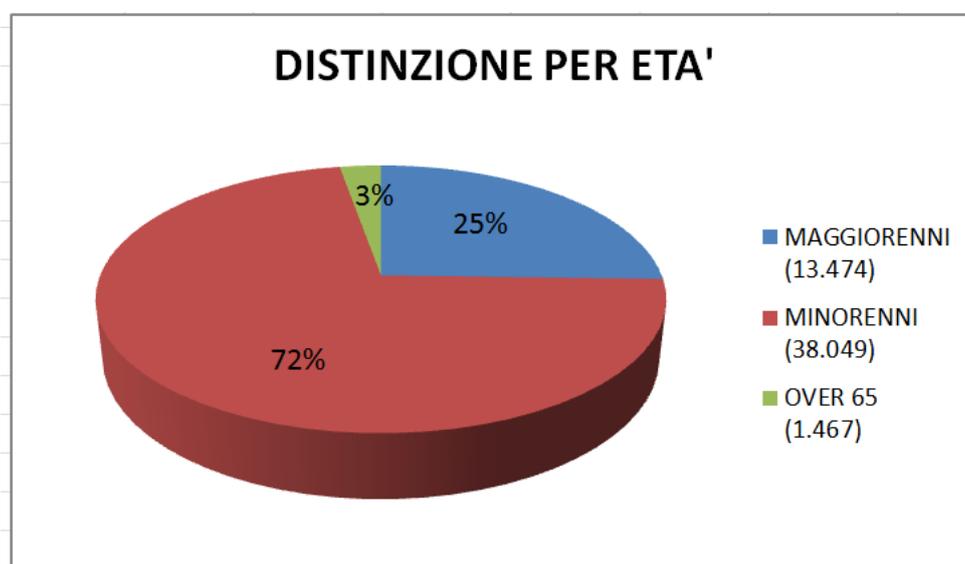


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2017

TOTALE 52.990



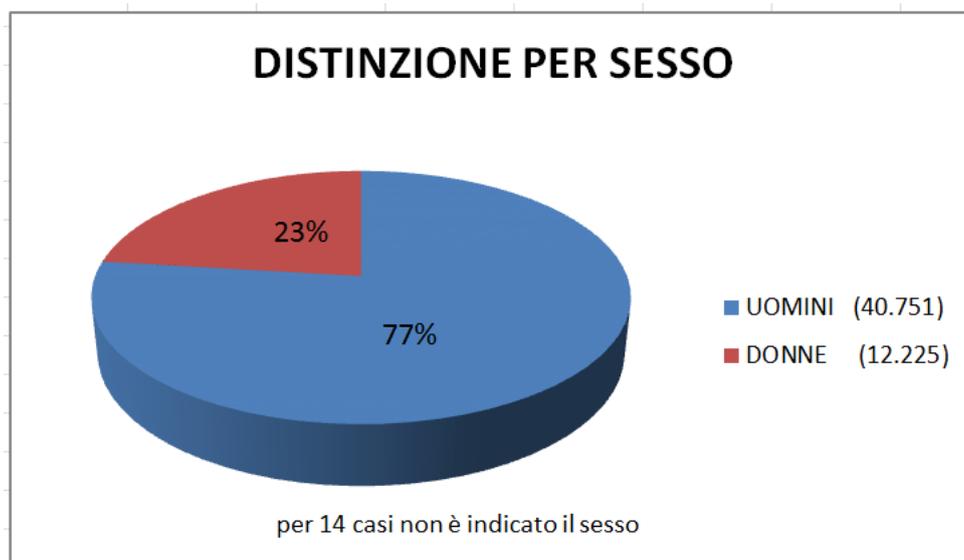


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

