



Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse

21[^] RELAZIONE

ANALISI DI UN PERCORSO LUNGO 12 ANNI,
RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE FUTURE



PRIMO SEMESTRE ~ 2019



*«Alcuni scompaiono perché vogliono scomparire.
Altri si perdono. Altri vengono rapiti.
Ma tutti hanno bisogno di qualcuno che vada a cercarli»*

Don Winslow





INTRODUZIONE

Da quando sono entrata nel Ministero dell'Interno come consigliere di Prefettura ho avuto la possibilità di svolgere incarichi diversissimi, acquisendo competenze ed esperienze professionali che forse nessun'altra carriera nel pubblico impiego può dare.

Sono stata commissario di ospedali, di comuni, di aziende di pubblici servizi, mi sono occupata di emergenza rifiuti, di inquinamento, di grandi eventi, di criminalità organizzata, di immigrazione e poi sono stata Prefetto in sede ad Enna, Lecce e Cagliari, cercando sempre di mettere in pratica l'idea di una P.A. che pone al centro della sua azione il cittadino e i suoi bisogni e persegue la realizzazione del bene comune.

Eppure, appena nominata, alcuni mesi fa, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, mi sono resa conto che questo incarico non sarebbe stato come gli altri.

In questo Ufficio, quelli che, in gergo burocratese, vengono definiti "utenti" non sono cittadini qualsiasi perché da una parte ci sono persone che spariscono per i più diversi motivi e sembrano inghiottite dal nulla, e devono essere trovate, dall'altra ci sono i familiari degli scomparsi, devastati dalla preoccupazione, dall'angoscia, dalla sofferenza.

Impossibile affrontare tutto questo con gli strumenti ordinari.

Ed infatti il legislatore non lo ha fatto e 12 anni fa ha introdotto una nuova figura nel nostro panorama istituzionale, già peraltro molto variegato: il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, appunto.



Intuizione geniale, invero, perché la scomparsa di una persona è un evento di per sé difficile da inquadrare, può essere collegato ad un reato, o ad un problema sanitario o sociale o politico-internazionale e, quindi, richiede un approccio e strumenti straordinari.

Una scelta originale, oltretutto, non ci sono figure omologhe in altri Stati, senz'altro non ce ne sono nei Paesi europei, tanto che l'attività di quest'Ufficio ha suscitato l'attenzione e l'apprezzamento di istituzioni e organismi internazionali, come l'ONU, con i quali questo Ufficio si è interfacciato.

Una scelta soprattutto condivisa dalle associazioni dei familiari degli scomparsi che tanto avevano lottato perché vi fosse un approccio diverso nella gestione del fenomeno da parte dello Stato.

Peccato che a questa intuizione non sia seguita una più incisiva regolamentazione dell'Ufficio a supporto del Commissario.

E così l'impegno encomiabile dei miei predecessori si è spesso dovuto scontrare sia con le resistenze di un sistema sempre recalcitrante ad accettare nuovi livelli di competenze, sia con le notevoli carenze delle dotazioni umane, strumentali e normative a disposizione.

Tutto questo, a onor del vero, non ha impedito che l'attività si sviluppasse in settori apparentemente diversissimi ma tutti uniti da un comune denominatore: porre le basi per una migliore gestione del fenomeno.

Credo, però, che dopo dodici anni in cui l'attività del Commissario ha riscosso unanimi consensi ed apprezzamenti, e di questo ne va dato merito a chi mi ha preceduto, ora si sia giunti al punto in cui la scelta deve essere



portata avanti fino in fondo, con delle modifiche normative che consentano all'Ufficio di dispiegare in maniera più incisiva la sua attività e possano colmare vuoti nella gestione di alcune fattispecie nuove o rare fino a qualche tempo fa.

Alludo ad esempio alla complessa problematica dei bambini figli di un genitore straniero che vengono sottratti e portati all'estero o alla situazione dei minori stranieri che giungono numerosi nel nostro Paese e che, in base a convenzioni internazionali recepite dall'Italia non possono essere rimpatriati, dei quali, purtroppo, perdiamo le tracce. Troppo spesso, infatti, questi minori si allontanano dai centri, andando ad ingrossare le file delle persone che vivono ai margini della società, sfruttati in attività legali o illegali.

Proprio la consapevolezza che non è più rinviabile un salto di qualità che consenta a questa Istituzione di perseguire fino in fondo le finalità per le quali è stata concepita da un legislatore attento e sensibile, ma forse un po' troppo timido, ci ha portato ad organizzare la presentazione di questa 21^a relazione in questa Sala così prestigiosa.

Oggi vogliamo ripercorrere l'itinerario che questi 12 anni, partendo dal nulla, ha dato vita a un vero e proprio sistema di gestione del fenomeno; vogliamo indicare quali aspetti sono ancora da sviluppare, quali modifiche normative devono essere approvate e, soprattutto, vogliamo ricordare a tutti che la scomparsa di una persona non è un fatto privato ma rappresenta una tragedia per l'intera comunità ed evidenzia la fragilità di questa nostra società, apparentemente ipertecnologica ed in grado di controllare da remoto ogni aspetto della vita di un individuo, ma che non



sempre è in grado di intervenire per prevenire reati gravi o aiutare persone in difficoltà o almeno assicurare un nome ed una degna sepoltura agli innumerevoli corpi senza identità che giacciono abbandonati negli obitori. Con questa Relazione non vogliamo solo comunicare i risultati raggiunti ma condividere le iniziative avviate e gli sviluppi futuri per migliorare la gestione di un fenomeno che potrebbe riguardare ogni famiglia, perché come ha detto un presidente dell'associazione Penelope, che riunisce in tutta Italia i familiari degli scomparsi, “non ci sono persone geneticamente predisposte all'allontanamento, non ci sono quartieri più a rischio di altri, non ci sono professioni o mestieri immuni, o famiglie con dispensa, non ci sono vaccini”.

Avverto come Commissario la responsabilità di fare tutto il possibile non solo perché neppure un solo caso di scomparsa sia trascurato o sottovalutato e perché aumentino ancora le già alte percentuali di ritrovamenti ma affinché di questo fenomeno si parli nelle scuole, nei convegni, sui media, affinché l'approccio alla complessa problematica che è dietro ogni caso di scomparsa sia sempre più evoluto, efficiente e qualificato e perché si pongano basi solide per un'attività di prevenzione di molti casi di allontanamento.

Giuliana Perrotta



Indice

1. ANALISI DI UN PERCORSO	pag. 9
2. ANDAMENTO E VALUTAZIONE DEL FENOMENO ALLA DATA DEL 30 GIUGNO 2019	pag. 17
3. FOCUS: I MINORI SCOMPARSI	pag. 29
Le sottrazioni internazionali di minori	pag. 35
I minori stranieri non accompagnati	pag. 39
4. FOCUS: I CORPI SENZA NOME	
Un moderno sistema di gestione creato dal nulla	pag. 43
La Banca dati del DNA	pag. 47
I naufragi nel Mediterraneo: le attività di identificazione delle vittime	pag. 49
5. LE INIZIATIVE AVVIATE DALL'UFFICIO	
Il progetto di informatizzazione	pag. 55
La Consulta Nazionale per le persone scomparse	pag. 57
Il nuovo protocollo di intesa con il Capo della Polizia	pag. 59
La conoscenza del fenomeno e la prevenzione	pag. 61
La formazione permanente delle Forze dell'ordine	pag. 65
CONCLUSIONI E PROSPETTIVE	pag. 67
ALLEGATO: LE STATISTICHE	pag. 73





1. ANALISI DI UN PERCORSO

Dodici anni fa con Decreto del Presidente della Repubblica del 13 luglio 2007 veniva istituita per la prima volta la figura del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse a cui venivano assegnati i seguenti compiti:

- 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;
- monitorare le attività delle Istituzioni e dei soggetti impegnati sotto i vari profili, sia con riguardo al numero dei casi registrati che alle azioni investigative, assistenziali e sociali, con conseguente analisi dei relativi dati, 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.

Prima della istituzione della figura del Commissario Straordinario, non era ancora chiaro quanti fossero gli scomparsi in Italia: quanti uomini, quante donne, dove si fosse verificato l'evento. In sostanza, non esisteva una vera e propria banca dati dedicata, con una catalogazione specifica e, soprattutto, nessun sistema nazionale che potesse favorire le ricerche.

Nell'Audizione svolta in Commissione I – Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni - nel 2007, il Generale dell'Arma dei Carabinieri Salvatore Scoppa, Direttore del Servizio Analisi Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza faceva riferimento a 30.000 persone scomparse dal 1974 in poi.

Sono tanti i casi che, da allora, hanno profondamente scosso l'opinione pubblica e che hanno contraddetto **l'idea, spesso fuorviante**, che la scomparsa è quasi sempre un allontanamento volontario.



La scomparsa di una persona è un evento dai contorni non sempre definiti e, se è pur vero che non sempre la scomparsa sia configurabile come ipotesi di reato, è anche vero che non è pacifico che la scomparsa sia sempre volontaria.

Insomma il fenomeno delle persone scomparse è stato per molto tempo sottovalutato ed ignorato sia per i più disparati motivi di ordine sociale e criminale, sia per le difficoltà delle istituzioni e delle forze di polizia chiamate a fronteggiare un fenomeno non riconducibile ad un unico aspetto investigativo.

Finalmente, nel 2007 vi è stato, da parte del Legislatore, il riconoscimento del carattere peculiare e allarmante del fenomeno e la scelta di affidare ad un Commissario Straordinario, **istituzione unica nel suo genere a livello europeo**, il coordinamento di tutta la materia.

Lungimirante ed emblematica fu la scelta di prevedere nella struttura di supporto al Commissario la presenza di esponenti delle forze dell'ordine con qualifica di polizia giudiziaria. Evidente, quindi, l'intenzione di creare un organismo con effettivi compiti di coordinamento operativo in sinergia con l'Autorità giudiziaria, le Forze dell'ordine e i medici legali.

Dalla sua istituzione, anno dopo anno, grazie alla collaborazione delle Prefetture, delle Procure della Repubblica, delle Forze di Polizia e di tante altre istituzioni, si sono registrati sensibili miglioramenti nell'attività di ricerca delle persone scomparse.

Emblematico un caso di sottrazione di minore, verificatosi nel **2008**, all'indomani della nascita dell'Ufficio: una bambina di 4 anni sottratta alla madre, cittadina italiana dal padre, cittadino marocchino che, avvalendosi di documenti di identità falsi della stessa, la tratteneva in Belgio. Il caso si risolveva positivamente dopo 4 anni, grazie alla collaborazione con la Polizia di Stato e la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.



Sempre nel 2008, tramite i riscontri effettuati dall'Ufficio si arrivava ad identificare il corpo di un uomo scomparso dalla propria abitazione, 7 anni prima.

L'anno successivo il **2009** un altro caso di sottrazione di minore impegnava l'Ufficio: un bambino di nazionalità italiana scompariva, portato dalla madre straniera in Costa Rica. Grazie ai continui contatti con il Servizio di Cooperazione Internazionale del Dipartimento di P.S. e con il Consolato d'Italia competente, il caso è stato risolto ed il minore riaffidato al padre.

Nello stesso anno, un uomo anziano affetto da morbo di Parkinson, veniva ritrovato, purtroppo senza vita, dopo una lunga ricerca da parte delle Forze di Polizia e delle unità cinofile del Soccorso alpino e Speleologico.

Nel **2010** un giovane di 31 anni, affetto da disturbi mentali, scomparso a Milano, è stato successivamente ritrovato a Roma in piazza San Pietro, sulla base delle indicazioni raccolte dai familiari, che ipotizzavano che il loro congiunto potesse recarsi a Roma-San Pietro. L'Ufficio pertanto faceva intensificare le ricerche proprio in quell'area, mantenendo stretti contatti sia con la Questura, sia col personale di Polizia in servizio presso l'Ispettorato Vaticano.

Altro caso risolto positivamente è quello di un minorenne, allontanatosi nel giugno del 2011 in provincia di Como, ritrovato dopo una settimana a Zurigo dalla polizia cantonale. Anche per questa vicenda, l'Ufficio ha tenuto giorno dopo giorno stretti contatti con l'Autorità Giudiziaria competente, con la locale Prefettura e con le Forze dell'Ordine, ottenendo il risultato sperato.

Alla fine dell'anno 2012, sono stati rinvenuti alcuni resti umani, i cui esiti degli esami del DNA, hanno permesso di risalire alla scomparsa di un 17enne della provincia di Rieti, di cui si erano perse le tracce nella primavera del 2008.

Nel **2013** l'Ufficio si è occupato, tra l'altro, della vicenda del giovane universitario, prossimo alla discussione della tesi di laurea che spariva senza



lasciare traccia. Dalle indagini delle forze dell'ordine è emerso il ragazzo non si era contraddistinto per un percorso di studi brillante e che, contrariamente a quanto aveva comunicato ai genitori, non era affatto prossimo alla laurea. Per questo motivo si era reso irreperibile ed era intenzionato ad arruolarsi nella Legione Straniera francese. L'azione di collegamento attuata da questo Ufficio con alcune amministrazioni dello Stato (in particolare con l'Ambasciata d'Italia in Francia) consentiva di rintracciarlo a Marsiglia, dove, raggiunto dalla famiglia, il giovane desisteva dai suoi propositi e rientrava con i genitori a casa.

A volte anche una banale complicazione nell'effettuare un check-in in aeroporto e il trattenimento per accertamenti di polizia può gettare nella disperazione una famiglia che attende il rientro del figlio in Italia.

E' avvenuto sempre nel **2013**, a seguito della denuncia di scomparsa di un giovane di rientro in aereo dalla Danimarca in Italia, dove lo attendeva la madre e dove non era mai arrivato. Le ricerche avviate anche in ambito internazionale, grazie alla Banca dati SDI-Schengen, hanno consentito di scoprire che il ragazzo era stato trattenuto dalla polizia danese per accertamenti.

Numerosi casi di scomparsa riguardanti persone affette da disturbi mentali si sono conclusi positivamente, grazie alle ricerche opportunamente indirizzate dall'Ufficio come, ad esempio, sempre nel **2013** il caso di una ragazza affetta da schizofrenia conclamata, che facendo ricorso a false identità, e senza denaro né telefono e priva di documenti riusciva a spostarsi indisturbata tra Stati Uniti e Svizzera dove veniva identificata. Nonostante ciò, la ragazza riusciva a sparire nuovamente, negando il consenso alla comunicazione del luogo di dimora. Nel corso del tempo veniva individuata in varie località dell'Italia e della Svizzera tedesca, finché dopo più di un anno dall'allontanamento, all'ennesima identificazione, veniva ricoverata in una struttura ospedaliera. Attualmente segue con regolarità una terapia farmacologica che le permette di evitare le fasi acute degli scompensi psicotici, individuati dai medici come causa degli allontanamenti.