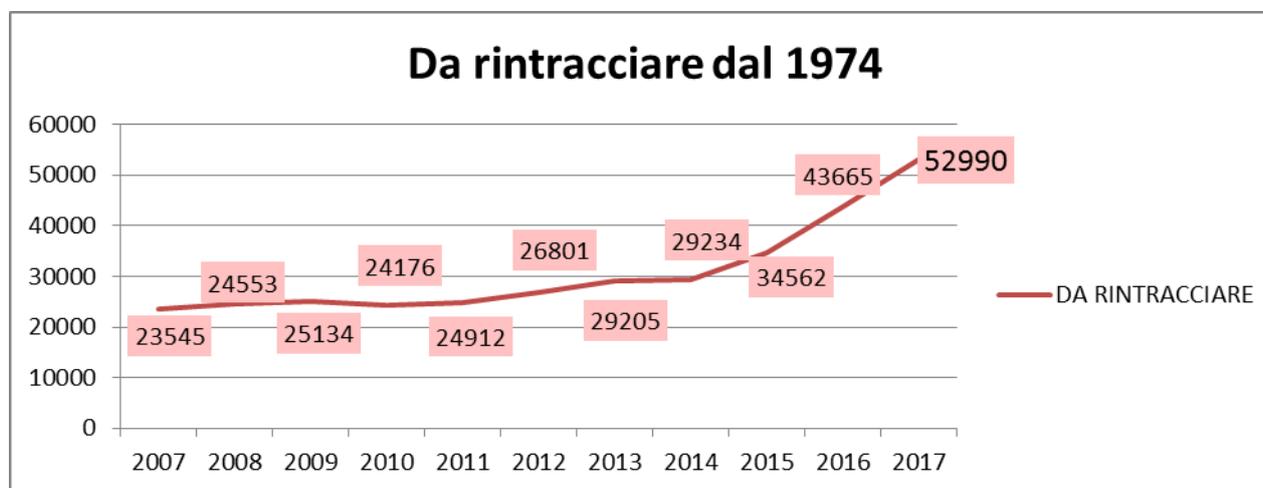
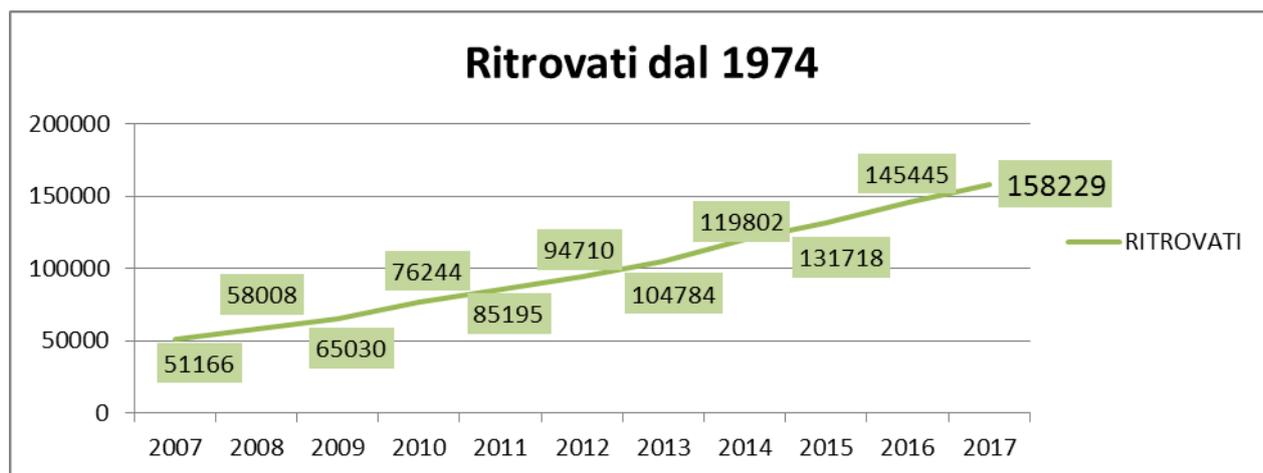
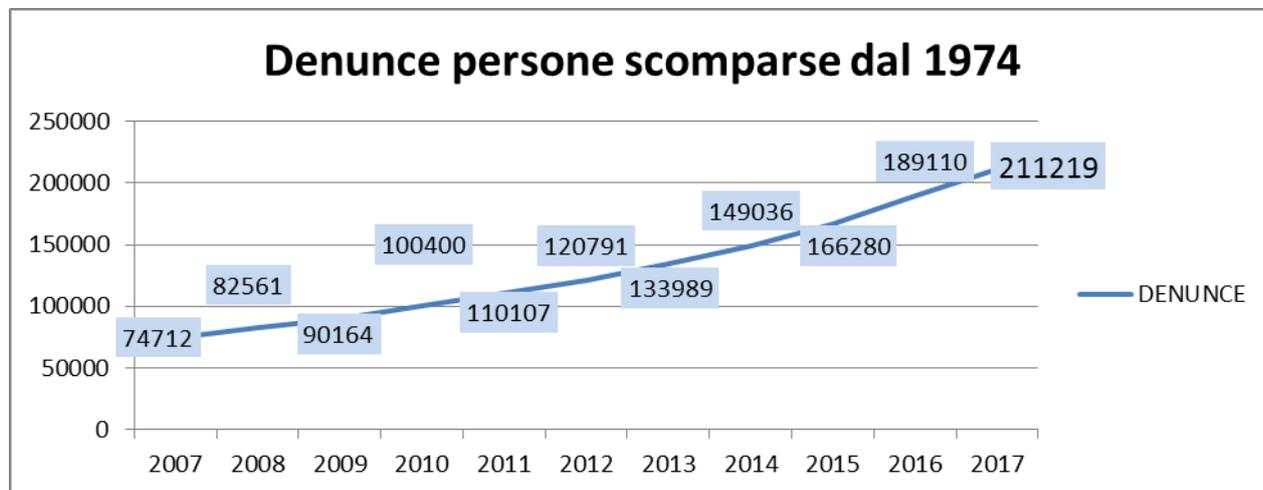
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2017