Nel **2014** l'Ufficio veniva interessato alla vicenda, romanzesca, simile a quella raccontata in un film di Hollywood, di un trentenne, sofferente in modo ricorrente di una patologia nervosa e depressiva, solito ad allontanarsi frequentemente da casa. Il ragazzo risultava scomparso da più di tre anni, durante i quali, dopo essersi disfatto dei documenti personali, riusciva, grazie alle sue non comuni capacità, a crearsi un'altra vita, spacciandosi per avvocato ed iniziando una convivenza con una ragazza, con il **benepiacito** dei genitori della stessa. Una sua lunga assenza aveva insospettito i genitori della ragazza che dopo una approfondita ricerca, scoprivano la vera identità del giovane che veniva convinto dalla ragazza a presentarsi alle forze dell'ordine, consentendo ai genitori che si erano rivolti a questo Ufficio, disperati dopo anni di assenza, di poterlo riabbracciare.

Alcuni casi di scomparsa sono poi legati a conoscenze pericolose fatte via web, come l'allontanamento da casa di una giovane appena maggiorenne nel **2015** che uscita da casa per recarsi a scuola, comunicava la sua intenzione di non farvi ritorno perché innamorata di un ragazzo nordafricano conosciuto in chat e, soprattutto, perché la famiglia osteggiava la sua conversione alla fede islamica. La ragazza, rintracciata, essendo maggiorenne, ha scelto comunque di non rientrare in famiglia.

Nel **2016**, in seguito ad un grave incidente stradale un giovane di 25 anni, dopo 23 giorni di coma, riportava gravi danni neurologici e assumeva comportamenti sempre più estremi tanto da tentare in un'occasione, il suicidio, sventato fortunatamente dalla madre. Ricoverato, si sottraeva alle cure ospedaliere e si allontanava. Nella denuncia di scomparsa, la madre riferiva che il giovane era scomparso portando con sé documenti e telefono cellulare. Localizzato, dopo lunghe ricerche su un'isola greca, con il coinvolgimento dell'Ambasciata Italiana e della locale Polizia, il giovane veniva raggiunto dal padre che lo convinceva a rientrare in famiglia



In alcuni casi l'intervento dell'Ufficio ha portato all'accertamento dell'identità di reperti umani che ha consentito di chiudere, anche se in senso infausto, una vicenda di scomparsa. Nel **2017** veniva ritrovato un reperto osseo che l'esame antropologico escludeva potesse appartenere a un giovane allontanatosi, nel **2008**, da una comunità di recupero vicina al luogo del ritrovamento. Tuttavia, su iniziativa dell'Ufficio, veniva richiesto alla Procura competente di autorizzare le forze di polizia ad acquisire i campioni biologici dei familiari in linea retta dello scomparso. In tal modo si accertava la reale compatibilità dei resti al giovane scomparso attraverso il raffronto del DNA. Di recente al fine di accertarne le cause del decesso l'Ufficio è intervenuto affinché fossero disposti ulteriori ricerche per rinvenire altre parti del corpo.

Frequenti sono i casi di allontanamento di persone affette da particolari patologie degenerative come l'Alzheimer e il Parkinson che, se scattano immediatamente le ricerche, fortunatamente, si concludono positivamente. Come è avvenuto con il pensionato toscano allontanatosi nel 2018, nel corso di una cena, e ritrovato all'alba, in discrete condizioni, in un fosso, dopo un'intera notte di pioggia battente, grazie ad una squadra di soccorritori muniti di cani molecolari.

Tra i casi più recenti, si ricordano quello della scomparsa di una minorenni, figlia di genitori separati allontanatasi nel febbraio scorso da casa per dissidi ed incomprensioni con la madre, rintracciata dopo pochi giorni e di affidata alla famiglia, grazie all'impulso dato alle ricerche e la scomparsa di una cittadina italiana sessantunenne, segnalata nel giugno 2018, che si è risolta nel gennaio di quest'anno, allorché la stessa, con intenti suicidi si è gettata nelle acque del Tevere ed è stata salvata dalla polizia ed identificata.

L'Ufficio di recente ha dato nuovo impulso alle ricerche di due adolescenti scomparsi nel 1992 che, secondo quanto dichiarato a suo tempo dalla madre, potrebbero essere stati visti in compagnia di nomadi, ipotesi sostenuta anche da varie segnalazioni e approfondita dalle forze dell'ordine ma sempre con esito



negativo. A tal proposito, non si può escludere che a suo tempo i ragazzini si siano uniti volontariamente a tali comunità, o che ne siano stati costretti e che per varie vicissitudini ne facciano tuttora parte. Alla luce delle nuove tecniche investigative, all'epoca della scomparsa non ancora diffuse, è stato richiesto all'Autorità Giudiziaria l'estrapolazione del profilo genetico dai campioni biologici dei familiari degli adolescenti scomparsi, da inserire nella Banca dati del DNA, per consentirne la comparazione con i DNA di eventuali persone arrestate o con quello di cadaveri non ancora identificati.





2. ANDAMENTO E VALUTAZIONE DEL FENOMENO

L'analisi che segue è stata svolta dall'Ufficio sulla scorta dei dati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento di P.S., riferiti al periodo 1° gennaio 1974 - 30 giugno 2019, dati che sono stati elaborati e pubblicati come allegato alla Relazione.

Da tale quadro di riferimento abbiamo voluto individuare alcune linee di tendenza del fenomeno.

In primis, si vuole evidenziare che non si tratta di un **fenomeno recessivo**.

Infatti, dal 1974, anno in cui inizia la registrazione delle scomparse, al 2018, come si evince dal *grafico n.1*, le denunce sono aumentate in maniera pressoché costante fino al 2014, allorché si registrano aumenti del 100%. (*grafico n.2*)

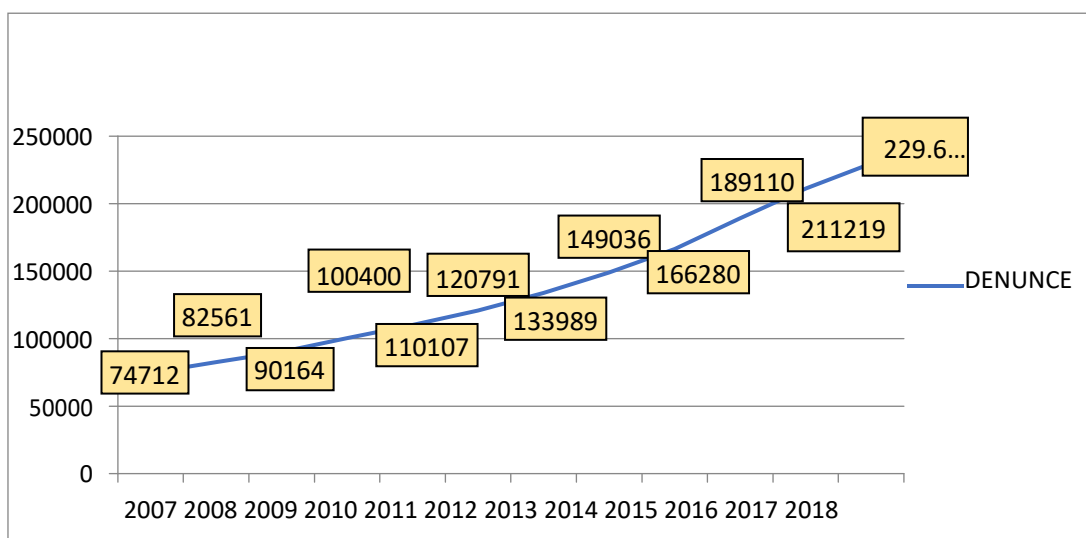


Grafico n. 1 – denunce persone scomparse

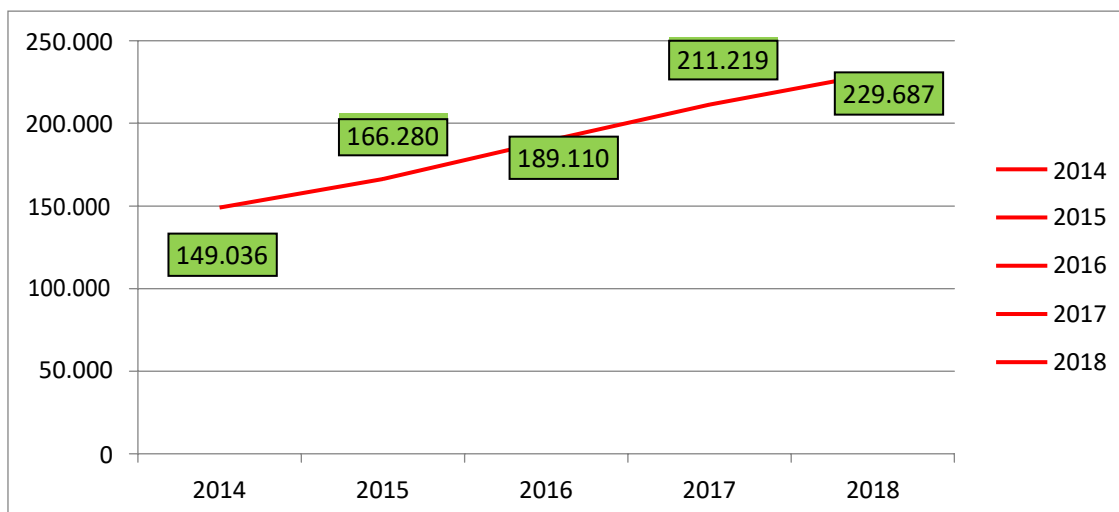


Grafico n. 2 – denunce persone scomparse dal 2014 al 2018

Analizzando i dati della tabella n.1 relativa all’andamento delle denunce dal 2014 al 2018, distinte per sesso, età e nazionalità, si rileva che negli anni 2015-2017 il numero dei minori scomparsi raddoppia, mentre nel 2016 addirittura si triplica. Questo è dovuto al massiccio incremento degli arrivi di migranti verificatosi nel periodo in esame, e, in particolare, al fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) che si allontanano dai centri di accoglienza che li ospitano.

DENUNCE DI SCOMPARSA PER ANNO								
ANNO	Denunce di scomparsa	sesso		nazionalità		fasce di età		
		femmine	maschi	italiani	stranieri	minorenni	maggioirenni	over 65
2018	18.093	5.549	12.544	8.002	10.091	10.685	6.484	924
2017	20.638	6.177	14.461	7.729	12.909	13.738	6.068	832
2016	22.483	6.842	15.641	7.755	14.728	16.044	5.563	876
2015	16.944	5.751	11.243	7.777	9.217	10.799	5.292	903
2014	15.020	5.298	9.722	7.481	7.539	8.135	5.972	913

Tabella. n.1



Nel continuare ad analizzare i dati generali dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2018, con riguardo ai ritrovamenti e alle persone da rintracciare, emerge da una parte, come già evidenziato, l'aumento delle denunce (*grafico n.3*), dall'altro un sensibile miglioramento delle percentuali di ritrovamento degli scomparsi. (*tabella n.2*)

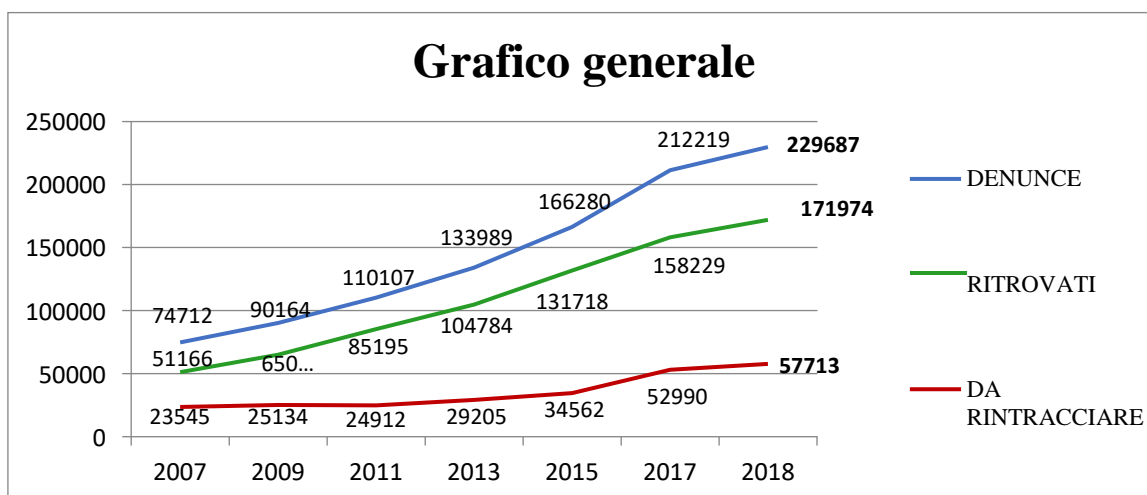


Grafico. 3

PERCENTUALE DEI RITROVAMENTI E DELLE PERSONE DA RINTRACCIARE					
ANNO	Denunce di scomparsa	Ritrovamenti	%	Persone ancora da ricercare	%
2018	229.687	171.974	74,8%	57.713	25,2%
2017	212.219	158.229	74,5%	52.990	25,5%
2015	166.280	131.718	79,2%	34.562	20,8%
2013	133.989	104.784	78,2%	29.205	21,8%
2011	110.107	85.195	77,4%	24.912	22,6%
2009	90.164	65.030	72,2%	25.134	27,8%
2007	74.712	51.166	68,5%	23.545	31,5%

Tabella. 2

Nel 2007, anno in cui è stato istituito il Commissario Straordinario, le percentuali di ritrovamenti erano intorno al 68,5%, negli anni successivi aumentano fino al 79,2% del 2015, per attestarsi intorno al 75% circa negli anni successivi.



Analizzando i dati **del semestre corrente** emerge che:

1. le denunce in totale nel primo semestre 2019 sono state 6.761, con un andamento costante, ad eccezione di un leggero aumento nel mese di giugno (grafico n.4);

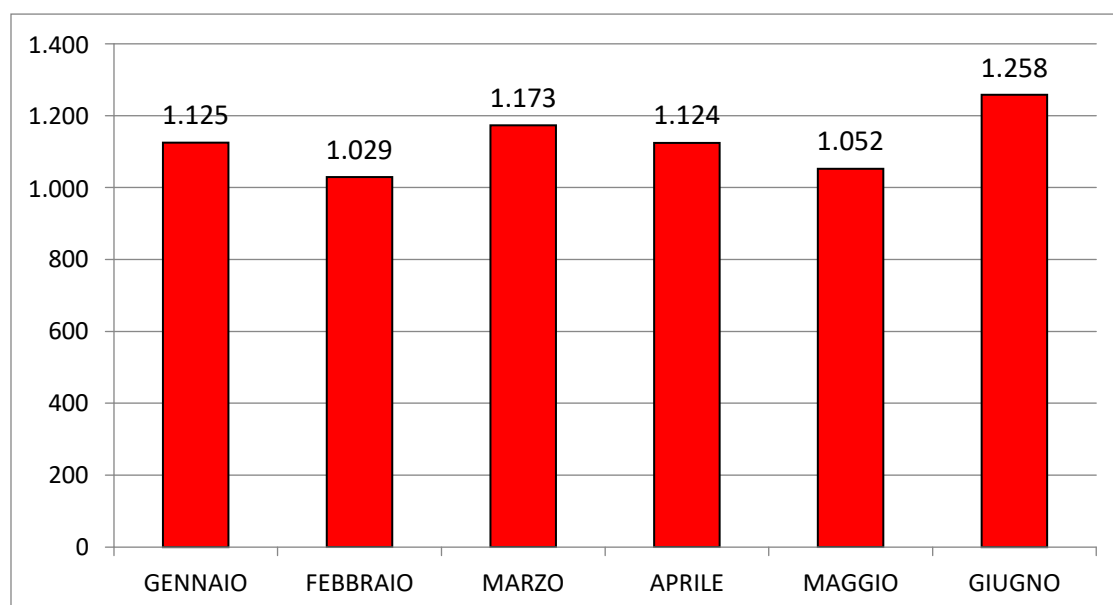


Grafico. 4 – denunce persone scomparse I° semestre 2019

2. il 66% degli scomparsi è di sesso maschile (grafico n.5);

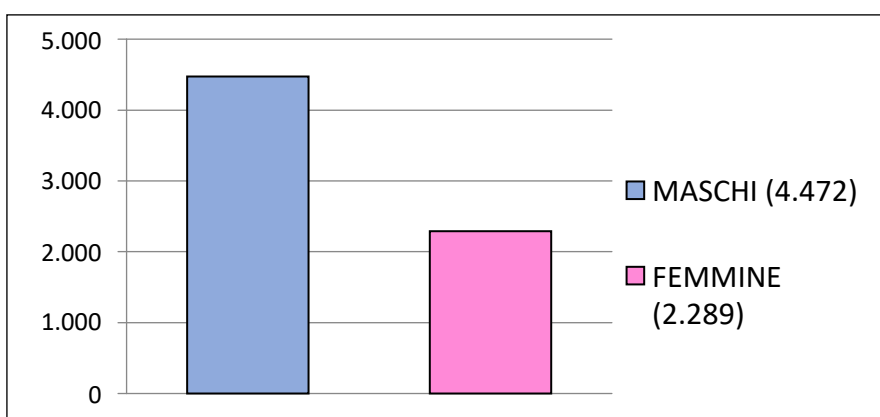


Grafico. 5 – distinzione per sesso



3. il 54% degli scomparsi sono minori (*grafico n.6*);

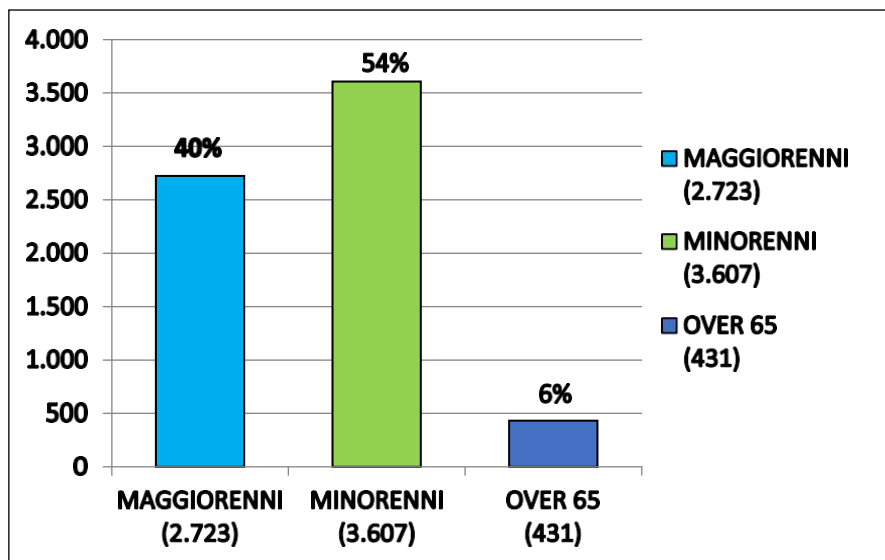


Grafico. 6 – distinzione per età

4. per quanto riguarda la cittadinanza (*grafico. n.7*) gli scomparsi italiani sono il 56% a fronte del 44% degli stranieri. Tale percentuale si inverte (*grafico n.8*)

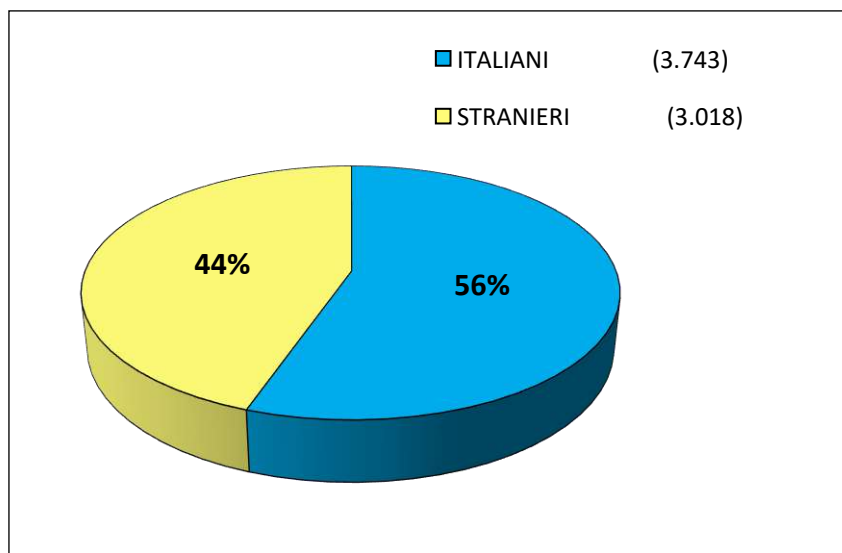


Grafico. 7 – distinzione per cittadinanza

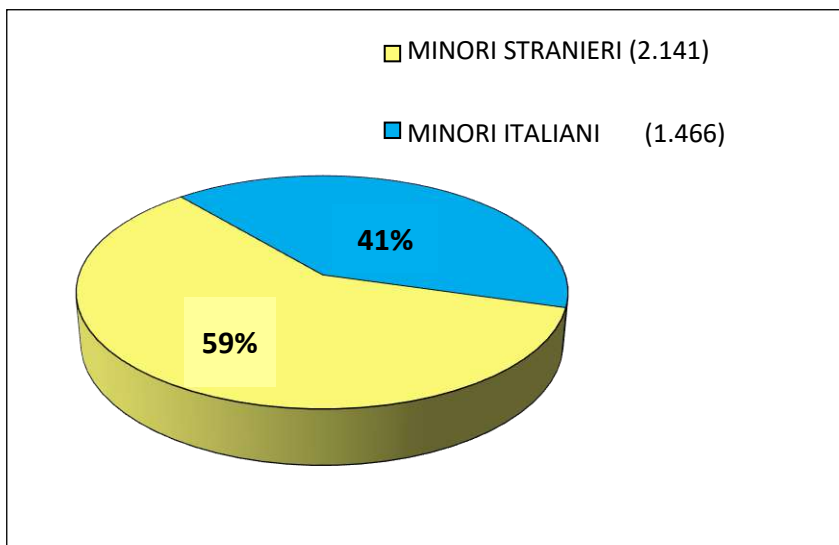


Grafico. 8 – denunce minori 1° semestre 2019

se si esaminano le denunce di scomparse relative ai minori: i minori stranieri sono il 59% a fronte del 41 % di minori italiani. Le denunce di scomparsa di minori stranieri sono quindi ancora in numero superiore a quelle degli italiani, a dimostrazione che il fenomeno dei MSNA che arrivano nel Paese e si allontanano dai centri senza lasciare traccia è ancora rilevante benché in diminuzione rispetto agli anni 2015-2017 (*grafici da 9 a 11*);

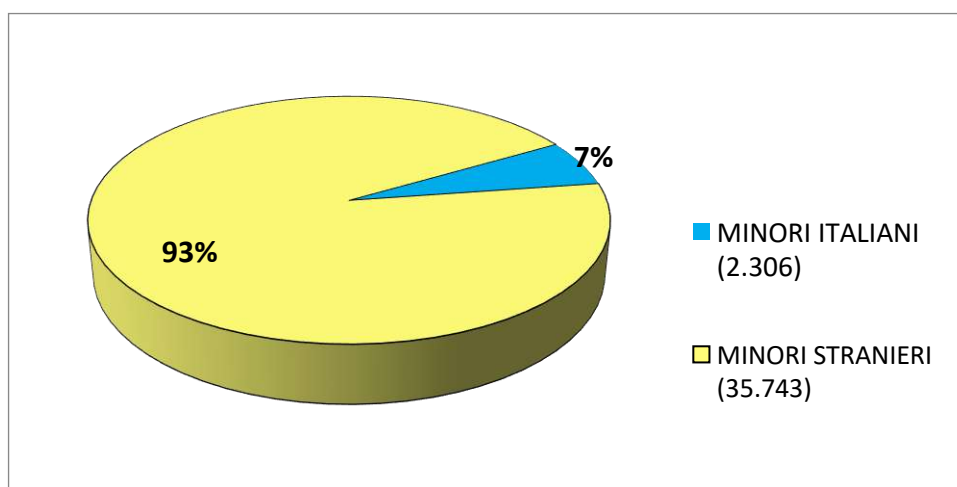


Grafico. 9 – denunce minori 2015

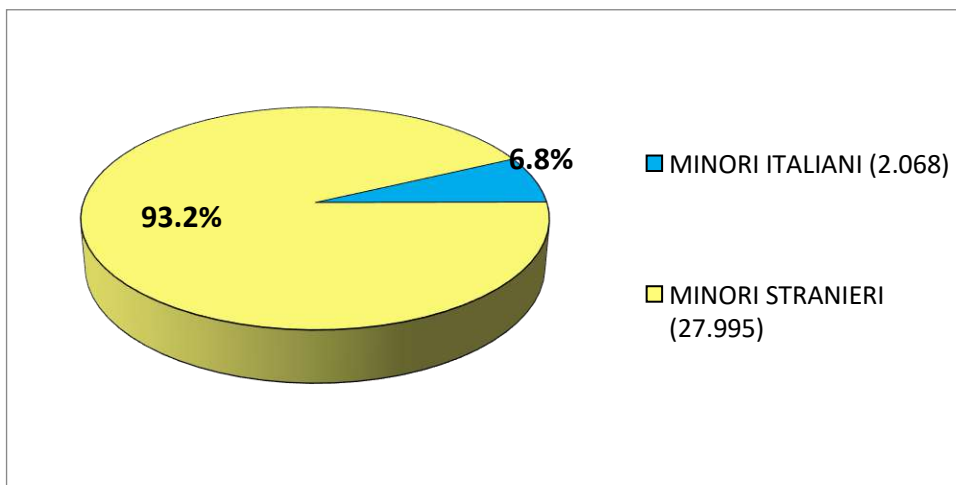


Grafico. 10 – denunce minori 2016

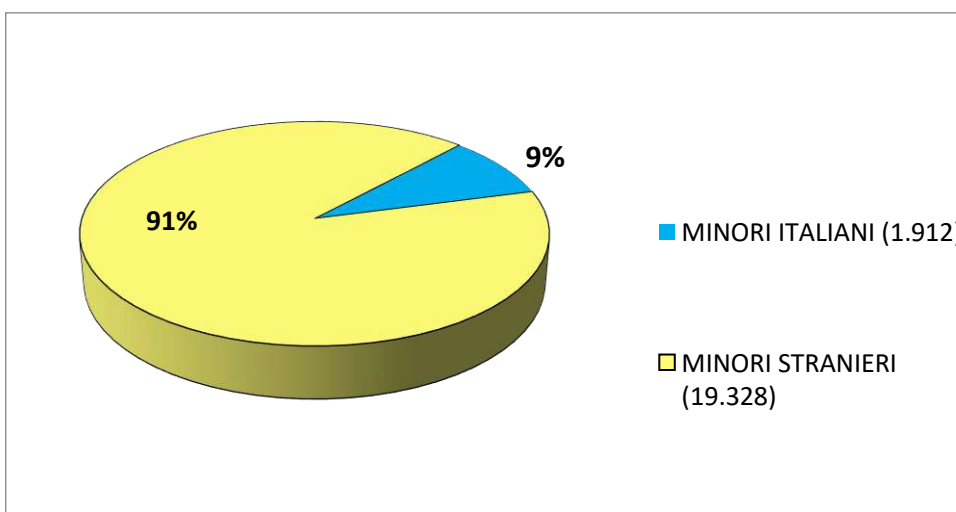


Grafico. 11 – denunce minori 2017



L'andamento in generale delle denunce e dei ritrovamenti nel **primo semestre 2019** è il seguente:

Trend I semestre 2019

	DENUNCE	RITROVAMENTI	ANCORA DA RICERCARE
GENNAIO	1.125	724	401
FEBBRAIO	1.029	713	316
MARZO	1.173	810	363
APRILE	1.124	749	375
MAGGIO	1.052	678	374
GIUGNO	1.258	614	644
	6.761	4.288 (*)	2.473

Ritrovamenti = 63 %

(*) 82 persone sono state ritrovate decedute

Tabella. 3

Al momento, si registra una percentuale di ritrovamenti inferiore rispetto agli anni precedenti (63%). Tuttavia, il dato potrà essere valutato solo al termine dell'anno.

Nella tabella successiva sono state riportate le motivazioni della scomparsa del semestre in esame.

Tali motivazioni sono indicate nella denuncia e inserite dall'operatore di polizia nel sistema.