TOTALE 52.990





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

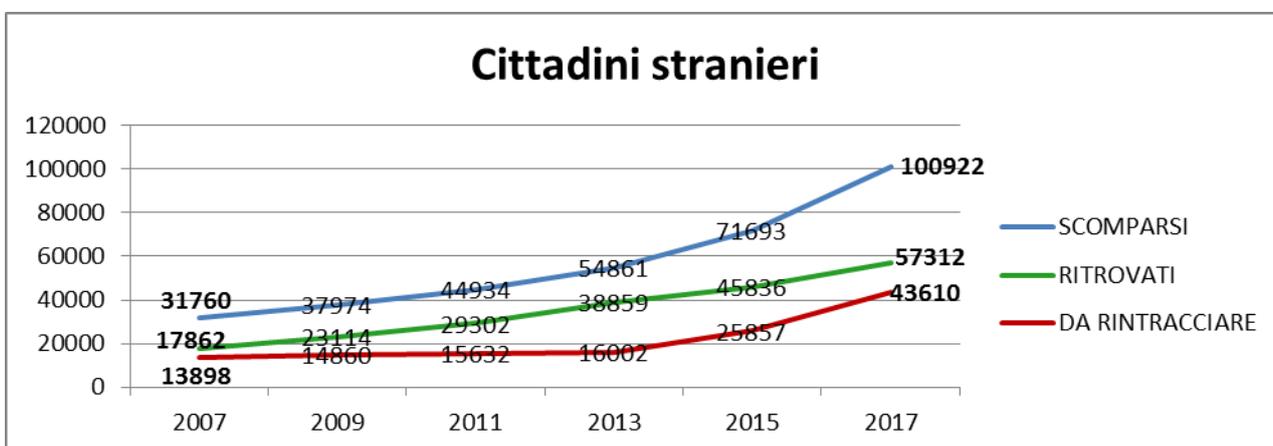
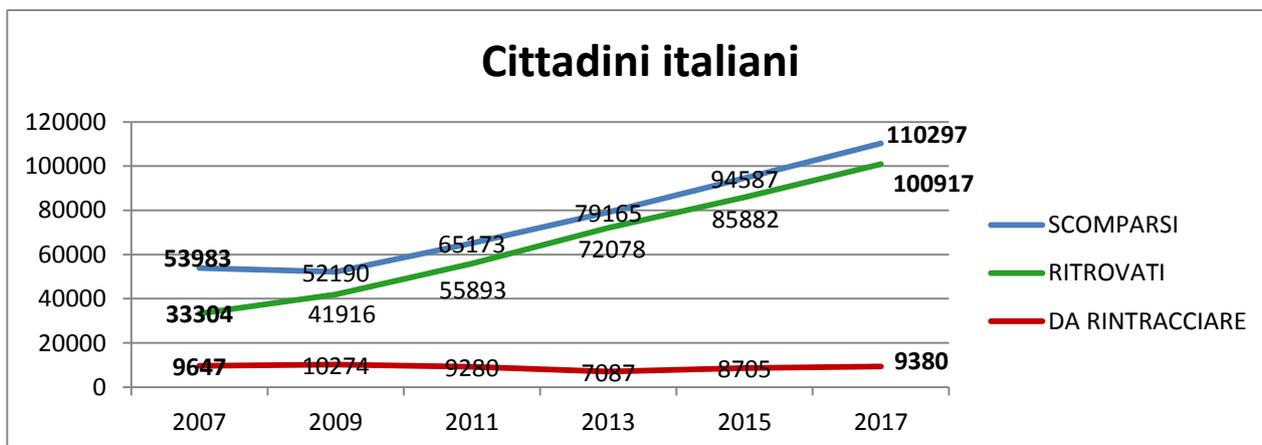
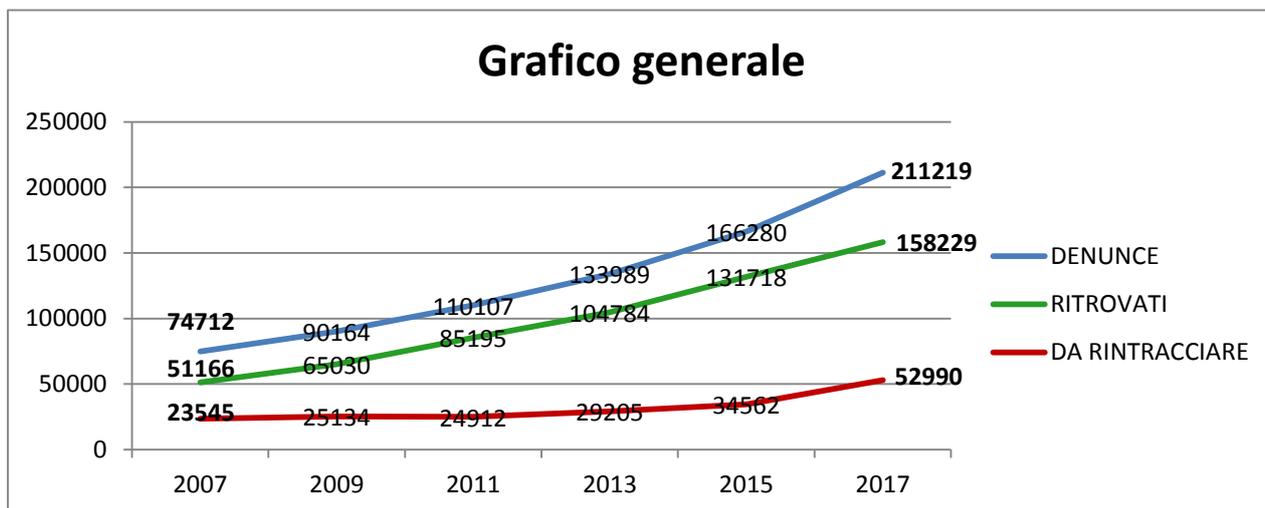


Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza –Ministero Interno



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Grafici di confronto tra le denunce di scomparsa, i ritrovamenti e le persone ancora da “rintracciare”