MOTIVAZIONE DELLA SCOMPARSA 1° SEMESTRE 2019		
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	5.074	75,0%
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	419	6,2%
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	423	6,2%
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minorenni)	55	0,8%
POSSIBILI VITTIME DI REATO	22	0,4%
NON DETERMINATA	768	11,4%
	6.761	

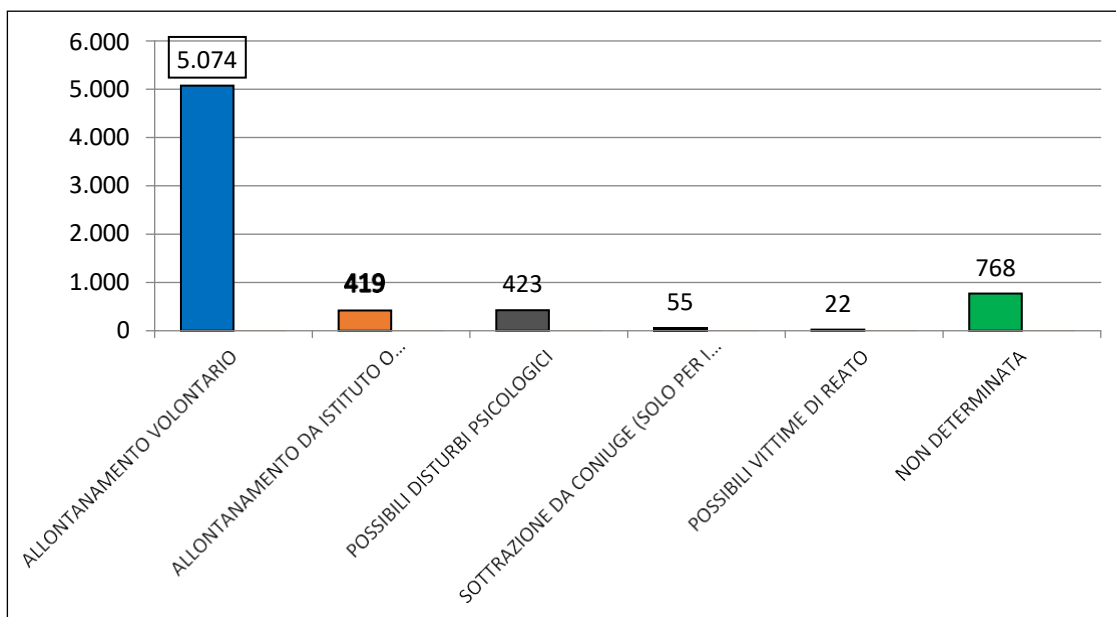


Grafico n.12: le motivazioni nelle denunce di scomparsa nel 1° semestre 2019

L'**allontanamento volontario**, come emerge dal *grafico n.12* è ancora la principale motivazione della scomparsa. Si tratta di un'annotazione che, in assenza di precisi elementi forniti dai familiari, è spesso indicata sommariamente da parte delle Forze dell'ordine nei verbali di denuncia di scomparsa, sulla base di quel vecchio *modus operandi* che troppo spesso riconduceva la scomparsa di una persona alla volontà della stessa di far perdere le sue tracce.

Nell'ambito degli allontanamenti volontari sono considerati anche i casi di allontanamento di minori dai centri di accoglienza che dovrebbero invece essere rubricati con tale specifica motivazione.

La casistica dei "**possibili disturbi psicologici**" comprende in gran parte malati di Alzheimer e di altre malattie neurologiche degenerative.

Si osserva, infine, che la "**motivazione non determinata**", nella quale rientravano tutti quei casi denunciati in passato quando non era previsto che nella denuncia vi fosse l'obbligo di indicare la motivazione della scomparsa, e che quindi non dovrebbe essere più presente attualmente, viene ancora riportata in **748**



casi. E' una voce che, insieme ad altre anomalie rilevate nell'annotazione delle denunce, dovrà scomparire, al fine di migliorare la qualità del dato, che è a garanzia di una migliore circolarità delle informazioni sulla base delle quali vengono effettuate le ricerche delle persone scomparse.

Con l'entrata in vigore della Legge n. 203/2012, nel corso degli anni, si è consolidata la collaborazione fra le Prefetture e le Forze dell'ordine sul tema delle persone scomparse. Ad un iniziale e comprensibile periodo di assestamento, è seguito un proficuo scambio di informazioni che hanno consentito ulteriori aggiustamenti nelle tecniche di comunicazione, in particolare sulla classificazione e precisione del dato, che è migliorato notevolmente.

L'obiettivo è ottenere la massima accuratezza nei dati raccolti in sede di denuncia al fine di orientare da subito le operazioni di ricerca: l'attenzione e la precisione fin dalla verbalizzazione delle denuncia di scomparsa, e l'opera di comunicazione dei fatti alle altre amministrazioni e alle altre componenti coinvolte sono elementi fondamentali per il buon esito delle ricerche.

Nonostante i numerosi passi in avanti compiuti, la ricerca delle persone scomparse potrebbe migliorare ulteriormente, puntando su una maggiore divulgazione delle migliori pratiche da attuare, sulla formazione degli operatori e sullo sviluppo di nuove tecniche operative che vengono proposte all'Ufficio da amministrazioni pubbliche, da associazioni o da privati cittadini.



Concludiamo questa analisi dei dati statistici con il grafico n.13 sulle persone scomparse dal 1974 fino al semestre in corso, ancora **da rintracciare**: sono **59.044** di cui 9.907 italiani e 49.137 stranieri secondo le seguenti fasce di età:

42.591 minorenni (2.515 italiani - 40.076 stranieri)

14.838 maggiorenni (6.020 italiani - 8.818 stranieri)

1.615 ultrasessantacinquenni (1.372 italiani - 243 stranieri)

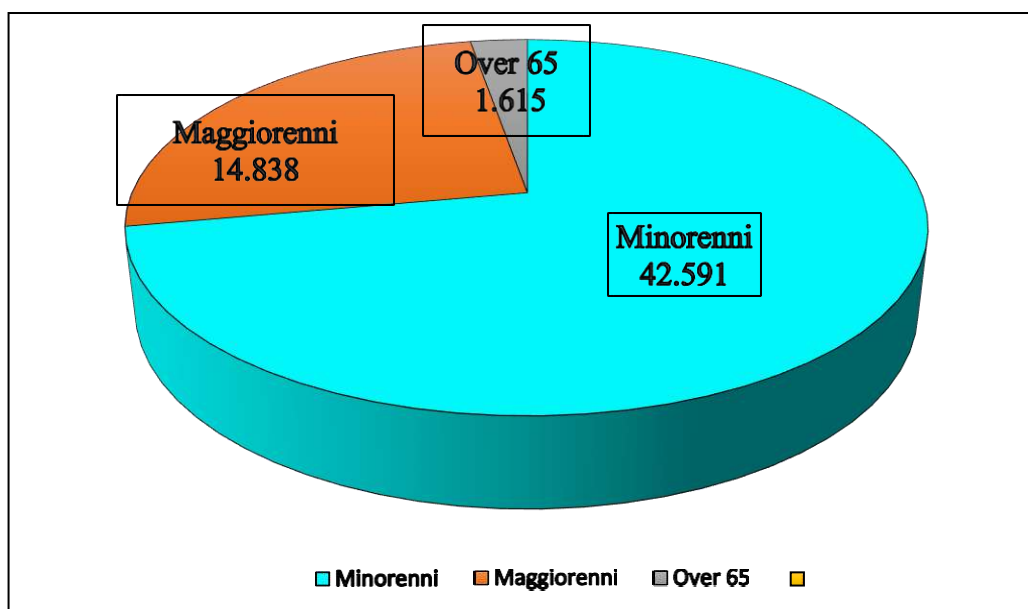


Grafico. 13 – persone scomparse ancora da rintracciare al 1974 al giugno 2019

Le **regioni** dove nel corso degli anni il fenomeno ha assunto maggiore consistenza sono la **Sicilia** (14.350), la **Lombardia** (4.306), il **Lazio** (4.236), la **Calabria** (3.650) e la **Puglia** (3.326).





3. FOCUS: I MINORI SCOMPARSI

La scomparsa di una persona è sempre un evento drammatico, ma lo è ancor più quando a scomparire è un minore.

Dal seguente grafico, (*grafico n. 14*) elaborato sulla base dei dati SDI, emerge come il 73% circa delle persone che complessivamente devono essere rintracciate è costituito da **minori**;

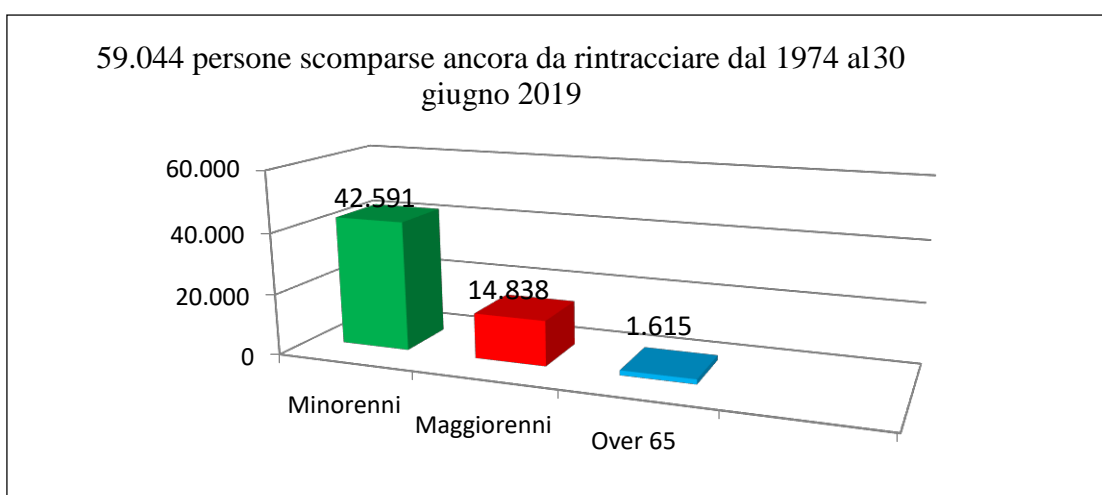


Grafico n.14: Persone scomparse da rintracciare dal 1974 al 1° semestre 2019

Ma dei 42.591 **minorenni da rintracciare dal 1974 al 30 giugno 2019**: n. 2.515 sono italiani e n. 40.076 stranieri, che quindi rappresentano il 67% delle persone ancora da rintracciare.

Tale dato così rilevante è relativo soprattutto agli ultimi 5 anni, in corrispondenza con l'impennata di arrivi di migranti, il grafico successivo (*grafico n. 15*) mostra infatti l'andamento delle denunce di scomparse di minorenni distinti in stranieri e italiani anno per anno.

I minorenni scomparsi in Italia dal 2014 al 2018 sono stati **62.105**, di cui ritrovati **31.097**, ancora da rintracciare **31.008**.

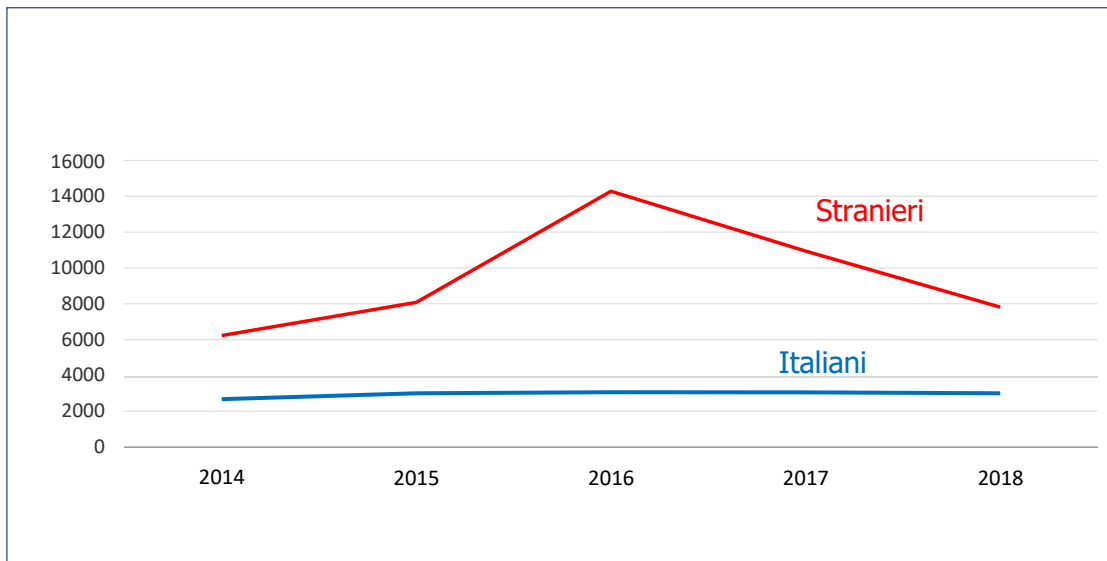


Grafico n. 15: Denunce di scomparsa di minori stranieri e italiani dal 2014 al 2018

E' un *trend* che permane anche se in flessione nel 1° semestre 2019 con riferimento alle denunce di scomparsa di minorenni (*grafico n. 16*).

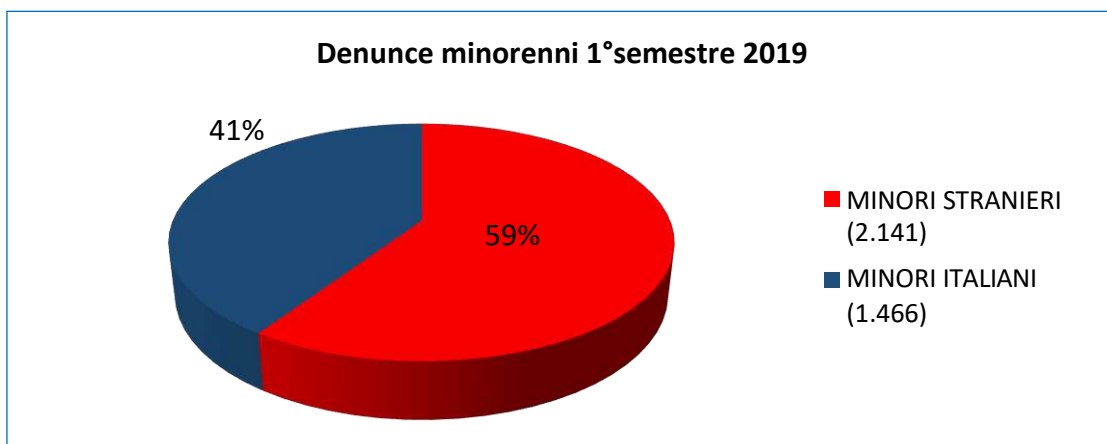


Grafico n. 16: Denunce di scomparsa di minori nel 1° semestre 2019

Per quanto riguarda i minori italiani con riferimento agli ultimi 5 anni, come mostra il grafico successivo, le denunce sono state 14.793, ne sono stati ritrovati 13.495, mentre ne restano da rintracciare 1.298.

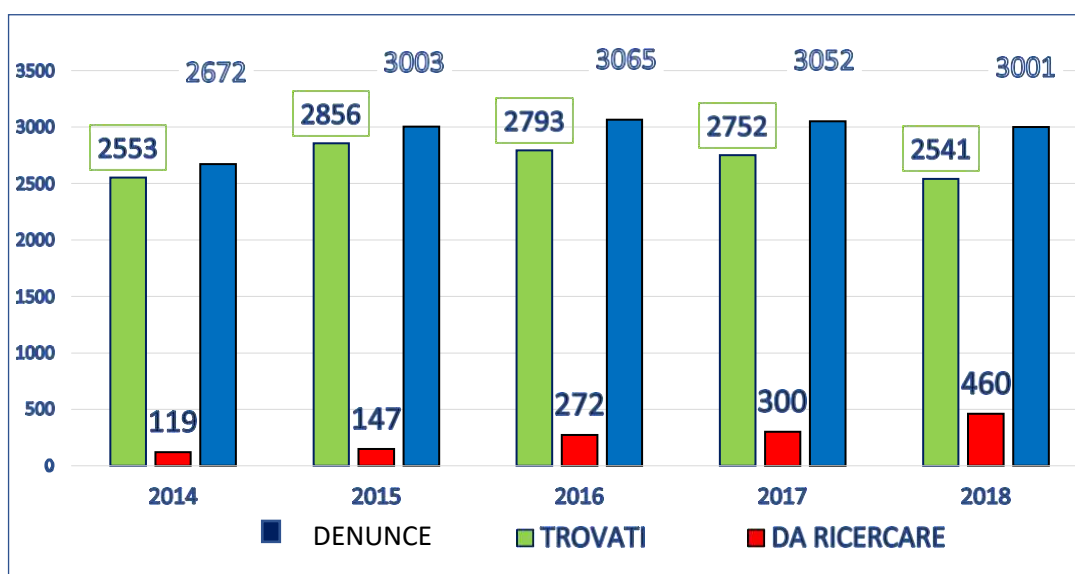


Grafico n. 17: I minori italiani scomparsi dal 2014 al 2018

La valutazione statistica relativa agli ultimi 5 anni (2014-2018) evidenzia un leggero aumento di scomparse e quindi di minori ancora da rintracciare, anche se è confermato che gli allontanamenti dei minori si risolvono positivamente in breve tempo. Il grafico n.17 ci mostra un andamento del fenomeno in aumento con circa 300 casi in più dal 2014 al 2018.

Tali dati, le iniziative in atto e quelle da avviare sono state oggetto dell'incontro con i diversi attori istituzionali e del volontariato convocato dall'Ufficio in occasione della **Giornata internazionale dei Bambini Scomparsi** che ricorre il 25 maggio di ogni anno, dal 1983, allorchè fu istituita in ricordo della scomparsa del piccolo Ethan Patz, rapito a New York nel 1979.

All'incontro hanno preso parte autorevoli rappresentanti ed esperti della tematica quali: l'Ufficio del Procuratore Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori, il Ministero della Giustizia, il MIUR e il Ministero della Salute e il Ministero dell'Interno (Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Dipartimento delle Libertà Civili), i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio (Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali; Dipartimento Protezione



Civile), l’Autorità del Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, l’Assessorato alla Persona, Scuola e Comunità Solidale di Roma Capitale, la Prefettura di Roma. Sono intervenuti, inoltre, rappresentanti dell’ANCI e di diverse Associazioni che collaborano da tempo con la struttura del Commissario quali l’Associazione Telefono Azzurro e la Federazione Psicologi per i Popoli.

I partecipanti hanno rappresentato una serie di aspetti problematici legati al fenomeno: dalla tutela per i minori per la quale è necessario predisporre adeguate misure in ogni occasione, alla verifica delle strutture di accoglienza, molte in completo stato di abbandono e non sufficientemente sicure, dalle quali si allontanano i minori in affidamento; dalla esigenza di immediata identificazione dei minori stranieri alla piena applicazione dei decreti attuativi della Legge n. 47/2017, recante “*Disposizioni in materia di misure di protezione per i minori stranieri non accompagnati*” con un effettivo coinvolgimento dei tutori, la cui formazione dovrebbe essere uniformemente garantita a livello nazionale.

L’incontro è stata l’occasione anche per illustrare e condividere le buone pratiche e i progetti messi in atto. Si citano, ad esempio:

- le iniziative da tempo intraprese dalla Prefettura di Roma con l’attivazione di una “cabina di regia” istituita per le scomparse “*preoccupanti*” con il coinvolgimento, oltre che delle Forze dell’ordine, anche di alcuni Enti che possono contribuire ad un rapido rintraccio, come l’ATAC e l’AMA. Il protocollo sottoscritto dal Prefetto di Roma e dal Commissario del Governo per le persone scomparse nel 2015, che ha portato all’istituzione di un **Osservatorio** presso la Prefettura, per lo studio del fenomeno degli allontanamenti dei minori stranieri dai centri di accoglienza con la collaborazione dell’Università “Sapienza” e con la previsione, tra l’altro, di un progetto per lo studio del fenomeno e la formazione degli operatori da realizzare con i fondi europei, attualmente al vaglio dell’Ufficio;



- le linee guida introdotte dell'Amministrazione capitolina, che prevedono una sussidiarietà orizzontale con il terzo settore, strutturata nel Forum Infanzia Adolescenza riunitosi per la prima volta il 20 dicembre 2018 per l'ascolto, la partecipazione e la condivisione di obiettivi comuni. Al Forum partecipano 83 realtà associative, individuate sulla base di un avviso pubblico, che ha portato ad acquisire alcune importanti esperienze di attività in rete quali le scuole di periferia per l'inclusione dei ragazzi rom o le unità mobili nei campi;
- l'impegno del Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della Giustizia in materia di sottrazione di minori e di sequestro di persona;
- la consolidata collaborazione delle organizzazioni del volontariato con le Prefetture nelle attività di ricerca e la formazione dedicata agli operatori svoltasi anche con il sostegno del Dipartimento Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- le attività del Dipartimento della Pubblica Sicurezza come quelle del Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni per contrastare i pericoli derivanti dall'uso dei social; e quelle della Direzione Centrale Anticrimine, che ha realizzato una brochure dedicata ai bambini scomparsi in occasione del *International Missing Children Day*, contenente informazioni sul fenomeno e sulle procedure di ricerca dei minori scomparsi. Tale strumento è stato utilizzato per la campagna di sensibilizzazione portata avanti dal sito istituzionale della Polizia di Stato realizzato con il network europeo e con l'ICMEC- *International Centre for Missing and Exploited Children* organizzazione non governativa nata nel 1999 negli Stati Uniti. Della rete al momento fanno parte 29 Paesi e, nel quadro del rinnovamento tecnologico attuato di recente, è stata realizzata una piattaforma informatica denominata "*GMCN*gine" che utilizza la tecnologia del riconoscimento facciale per confrontare le immagini dei minori scomparsi con quelle acquisibili dal web e dal dark web fornendo possibili *matching* utili al rintraccio.



Dall'incontro del **21 maggio 2019** è emersa la necessità di dare impulso a strategie comuni e a “politiche di contrasto” più incisive per prevenire ed arginare il fenomeno dei minori scomparsi e tutelarli dalle diverse forme di abuso.

Per questo, si è deciso di avviare presso l'Ufficio una “rete di collegamento permanente” tra le istituzioni e le associazioni di volontariato con l'istituzione di tavoli tematici che vertano: sul quadro di riferimento normativo di settore; sul monitoraggio dei dati e le politiche di contrasto e prevenzione; sulle sottrazioni internazionali di minori e sui minori stranieri non accompagnati.

Si ritiene utile dedicare in questa relazione semestrale un approfondimento specifico in ordine proprio alle sottrazioni di minori e ai minori stranieri non accompagnati.



3.1 LE SOTTRAZIONI INTERNAZIONALI DEI MINORI

Con l'espressione "*sottrazione internazionale di minori*" si indica sia il trasferimento che il trattenimento illecito di un minore trattenuto all'estero.

Alla data del 30 giugno 2019 sono stati **478** i minori sottratti, di cui **205** sono minori italiani e **273** quelli stranieri.

Si tratta di un fenomeno crescente, per diverse concause che lo alimentano, a partire dall'aumento consistente di matrimoni o di convivenze binazionali, prodotte dall'incremento della presenza di stranieri sul territorio nazionale.

Le differenze socio-culturali e religiose spesso determinano un'elevata conflittualità di tali unioni che sfociano, nei casi più estremi, in separazioni traumatiche e nella sottrazione del figlio da parte di uno dei due genitori allo scopo di trasferirlo nel proprio paese di origine.

Secondo l'art. 3 della Convenzione de L'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori del 25.10.1980 "Il trasferimento o il mancato rientro di un minore è ritenuto illecito:

- a) quando avviene in violazione dei diritti di affidamento assegnati ad una persona, istituzione o ogni altro ente, congiuntamente o individualmente, in base alla legislazione dello Stato nel quale il minore aveva la sua residenza abituale immediatamente prima del suo trasferimento o del suo mancato rientro;
- b) se tali diritti erano effettivamente esercitati, individualmente o congiuntamente, al momento del trasferimento del minore o del suo mancato rientro, o avrebbero potuto esserlo se non si fossero verificate tali circostanze.

Il diritto di affidamento può, in particolare, derivare direttamente dalla legge, da una decisione giudiziaria o amministrativa o da un accordo vigente in base alla legislazione del predetto Stato. Simile definizione viene data anche dal Reg.(CE) n. 2201/2003 all'art. 2 par.11.



La sottrazione internazionale di minori viene comunemente definita:

- a) “attiva”, quando il minore viene illecitamente condotto dall’Italia all’estero o non è ricondotto in Italia - quale Paese di residenza abituale - a seguito di un soggiorno all’estero;
- b) “passiva”, quando un minore viene illecitamente condotto dall’estero in Italia, o vi è qui trattenuto.

Nell’ordinamento italiano, la sottrazione di minore costituisce reato ex art. 574 bis c.p., ma tale previsione normativa non sembra ancora garantire sufficiente tutela. Infatti la fattispecie di reato, essendo collocata all’interno della sezione codicistica inerente ai delitti contro la famiglia, non in quella contro la personalità o la libertà individuale o, comunque, contro la persona, fa sì che il bene giuridico protetto non sia la libertà del minore ma la potestà (oggi responsabilità) dell’altro genitore, al punto che il consenso dell’interessato non ha funzione discriminante ma meramente attenuante (ai sensi del comma 2, in presenza di minore ultraquattordicenne); inoltre la previsione di 4 anni come pena massima edittale, comporta l’inapplicabilità dei principali e più efficaci mezzi di ricerca della prova come le intercettazioni telefoniche e ambientali in primo luogo e la misura di custodia cautelare.

La Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia, approvata a New York il 20 novembre 1989 ed introdotta nell’ordinamento italiano con la legge n. 176 del 1991 e ratificata da 194 e i suoi 3 protocolli opzionali sono lo strumento internazionale più completo in materia di promozione e di tutela dei diritti dell’infanzia. Tale Convenzione, però, non ha portata immediatamente precettiva (*self-executive*) e, pertanto, non può essere fonte di alcun ricorso nel Paese convenuto. È, infatti, un documento che sancisce l’accordo tra diverse nazioni ed ovviamente non prevede sanzioni per i singoli cittadini sottraenti; altresì non previste sanzioni, richiami, ammonizioni o radiazioni per i Paesi convenuti che la applicano limitatamente o non la applicano affatto.



L'Ufficio, sulla delicata questione delle sottrazioni dei minori, ha svolto uno studio approfondito ed ha avviato nel 2015 una collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Giustizia ed il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia la mancanza di un'adeguata ed incisiva normativa interna, la blanda efficacia delle convenzioni internazionali, la frammentazione delle competenze in materia riconducibile a varie Amministrazioni determinano notevoli difficoltà nella soluzione dei casi di sottrazione internazionale dei minori.

In questo contesto, si ritiene che le competenze del Commissario, non sufficientemente delineate, non sempre riescano a garantire un'efficace azione di coordinamento.





3.2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

A seguito dell'aumento degli arrivi di migranti sulle coste italiane, negli anni scorsi è stato registrato dalle Forze di Polizia che procedevano all'identificazione di questi migranti, quasi tutti privi di documenti, un sempre maggior numero di persone che si dichiaravano minori.

Per questa particolare categoria di migranti la legge vigente in materia, (art.19 TU sull'Immigrazione e la Convenzione dei diritti del fanciullo ONU 1989, ratificata in Italia con L. 176/1991) prevede che non possano per nessun motivo essere rimpatriati nei paesi di origine e debbano essere accolti e muniti di un permesso di soggiorno valido fino al compimento del 18° anno di età.

I sedicenti minori dovrebbero poi essere sottoposti agli accertamenti sanitari diretti a stabilirne l'effettiva età, in quanto si tratta in gran parte di minori che dichiarano un'età compresa tra i 15 e i 17 anni, ma gran parte di loro, come gli adulti, si allontana dai centri di accoglienza e fa perdere le sue tracce.

Di qui la denuncia di scomparsa da parte delle forze di polizia, che quindi va ad incidere sul dato statistico complessivo delle scomparse dei minori.

Un fenomeno che non riguarda solo l'Italia ma anche l'Europa, dove è stato da alcuni anni individuato un numero di emergenza unico per tutti i Paesi dell'Unione: è il **116000**, per segnalare la scomparsa di minori. La gestione delle segnalazioni in Italia è affidata a Telefono Azzurro in convenzione con il Ministero dell'Interno.

Secondo i dati forniti da Europol, nell'UE spariscono 10.000 minori stranieri non accompagnati ogni anno. E solo pochi di loro vengono ritrovati.

Le notizie diffuse da *Missing Children Europe*, il *network* che riunisce 31 organizzazioni non governative in 27 Paesi Europei, parlano di cifre ancora più alte: le chiamate per bambini scomparsi in Europa nel 2017 sarebbero state più di 189.000.



Al momento non risulta che nell'ambito delle istituzioni dell'Unione Europea sia stata individuata un'Autorità che possa gestire nel suo complesso la problematica, ma non è da sottovalutare il rischio di sfruttamento minorile in attività illegali da parte della criminalità organizzata, in particolare nel settore della prostituzione o nel traffico di organi.

Al fine di prevenirne l'allontanamento dalle strutture di accoglienza, di evitare la tratta di esseri umani, l'arruolamento nelle organizzazioni criminali e forme diverse di sfruttamento e di lavoro nero, l'Ufficio da tempo ha intrapreso concrete "politiche" di contrasto quali:

- un osservatorio permanente sul fenomeno presso la Prefettura di Roma, istituito a seguito della sottoscrizione del Protocollo d'intesa sui minori stranieri, siglato nell'autunno del 2015, con l'Assessorato alle Politiche Sociali di Roma Capitale, l'Università degli Studi "Sapienza" e altri soggetti istituzionali fra cui la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma e le forze dell'ordine;
- momenti di formazione e di valutazione destinati agli addetti nei sistemi di accoglienza presso 5 Prefetture (Milano, Treviso, Napoli, Reggio Calabria e Ragusa) con la collaborazione con l'Associazione SOS-Il Telefono Azzurro, nell'ambito del finanziamento europeo *Justice* rivolto alla tutela e alla protezione dei Minori Stranieri Non Accompagnati;
- la condivisione delle informazioni contenute nella banca dati del sistema informativo (SIM) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relative alle denunce di scomparsa dei MSNA a seguito della sottoscrizione, nel gennaio 2017 di un Protocollo d'Intesa con quel Ministero;
- divulgazione delle norme previste dalla Legge n.47/2017 che prevede, il rafforzamento delle tutele nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, con l'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale, standard omogenei per l'accertamento dell'età e l'identificazione, l'istituzione dell'albo dei tutori volontari a cura dei



Tribunali per i minorenni ed un codice unico per censire e monitorare la loro presenza sul territorio nazionale (Sistema Informativo Minori – SIM). L’attribuzione di un codice identificativo a ciascun straniero rappresenta sicuramente la migliore forma di tutela per il minore straniero e per la sua tracciabilità.