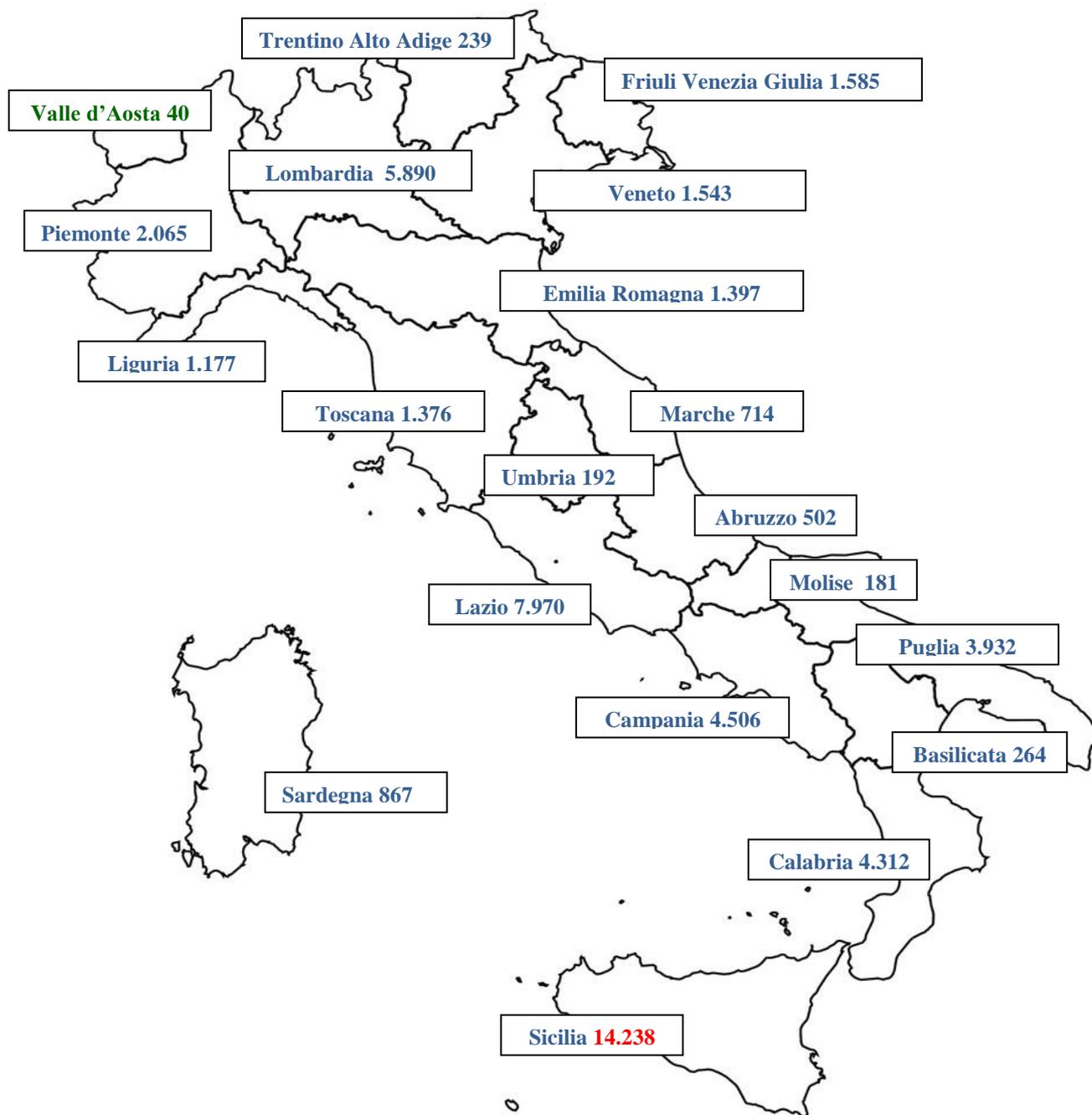




Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2017**

TOTALE 52.990





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Censimento cadaveri non identificati

(al 31 dicembre 2017)

Regione	<i>Recuperati in mare</i>	<i>Recuperati in fiume / lago</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
ABRUZZO	2		4	6
BASILICATA			3	3
CALABRIA	9	1	17	27
CAMPANIA	5	1	71	77
EMILIA ROMAGNA	4	11	15	30
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	9	11
LAZIO	5	51	175	231
LIGURIA	8		19	27
LOMBARDIA		28	88	116
MARCHE	7		13	20
MOLISE	1			1
PIEMONTE		6	32	38
PUGLIA	28	1	26	55
SARDEGNA	14		18	32
SICILIA	21		36	57
TOSCANA	5	11	27	43
TRENTINO ALTO ADIGE		4	17	21
UMBRIA		4	4	8
VALLE D'AOSTA			3	3
VENETO	8	22	27	57
Totale	117	142	604	863

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



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Censimento cadaveri non identificati connessi al fenomeno migratorio

(al 31 dicembre 2017)

Regione	Recuperati in mare
CALABRIA	55
CAMPANIA	24
PUGLIA	4
SARDEGNA	2
SICILIA	1552
Totale	1637*

**dato suscettibile di aggiornamento a seguito delle attività di riconoscimento / identificazione, tuttora in corso.*