4. FOCUS SUI CORPI SENZA NOME

UN MODERNO SISTEMA DI GESTIONE CREATO DAL NULLA

Affrontare la problematica della gestione dei numerosi casi di corpi senza nome, custoditi negli obitori disseminati per l'Italia, è stato uno dei primi obiettivi che l'Ufficio, sin dall'inizio della sua attività, nel novembre 2007, si è dato.

Era ragionevole pensare, infatti, che alcuni di loro potessero essere riconducibili a persone denunciate scomparse, come poi effettivamente si è potuto accertare in alcuni casi nel corso degli anni.

L'Ufficio, constatata la totale assenza di informazioni sul numero di cadaveri presenti nei diversi obitori, soprattutto in quelli delle grandi città, ha avviato una prima raccolta di informazioni, provincia per provincia, attivando una prima sperimentazione finalizzata alla comparazione tra i dati più significativi riguardanti gli scomparsi e quelli relativi ai corpi rinvenuti senza identità.

Come prima iniziativa è stato istituito il “**Registro Nazionale dei cadaveri non identificati**” che, per la prima volta in Italia, ha consentito di poter visionare le informazioni disponibili e poter fare dei collegamenti.

Il Registro, sia pure di non facile consultazione, è stato pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno nella pagina riservata al Commissario, ed è stato un punto di riferimento non solo per gli operatori delle Forze di Polizia, per l'Autorità giudiziaria e per i medici legali, ma anche per i familiari e chiunque volesse effettuare qualche ricerca per individuare qualche corrispondenza con una persona scomparsa.

Dal 1974 ad oggi sono stati censiti **n. 919 casi di cadaveri non identificati**, i cui dati sono stati raccolti anche con il contributo fornito dalle Prefetture e dal



Sistema Informativo Interforze che, periodicamente, comunica gli inserimenti in SDI dei casi di ritrovamenti di corpi senza identità.

Il Registro, attualmente, è in fase di aggiornamento anche per individuare un programma informatico che sia più versatile rispetto a quello utilizzato in precedenza.

L'attività di monitoraggio ha messo in luce però la **disomogeneità** con cui venivano trattati i vari casi. In particolare, alcuni avevano a corredo materiale insufficiente o frammentario, per altri, invece, non venivano condivisi i dati in possesso delle Procure.

Così, al fine di acquisire in maniera omogenea e sistematica a livello nazionale i dati relativi al fenomeno delle persone scomparse e dei corpi senza nome, è stato realizzato il sistema **Ricerca Scomparsi - Ri.Sc.**, con la collaborazione degli Uffici Centrali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, dei Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Il sistema, finalizzato a migliorare le attività di investigazione e ricerca in tale settore, prevede l'inserimento di una serie di dati di dettaglio previsti dalla scheda "persona scomparsa" (modello "*Ante Mortem*"), e dalla scheda "cadavere non identificato" (modello "*Post Mortem*"), con la possibilità di effettuare un controllo incrociato fra i dati biometrici e descrittivi ed individuare, in tal modo, eventuali casi di corrispondenza.

Tuttavia, il sistema Ri.Sc. presenta ancora oggi alcune criticità dovute da una parte alla non sempre corretta e completa alimentazione dei campi previsti, dall'altra al mancato inserimento dei dati relativi ai decessi in ospedale di persone senza identità.

Infatti, essendo tali decessi spesso connessi a cause naturali, non essendo sempre di interesse giudiziario non si provvede alla raccolta dei relativi dati *post mortem* e al prelievo del campione biologico. Lo stesso si verifica per tutti i ritrovamenti di corpi o di resti umani non identificati non riconducibili a fattispecie



di reato, nei casi in cui non sia stata disposta dal Pubblico Ministero competente, l'autopsia.

Per superare tali criticità con il **Protocollo d'Intesa**, sottoscritto nel 2015 tra l'Ufficio, la Regione Lombardia e l'Istituto di Antropologia e Odontologia Forense (Labanof) dell'Università di Milano, sono state concordate delle nuove procedure per effettuare tutti gli accertamenti necessari da inserire nel sistema.

E' iniziato così un processo di **circolarità delle informazioni** tra Commissario per le persone scomparse, Prefetture, Comuni, Regione/ASL, IML, Procure e Forze dell'ordine ed il modello organizzativo che ne è scaturito è stato esteso ad altre realtà territoriali, essendosi dimostrato efficace ed utile.

Ad oggi, infatti, i Protocolli d'intesa sottoscritti per la **Toscana** del **2016** e per il **Lazio** nel **2017**, in particolare, garantiscono la rilevazione di tutti i casi in cui risulti sconosciuta l'identità di un cadavere: sia quelli in cui si ipotizzi la commissione di un reato, che quelli riferiti a decessi in ospedali e case di cura.

Vengono così sempre effettuate tutte quelle attività, come l'espletamento dell'**esame esterno/autopsia** della salma, il prelievo del **campione biologico**, la compilazione delle **schede post-mortem**, necessarie per la successiva comparazione con i dati riguardanti le persone scomparse.

Ma, soprattutto, è assicurata una più efficace collaborazione fra tutti i soggetti coinvolti, in particolare, per quanto riguarda la regione Lazio, attraverso l'istituzione, presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Roma, **dell'Ufficio Decessi** dal quale vengono diramate le informazioni a tutte le componenti interessate.

Lo stato di attuazione dei Protocolli viene costantemente monitorato attraverso periodici incontri, nel corso dei quali l'esame e il confronto per la soluzione delle nuove problematiche che emergono in sede di applicazione, assicurano una sempre migliore gestione delle procedure.



Infine, presso il **Cimitero Flaminio di Roma**, in occasione del ciclo di **esumazioni ordinarie** riguardanti anche i corpi senza nome, continua l'attività del team multifunzionale, composto, tra gli altri, da un **medico patologo-forense** e da un **antropologo e odontologo forense** e, presso l'**Obitorio di Medicina Legale del Policlinico Umberto I** e del **Policlinico Universitario Agostino Gemelli**, si procede alla compilazione delle schede *post-mortem* dei corpi riesumati, che poi vengono riportati presso il Cimitero Flaminio.

Le sinergie attivate con il Protocollo Lazio e i risultati raggiunti dimostrano la validità delle procedure individuate e degli accordi raggiunti, tanto da suggerire una loro applicazione su scala nazionale, attraverso intese da intraprendere con le Amministrazioni competenti.

In particolare si è potuto dimostrare che per procedere alla identificazione di un corpo senza nome è necessario seguire un percorso ben preciso di cooperazione interdisciplinare, al fine di raccogliere quanti più elementi possibili. *In primis* occorre tracciare un profilo antropologico (etnia, sesso, età, statura e altri elementi utili) che suggerisca la persona da ricercare, poi, ove possibile, si procede ad altri accertamenti tra cui la comparazione dattiloscopica delle impronte digitali e procedere solo in ultima analisi all'esame del DNA.



LA BANCA DATI DEL DNA

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**.

Durante l'iter parlamentare del Regolamento, l'Ufficio ha richiesto l'inserimento di alcune integrazioni per corrispondere alle giuste richieste dei familiari degli scomparsi, recepite poi con le previsioni di cui all'art.6 comma 1 e all'art. 9 comma 2 che riguardano il prelievo, la gestione e la 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.

Allo scopo di contribuire ad una standardizzazione delle procedure in ambito nazionale nella trattazione dei casi di scomparsa e di rinvenimento di cadavere non identificato, è stata posta all'attenzione di tutti i **Procuratori Capo della Repubblica** l'opportunità di individuare i **casi allarmanti** di scomparsa di persone per le quali si ravvisa la necessità della repertazione, da parte degli Organi investigativi, della Polizia Scientifica e dei Reparti Operativi dell'Arma, degli elementi identificativi dello scomparso e degli oggetti ad uso esclusivo dello stesso, allo scopo di ottenerne il DNA, come previsto dal citato art. 6 del Regolamento.

Sono stati, quindi, considerati "casi allarmanti" quelle situazioni in cui, in base agli elementi raccolti dalle Forze dell'ordine in sede di denuncia di scomparsa, viene attribuito uno stato di allerta alto, stante lo stato 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-fisica** e le scomparse che, sebbene motivate come



“allontanamento volontario”, siano riconducibili, ad un esame successivo più approfondito, alle sopradescritte casistiche.

Ciò consente il successivo confronto con il DNA dei cadaveri non identificati.

A seguito dell’emanazione del Regolamento in questione, è proseguita l’attività avviata dall’Ufficio per alimentare la Banca Dati con i profili genetici dei familiari o degli scomparsi risalenti a molti anni fa. Ad oggi tutte le Procure della Repubblica, cui l’Ufficio si è rivolto per ottenere l’autorizzazione al prelievo del campione biologico dei familiari in linea retta e alla repertazione degli oggetti in uso esclusivo allo scomparso, hanno risposto positivamente.

Difatti sono numerosi i casi di scomparsa “datati” inseriti o in via di inserimento nella banca dati nazionale che si riferiscono soprattutto a cittadini italiani, maschi e maggiorenni.

E’ stata segnalata, infine l’opportunità di incrociare i profili DNA delle persone scomparse e dei loro familiari inseriti non solo con quelli concernenti i cadaveri non identificati ma anche con tutti gli altri , vale a dire anche con quelli concernenti le “tracce di reato” e quelli concernenti la popolazione carceraria. Tra i casi trattati negli anni dall’Ufficio, difatti, vi sono quelli anche molto noti riguardanti minori scomparsi in tenera età ai quali potrebbe essere stata attribuita altra identità a loro insaputa.

Il Ra.C.I.S. e il Servizio di Polizia Scientifica stanno procedendo all’alimentazione della Banca dati con profili disponibili e relativi a vecchi casi di scomparsa e di rinvenimento di cadavere non identificato, di cui è stato chiesto di acquisire l’elenco.



I NAUFRAGI NEL MEDITERRANEO: LE ATTIVITÀ DI IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME

Con l'incremento negli anni 2013-2016 degli arrivi di migranti provenienti dall'Africa attraverso il Mediterraneo, si è purtroppo registrato un aumento dei naufragi, alcuni particolarmente tragici come quelli avvenuti il **3 e 11 ottobre 2013 a Lampedusa** e il **18 aprile 2015 nel Canale di Sicilia**, rispettivamente con **366 e 800 vittime**.

A seguito dell'operazione di recupero del relitto relativo al naufragio del 2015, nella cui stiva erano ammassati centinaia di corpi, recupero effettuato dalla Marina Militare con il concorso del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania ha richiesto che le operazioni di identificazione fossero coordinate dall'Ufficio del Commissario.

Già in precedenza, per l'identificazione dei corpi recuperati a seguito del naufragio di Lampedusa in data 30 settembre 2014, l'Ufficio aveva stipulato un Protocollo d'intesa con l'Università degli Studi di Milano, con tale strumento venivano definite, su base scientifica, le procedure da seguire nel confronto tra i dati *ante mortem* delle vittime - forniti dai familiari, e i dati *post mortem*, raccolti dalla Polizia Scientifica sulle salme, e veniva stabilito di contattare i familiari tramite la diffusione di appositi avvisi, messi a punto dall'Ufficio, con il supporto di organismi umanitari e di associazioni.

Vista la validità delle procedure utilizzate per l'identificazione delle vittime di Lampedusa, nel luglio del 2015 è stato sottoscritto con l'Università di Milano un ulteriore Protocollo d'Intesa anche per le vittime del naufragio del 18 aprile 2015. Con tale Protocollo sono state definite le linee guida per la raccolta dei dati *post mortem* da parte dei medici legali che sono stati coinvolti nell'operazione.



Al fine di ovviare alla difficoltà consistente nella raccolta dei dati *ante mortem*, sono stati sottoscritti poi altri due **Protocolli d’Intesa** – il primo con il Ministero per gli Affari Esteri e il secondo con il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e la Croce Rossa Italiana - con lo scopo di favorire i contatti con i parenti residenti nei Paesi di origine, anche attraverso la diffusione di “avvisi” ai familiari.

Per facilitare il lavoro delle delegazioni locali del CICR, il Dipartimento di Medicina legale dell’Università di Milano – “Labanof” ha fornito n. 164 documenti potenzialmente identificativi (passaporti, patenti di guida, certificati di nascita, certificati di vaccinazione, documenti bancari, pagelle/tessere scolastiche, tessere UNHCR, tessere elettorali, tessere di passaggio) riconducibili a 78 vittime. I documenti sono in numero maggiore perché per alcune vittime sono stati rinvenuti più di un singolo documento. L’utilizzo di tale documentazione avrebbe dovuto agevolare il rintraccio dei familiari e di conseguenza consentire l’identificazione di un numero maggiore di vittime.

Purtroppo, le difficoltà logistiche incontrate nei paesi di origine dei migranti e soprattutto la natura delle strategie operative adottate dal CICR non hanno, sinora, consentito di raggiungere i risultati sperati. La Croce Rossa, difatti, sembrerebbe operare solo sulla base delle richieste di ricerca dei rispettivi congiunti pervenute dai parenti attraverso il *Restoring Family Links* (RFL). Pertanto, tale modus operandi non ha ancora permesso di contattare direttamente i familiari delle vittime con documenti.

Nel corso di quest’anno, si sono tenute diverse riunioni con CICR e Croce Rossa italiana per sensibilizzare tali organismi a intensificare le azioni previste dal protocollo.



Il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha fatto pervenire, finora, n.194 schede *ante mortem* di cui n. 161 relative a “possibili” vittime del naufragio del 18 aprile 2015.

Il Comitato, inoltre, ha trasmesso 119 profili genetici appartenenti ad altrettanti familiari di 40 presunte vittime del naufragio del 18 aprile 2015 provenienti dalla Mauritania. Si precisa che tali profili riguardano più parenti per ogni singola vittima; e ciò per favorire le operazioni di confronto genetico. Inoltre, solo 2 di questi profili sono riconducibili ai corpi sui quali sono stati rinvenuti i documenti. Pertanto, al momento, risultano essere stati identificati 2 corpi, a cui non si può ancora dare un nome in quanto si è in attesa di ricevere da parte del CICR, la lista dei nominativi delle vittime per le quali si dispone del DNA dei familiari.

Inoltre, dall’ultimo aggiornamento sullo stato delle attività svolte, il predetto Comitato ha reso noto che ha lavorato sulla base dell’elenco dei documenti potenzialmente identificativi fornito dal Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense dell’Università di Milano, delle richieste di rintraccio esistenti e delle ulteriori informazioni a disposizione, dando la priorità alle ricerche nei tre Paesi dai quali proviene la maggior parte delle vittime con documenti: Mali, Mauritania e Senegal, dove sono stati individuati/localizzati i familiari di 21 persone (2 in Mauritania, 2 in Senegal e 17 in Mali). Verranno svolte pertanto altre missioni in Senegal e nel Mali per la raccolta dei profili *ante mortem* e dei campioni biologici (per questi ultimi è necessaria l’autorizzazione da parte delle Autorità locali), mentre per quanto riguarda la Costa d’Avorio è in corso il lavoro di localizzazione delle famiglie di vittime con documenti. Le ricerche nei Paesi di provenienza di altre 21 vittime con documenti sono vincolate dall’acquisizione di ulteriori informazioni.

Relativamente al naufragio del **18 aprile 2015**, finita la raccolta dei dati *post mortem*, è risultato essere **528** il numero totale dei soggetti sepolti. È proseguita



L'attività connessa all'esame di tutti i resti ossei, disarticolati e commisti recuperati nel relitto, e continua l'inventario osteologico di tali resti, che aveva già fatto salire a **547** il numero minimo delle vittime. Le indagini antropologiche e genetiche, tuttora in corso, porteranno sicuramente a un sensibile aumento di tale cifra, soprattutto in considerazione del fatto che sono stati rinvenuti circa 300 crani. Le valutazioni dei caratteri morfologici e metrici daranno informazioni sul sesso, età ed etnia del soggetto.

È stata, inoltre, completata la "ripulitura" di tutti i documenti potenzialmente identificativi rinvenuti sulle salme: documenti di identità, tessere di riconoscimento, fototessere, portafogli, cellulari, oggetti di ornamento personale. La lista completa, comprensiva dei dati trasmessi già nel 2017, è stata inviata al Comitato Internazionale della Croce Rossa che provvederà tempestivamente ad utilizzarla per agevolare il rintraccio, da parte delle Delegazioni locali, dei familiari delle vittime nei Paesi di origine dei migranti,

Le attività delle citate Organizzazioni proseguono, secondo gli impegni rispettivamente assunti con l'Intesa, e si sottolinea in questa sede il particolare rilievo che rivestono per le innumerevoli difficoltà affrontate dagli operatori in tali Paesi.

Sono stati messi a disposizione del Labanof i profili genetici di familiari di 44 presunte vittime senegalesi e sono state inviate allo stesso Laboratorio anche le relative schede *ante mortem*, per consentire la possibile identificazione attraverso l'utilizzo congiunto di tutti i dati a disposizione.

Il Labanof sta completando la traduzione, l'analisi e l'inserimento informatizzato delle 161 schede *ante mortem* ricevute dalla Croce Rossa Italiana. Ovviamente l'attività è svolta nel pieno rispetto della normativa posta a tutela dei dati personali. Inoltre, ha provveduto all'estrazione del DNA di 80 salme.



Grazie alla collaborazione dei competenti Uffici del Dipartimento della Polizia di Stato è stato possibile approfondire, anche se con esito negativo, in ambito internazionale il riscontro sui rilievi dattiloscopici ricavati sulle salme e relativi a 41 soggetti.

Sulla base del **Protocollo d'Intesa** sottoscritto il **31/3/2016** con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, è stato richiesto tramite la Conferenza dei Rettori, alle Università di partecipare alla profilazione genetica dei campioni biologici in custodia presso il Labanof.

In tal modo, sarà possibile riuscire ad effettuare gli esami dell'enorme quantità di resti umani recuperati all'interno del relitto e pervenire ad un maggior numero di identificazioni. Pertanto, al fine di organizzare l'attività delle n.12 università che hanno aderito al progetto e per velocizzare il lavoro di profilazione del D.N.A., si è svolta il **4 aprile** scorso, con la partecipazione del Sottosegretario di Stato all'Interno **dottor Luigi Gaetti**, un incontro coordinato dall'Ufficio con i rappresentanti delle Università e i dirigenti dei laboratori scientifici della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, i cui vertici hanno risposto positivamente, compatibilmente con l'attività istituzionale ordinaria affidata loro dall'Autorità giudiziaria, a partecipare al progetto.

E' proseguita, infine, l'attività di collaborazione con **l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Ginevra**, presso la cui struttura si è tenuta nel mese di **maggio** scorso una ulteriore giornata di colloqui con familiari di vittime (2 familiari per il naufragio del 18 aprile 2015 e 1 per il naufragio del 3 ottobre 2013) finalizzati alla raccolta dei dati *ante mortem*. I contatti con tali congiunti sono stati tenuti della Croce Rossa Svizzera che ha fornito nell'occasione anche assistenza psicologica e linguistica.





5. LE INIZIATIVE AVVIATE

IL PROGETTO DI INFORMATIZZAZIONE

In questi dodici anni molti passi avanti sono stati fatti per una migliore gestione del fenomeno, tuttavia è mancato il salto qualitativo che assicurasse con strumenti incisivi e idonei un coordinamento reale e un monitoraggio continuo e qualitativo delle persone scomparse.

Per questo, si è ritenuto necessario avviare un processo di informatizzazione dei flussi informativi provenienti dalle Prefetture, con la creazione di una apposita piattaforma che consenta di incrociare le informazioni relative alle scomparse, come previsto dalla legge n.203/2012, con quelle relative ai corpi senza identità, allo scopo di favorirne le identificazioni.

Alla piattaforma dovrebbero avere accesso, con aree riservate, tutti gli operatori istituzionali, compresi i medici legali e ovviamente le Autorità giudiziarie.

In un'ottica di sistema "aperto" potrebbero, altresì, accedere, con garanzia di sicurezza e privacy, i familiari delle persone scomparse e, eventualmente anche cittadini che intendessero fare una segnalazione. Di tale sistema si è avuto modo di parlare sin dalla costituzione dell'Ufficio portando ad esempio il sistema federale americano "Namus".

La piattaforma consentirebbe:

- a) di snellire il lavoro delle Prefetture e, soprattutto, delle Forze di Polizia, che potrebbero supportare con maggiore efficacia la magistratura nelle indagini;
- b) di assicurare il flusso continuo ed aggiornato dei dati *ante mortem*, relativi agli scomparsi con quelli *post mortem*, riguardanti i cadaveri non identificati



provenienti dagli IML consentendone il necessario raffronto, per favorirne le identificazioni;

- c) di assicurare, altresì, attraverso il supporto delle Università/ Dipartimenti di Medicina Legale, che hanno già aderito allo specifico progetto, lo svolgimento del complesso lavoro, avviato dall'Ufficio sin dal 2013, volto a favorire l'identificazione dei numerosissimi resti dei migranti vittime dei naufragi nel Mediterraneo o recuperati a seguito di faticosi e costosi interventi come quello effettuato nel 2016 dalla Marina Militare, a seguito del noto naufragio dell'aprile 2015, nel quale persero la vita oltre ottocento cittadini stranieri.

Il progetto pertanto si sviluppa su due piani:

- uno squisitamente digitale, con la creazione di un sistema di acquisizione e gestione dei dati riguardanti le persone scomparse e i corpi senza nome;
- un altro, di tipo tecnico scientifico, relativo alla catalogazione dei dati delle vittime dei naufragi nel Mediterraneo, da raffrontare con i dati *ante mortem* resi disponibili dai parenti, compresi i profili genetici dagli stessi acquisiti, allo scopo di favorirne l'identificazione.

Si consideri, peraltro, come quest'ultimo sottosistema sortirebbe l'effetto non trascurabile di contribuire al contrasto al terrorismo e, in generale, al "furto d'identità". Le interlocuzioni in atto con il competente Ufficio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza dovrebbero consentire, con specifico finanziamento del Programma Operativo Nazionale 2014-2020 "Legalità", la realizzazione di tale importante ed auspicato progetto.



LA CONSULTA NAZIONALE DELLE PERSONE SCOMPARSE

Con **Decreto commissariale del 22 maggio 2019** è stata istituita la **Consulta Nazionale per le Persone Scomparse**.

Presieduta dal Commissario, la Consulta è composta dai rappresentanti delle Associazioni nazionali dei familiari delle persone scomparse e dalle componenti istituzionali e del volontariato interessate al fenomeno ed ha il compito di assicurare un confronto permanente e continuo sulla tematica in discorso.

La prima riunione della Consulta, tenutasi il **4 giugno scorso** alla presenza del **Sottosegretario dr. Luigi Gaetti**, ha visto un'ampia partecipazione ed ha registrato vivo apprezzamento. L'iniziativa di convocare, ad unico Tavolo, il mondo dell'associazionismo, per un diretto confronto con il Commissario è stata, infatti, percepita come un primo passo verso la creazione di una "rete" che consenta a tutti gli attori di operare in sinergia e fare, quindi, "sistema".

Come è stato sottolineato nell'ambito dell'incontro, il successo delle operazioni dipende, *in primis*, dall'informazione e dalla conoscenza delle risorse che i territori mettono a disposizione degli investigatori. Per questo motivo la formazione degli operatori costituisce un fattore indispensabile per la realizzazione di azioni mirate ad evitare indugi e dispersioni di energie, che potranno essere impiegate più efficacemente.

Non può essere sottovalutato il contributo che la tecnologia può offrire oggi alle Istituzioni, ottimizzando i tempi e favorendo il dialogo, in tempo reale, tra tutte le componenti in gioco. A fronte di una struttura, quale l'Ufficio del Commissario che, a dodici anni dalla sua istituzione, si presenta a risorse umane invariate, l'accesso a sistemi informatizzati condivisi può risultare determinante e costituire il mezzo attraverso il quale sopperire ad eventuali *gap* nella comunicazione.

Una risposta calibrata alle diverse situazioni che si determinano, in ragione dell'età degli scomparsi, della presenza di eventuali patologie, ovvero anche del



contesto familiare ed ambientale in cui si verificano, richiede il concorso di tutte le professionalità espresse dai singoli territori. In virtù dei poteri che l'ordinamento conferisce al Commissario, verranno adottate iniziative volte a valorizzare le potenzialità della Consulta con un'azione di coordinamento dei Prefetti, richiamandone l'attenzione, attraverso una direttiva *ad hoc*, allo scopo di evidenziare le criticità rilevate e indirizzare linee guida per facilitare azioni omogenee e condivise a livello nazionale.

Nell'ottica di un proficuo scambio di conoscenze, è da valorizzare la circolarità delle buone pratiche sviluppate a livello locale, allo scopo di migliorare la qualità e l'efficacia di **un'azione sinergica tra pubblico e privato**.

La Consulta si riunirà con cadenza trimestrale e si doterà di un programma di lavoro utile ad individuare soluzioni e proposte di "miglioramento continuo".



IL NUOVO PROTOCOLLO CON IL CAPO DELLA POLIZIA

Al fine di assicurare una sempre più stretta collaborazione tra l'Ufficio del Commissario, le Forze di Polizia e l'Autorità Giudiziaria è stato proposto il rinnovo del Protocollo d'Intesa con il Capo della Polizia, sottoscritto nell'aprile del 2008 e scaduto a giugno 2009.

Il nuovo Protocollo d'intesa avrà la **finalità** di:

- migliorare l'attività di gestione del fenomeno delle persone scomparse individuando nuove modalità di intervento e più efficaci metodologie di prevenzione;
- rafforzare la collaborazione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'Ufficio del Commissario in materia di monitoraggio del fenomeno delle persone scomparse e dei cadaveri non identificati, favorendo il raccordo informativo con le competenti Direzioni e Uffici Centrali del medesimo Dipartimento allo scopo di fornire gli elementi utili per l'espletamento dei compiti attribuiti al Commissario.

Per il raggiungimento di tali obiettivi saranno, pertanto, individuate apposite metodologie per migliorare la qualità del dato sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati da parte del personale di polizia e messe a punto procedure standardizzate a livello nazionale per la segnalazione dell'evento da parte delle Forze dell'ordine ai Prefetti e da questi al Commissario, in linea con quanto stabilito dall'art.1 della Legge n.203/2012.

Il protocollo, pertanto, individua specifiche azioni di prevenzione per i casi di scomparsa di donne, minori e di anziani affetti da disturbi neuropsicologici, *best practices* nell'ambito della prevenzione delle "scomparse allarmanti" da estendere



a livello nazionale, nonché percorsi di aggiornamento professionale e iniziative di tipo seminariale.

È costituito, inoltre, presso l'Ufficio del Commissario un **Tavolo Tecnico**, presieduto dal Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, con la partecipazione di qualificati rappresentanti delle seguenti strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza: Direzione Centrale della Polizia Criminale, Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato, Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere. Al Tavolo tecnico partecipano anche rappresentanti designati dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Per particolari esigenze, potranno essere invitati a partecipare ai lavori del Tavolo tecnico anche rappresentanti di altri Uffici del Ministero dell'Interno e di altre pubbliche Amministrazioni e Autorità, per rendere maggiormente efficace e tempestiva l'acquisizione da parte del Commissario delle informazioni d'interesse per lo svolgimento della missione istituzionale.



LA CONOSCENZA DEL FENOMENO E LA PREVENZIONE

In questi ultimi mesi sono state avviate iniziative finalizzate a sensibilizzare le istituzioni e l'opinione pubblica per una migliore conoscenza sia del fenomeno che dell'attività dell'Ufficio.

Nella consapevolezza dell'importanza di veicolare, attraverso i mass media, informazioni e atteggiamenti utili per prevenire e migliorare la gestione dei casi di scomparsa, nonché di far conoscere l'attività svolta dall'Ufficio è stato richiesto ai vertici del Servizio pubblico radio televisivo di poter avere degli spazi riservati alla comunicazione istituzionale.

Sono, inoltre, in corso di organizzazione, con la collaborazione di importanti soggetti istituzionali nel campo della ricerca universitaria e della cultura, nonché con le associazioni dei familiari, alcuni eventi che possano costituire momento di approfondimento nei vari settori in cui l'Ufficio opera e diano l'avvio a un'azione di sensibilizzazione e di prevenzione del fenomeno nei confronti delle nuove generazioni.

A tal fine, con il contributo della **Federazione Psicologi per i Popoli** – Sezione Lazio, l'Ufficio ha realizzato il Progetto pilota «*Dove sei? Quando di un giovane si perdono le tracce*» per l'informazione e la prevenzione agli allontanamenti degli adolescenti nelle scuole secondarie di primo e secondo grado.

Come si è già evidenziato più volte gli episodi di scomparsa di minori italiani si risolvono nella gran parte dei casi positivamente (93,7% di ritrovamenti).

In prevalenza, si tratta di adolescenti che, a causa di conflitti familiari, mettono in atto delle “microfughe” da casa in maniera provocatoria nei confronti dei genitori per cercare di spaventare o di attirare l'attenzione su se stessi.

Tuttavia, nel corso dell'allontanamento momentaneo si possono verificare fatti imprevisti che possono determinare una situazione di pericolo, anche in



relazione ai rischi derivati dall'uso inconsapevole dei social (bullismo, cyberbullismo, sexting e adescamento online).

È, quindi, necessario rafforzare la prevenzione a favore di tale categorie di soggetti fragili e a rischio, come i minori.

A livello sperimentale si sono, pertanto, svolti degli incontri da parte di rappresentanti dell'Ufficio in alcune scuole della **provincia di Latina** (Liceo scientifico Massimiliano Ramadù di Cisterna, al Liceo classico Dante Alighieri e al liceo scientifico Giovanni Battista Grassi di Latina), con la partecipazione di funzionari della Prefettura e di psicoterapeuti volontari.

La finalità è stata, in primo luogo, quella di aumentare la conoscenza degli studenti e dei docenti sul fenomeno della scomparsa, sulla disciplina introdotta dalla Legge n.203/2012 e sulle varie fasi delle ricerche attraverso l'attuazione dei piani provinciali. Inoltre, sono state fornite tutte le informazioni sulle possibili conseguenze di un allontanamento, nel tentativo di aumentare nei minori il senso di responsabilità delle proprie scelte. Allo stesso tempo, grazie all'aiuto dei psicologi, è stato possibile offrire uno spazio di ascolto per promuovere quelle capacità relazionali che portano ad una comunicazione assertiva e collaborativa tesa ad evidenziare i fattori che contribuiscono al manifestarsi di condotte a rischio.

Il medesimo progetto è stato realizzato anche a **Napoli** dove, nell'ambito del protocollo d'intesa siglato dalla Prefettura con l'Ordine dei giornalisti della Campania e l'Ufficio Scolastico Regionale con l'obiettivo di diffondere i valori della legalità nelle scuole, si è svolto un ciclo di incontri in alcune scuole dei quartieri difficili di Napoli e provincia a cui ha partecipato un rappresentante dell'Ufficio per spiegare agli studenti e ai docenti delle scuole intervenute il fenomeno della scomparsa.



A conclusione di queste esperienze, realizzate con esiti molto positivi, sarebbe auspicabile prevedere un progetto di più ampia portata, applicabile a tutto il territorio nazionale, con il coinvolgimento degli insegnanti, del personale non docente e dei genitori e con un'azione coordinata non solo con gli enti preposti al raggiungimento delle finalità educative, ma anche con gli enti locali, le forze dell'ordine e le associazioni di volontariato.





LA FORMAZIONE PERMANENTE DELLE FORZE DELL'ORDINE

Nel quadro delle attività svolte dall'Ufficio del Commissario, una parte rilevante è dedicata alla divulgazione degli strumenti e delle procedure da adottare in relazione al fenomeno delle persone scomparse e per l'identificazione dei corpi senza nome.

In questo ambito si è ritenuto necessario avviare un'attività di formazione del personale delle forze dell'ordine, al fine di dare il massimo risalto alle problematiche da affrontare a livello territoriale.

Già nel passato erano stati effettuati alcuni incontri con il personale della Questura di Roma in considerazione dell'alto numero di scomparse nel Lazio (seconda regione d'Italia dopo la Sicilia). Lo scambio di notizie e di conoscenze sull'argomento ha permesso di realizzare dei miglioramenti di ordine pratico nella gestione delle scomparse, soprattutto per quanto riguarda l'acquisizione di dati e di notizie in sede di raccolta della denuncia di scomparsa da parte degli operatori delle Forze dell'ordine.

Dalla positiva esperienza maturata con gli incontri con il personale della Questura, si è deciso di incrementare l'impegno dell'Ufficio del Commissario in materia di formazione e divulgazione delle tematiche relative al fenomeno delle scomparse.

Dopo una attenta valutazione, la scelta per lo sviluppo del progetto di formazione è stata indirizzata verso i quadri dirigenti e direttivi delle forze dell'ordine. Un percorso dettato soprattutto dal ruolo attivo e direttamente collegato a questa categoria di professionisti, che prevede l'intervento decisionale successivo alla fase della raccolta della denuncia di scomparsa, vale a dire alla fase dell'attivazione delle ricerche e alla pianificazione degli interventi per il rintraccio.



Ad oggi sono stati organizzati e portati a termine **tre incontri formativi**. Il primo si è svolto il **10 dicembre 2018** presso l'**Accademia della Guardia di Finanza** di Castel Porziano, il secondo il **9 aprile 2019** presso la **Scuola Ufficiali dei Carabinieri** di Roma ed il terzo il **3 maggio** alla **Scuola Superiore di Polizia di Roma**. Agli incontri formativi, oltre al personale dell'Ufficio del Commissario, sono intervenuti professionisti di settore come magistrati e medici legali, tanto che le tematiche trattate hanno riguardato tutti gli ambiti previsti dal Decreto Presidenziale costitutivo della figura del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, come richiamato dalla n. Legge 203/2012, con particolare riferimento alle funzioni delle strutture di recente attivazione come la Banca Dati Nazionale del DNA.

In questo contesto, sono in programma tre incontri formativi a, il primo a luglio in **teleconferenza in collaborazione, con UNITELMA Sapienza**, con le Scuole della Polizia di Nettuno e di Campobasso e l'altro presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia di Roma ed infine un altro seminario programmato nel 2020.

Sempre in materia di formazione, è in corso di valutazione il progetto per l'inserimento delle tematiche delle scomparse nella piattaforma SISFOR, destinata, al momento, alla formazione integrata del personale in servizio nelle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), il cui modulo informatico sarà elaborato in collaborazione con l'Ufficio Studi della Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione, Dipartimento della Pubblica Sicurezza.



CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Dodici anni fa, con una decisione coraggiosa è stato preposto un Commissario Straordinario del Governo alla gestione del complesso fenomeno delle persone scomparse.

In questi 12 anni, ogni Commissario *pro tempore*, malgrado l'esiguità di risorse umane e strumentali, l'assenza di un budget, la precarietà dell'incarico, soggetto al rinnovo anno per anno, ha lavorato concretamente ed ha dimostrato sul campo l'importanza dei suoi compiti soprattutto per colmare i numerosi vuoti in questa delicata materia.

La scomparsa di persone continua a destare preoccupazione nella pubblica opinione per la rilevanza del dato nazionale, attestato su circa 60.000 persone scomparse ancora da rintracciare alla data del 30 giugno di quest'anno.

Dall'inizio delle attività dell'Ufficio, nel 2007, sono stati aperti oltre 20.000 fascicoli e sono state registrate dalle Forze dell'ordine dal 1974 al 30 giugno 2019 n. 236.256 denunce.

Sempre nello stesso periodo sono state raccolte n.88.323 denunce di persone di sesso femminile scomparse, delle quali è stato ritrovato l'85% (75.244). anche se n.1.020 senza vita. Ne restano da ricercare 13.079.

Altra criticità è rappresentata dai 1.615 scomparsi ultra65enni, ammalati di Alzheimer o sofferenti di altri disturbi neurologici, di questi su 13.042 denunce da 1974 sono stati ritrovati 11.427, 85%, anche in questo caso tra i ritrovamenti risultano 1.394 corpi senza vita.

Negli ultimi anni poi, si è verificata un notevole aumento dei casi di scomparsa di minori, soprattutto minori stranieri non accompagnati che, giunti



clandestinamente in Italia, diretti verso il centro e nord Europa, vengono affidati, con provvedimento dell’Autorità giudiziaria minorile, agli enti locali che gestiscono i centri di accoglienza, dai quali repentinamente si allontanano. Un fenomeno di rilevanza europea che sebbene vada opportunamente interpretato e valutato, deve essere attentamente monitorato e seguito.

Vi è poi il dramma dei migranti che scompaiono nelle acque del Mediterraneo, i cui corpi, recuperati in mare sono oltre 1500, di cui molti sono ancora da identificare e riferiti ai tragici eventi dell’ottobre 2013 e dell’aprile 2015.

Il coordinamento dell’Ufficio in questo campo si è rivelato fondamentale per organizzare l’attività di tutte le Università che vi partecipano insieme ai laboratori scientifici di Polizia di Stato e Carabinieri, ma anche per regolare l’acquisizione dei dati dai familiari delle vittime, attraverso la cooperazione di organismi di volontariato internazionali.

Gli obiettivi da conseguire nella complessa attività di identificazione dei corpi dei migranti vittime dei naufragi, che è costantemente seguita dai media nazionali ed internazionali, sono rilevanti sia sotto il profilo giuridico e di tutela dell’ordine e della sicurezza, per i possibili risvolti legati al contrasto alla tratta degli esseri umani, al terrorismo e al “furto d’identità”, sia sotto il profilo etico e scientifico.

Per informare l’opinione pubblica, per mettere a disposizione del mondo scientifico i risultati ottenuti nel campo della profilazione del DNA dei corpi senza nome, per avviare una sensibilizzazione del mondo della scuola e prevenire il fenomeno, sono state avviate alcune iniziative, quali la preparazione di un **convegno** sulle **persone scomparse** e di un **concerto** per i **minori scomparsi**, che dovranno realizzarsi nel prossimo autunno.

Particolare rilievo assume, la recente istituzione della **Consulta** per le persone scomparse quale “rete” permanente di confronto con le associazioni e le



istituzioni interessate oltre che di consultazione del Commissario per singoli casi di scomparsa allarmante.

Di grande utilità anche il confronto con gli altri Paesi, per far conoscere le azioni condotte nella gestione del fenomeno dall'Italia, come avvenuto di recente nell'ambito di un Meeting dell'Interpol svoltosi a Lione sulle problematiche per l'identificazione dei corpi dei migranti vittime di naufragi.

Sono, inoltre, in atto interlocuzioni con le **Istituzioni dell'Unione Europea**. Sarà utile informare i *partners* europei dell'attività svolta dal Commissario, istituzione unica nel suo genere a livello europeo ed internazionale, anche tramite la **Rappresentanza italiana a Bruxelles**, allo scopo di stimolare una proposta per il riconoscimento, da parte delle Istituzioni dell'Unione, di un ruolo "guida" dell'Italia in materia di persone scomparse.

Il percorso fatto dall'Ufficio, per la complessità del fenomeno e per la novità dell'iniziativa, unitamente ai risultati raggiunti, confermano l'esigenza più volte rappresentata di dare **stabilità all'incarico commissariale** con una **durata triennale**, perché la delicatezza dei compiti assegnati rendono necessaria una pianificazione degli interventi in una prospettiva di lungo periodo che superi un approccio meramente attuale del fenomeno.

In quest'ottica, al fine di facilitare la comprensione statistica del fenomeno, si torna ad evidenziare l'opportunità che la relazione commissariale possa essere presentata **annualmente e non semestralmente**.

A ciò di deve aggiungere la non più procrastinabile **revisione della dotazione organica** della struttura organizzativa posta a supporto del Commissario, di cui al DPCM dell'11 marzo 2008, per adeguarla alle accresciute esigenze e così favorire l'espletamento della complessa missione istituzionale.



In quella occasione si potrebbe prevedere la possibilità che della medesima struttura possa far parte anche personale proveniente da altre Amministrazioni o Enti, eventualmente in posizione di comando o di aggregazione temporanea.

In una prospettiva di sviluppo si potrebbe, altresì, rafforzare la componente di personale appartenente alla pubblica sicurezza facente parte dell'Ufficio del Commissario, in possesso della qualifica di polizia giudiziaria, per consentire la istituzione di un “*nucleo di specialisti*” presso l'Ufficio che avrebbe compiti di affiancamento alle Prefetture nella gestione dei casi di scomparsa e di supporto all'azione degli operatori delle forze dell'ordine.

Con l'entrata in vigore della Legge n. 203/2012 e l'attribuzione ai Prefetti delle “iniziative di competenza” per il “tempestivo e diretto coinvolgimento del Commissario” per favorire le ricerche delle persone scomparse, non solo si è riconosciuto, in sostanza, che il fenomeno non è destinato a cessare, vista la sua consistenza ed il suo rilievo sociale, ma si sono rafforzati i legami con la periferia creando un asse diretto tra Commissario e Prefetti.

In conclusione, è arrivato il momento, dopo 12 anni, di riconoscere che questo non è una istituzione transitoria, per affrontare una emergenza circoscritta nel tempo, ma è una risposta ad un fenomeno in costante aumento che presenta caratteri peculiari per affrontare il quale è necessaria una continua attenzione.

Lo stesso Ministro dell'Interno in occasione della risposta alla interrogazione parlamentare del 30 gennaio scorso, ha detto che occorre “...*migliorare ancora di più la capacità di fronteggiare un fenomeno che coinvolge anche tantissimi minori. I risultati positivi dell'anno scorso faremo in modo che siano ancora migliori nell'anno in corso*”.

Concludo quindi questa 21^a Relazione Semestrale, che è la prima dalla mia nomina, e che si presenta diversa rispetto al passato.



Intanto nella veste grafica, a cominciare dalla copertina su cui è riprodotto un disegno astratto realizzato da una giovane laureata dell'Accademia delle Belle Arti di Lecce, che lo ha ceduto a titolo gratuito e, poi negli approfondimenti, in cui abbiamo voluto riassumere lo stato dell'arte e non limitarci ad un mero aggiornamento.

Inoltre da oggi, e per il futuro, la Relazione si chiuderà con il ricordo di una delle tante persone scomparse, ancora da rintracciare, a cui vogliamo dare voce.

Sull'ultima pagina abbiamo riprodotto, per gentile concessione della figlia, il dipinto, tanto bello quanto profetico, di Adolfo Zuccagnoli, nato il 5 febbraio 1935 e scomparso il 4 ottobre 2012.

Grazie

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Giuliana Perrotta

Roma, 30 giugno 2019





Allegato

LE STATISTICHE



Persone Italiane e straniere scomparse in Italia e all'estero dal 1/1/1974 al 30/06/2019

ITALIANI IN ITALIA (+ luogo stato ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	39989	37474	2515
Maggiorenni	70340	64320	6020
> di 65	11936	10564	1372
TOTALE	122265	112358	9907

STRANIERI E IGNOTI IN ITALIA (+ luogo stato ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	84465	44389	40076
Maggiorenni	28820	20002	8818
> di 65	1106	863	243
TOTALE	114391	65254	49137

TOTALE IN ITALIA (+ luogo stato ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	124454	81863	42591
Maggiorenni	99160	84322	14838
> di 65	13042	11427	1615
TOTALE	236656	177612	59044

ITALIANI ALL'ESTERO (luogo diverso da Italia e da ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	153	112	41
Maggiorenni	1685	1523	162
> di 65	129	96	33
Totale	1967	1731	236

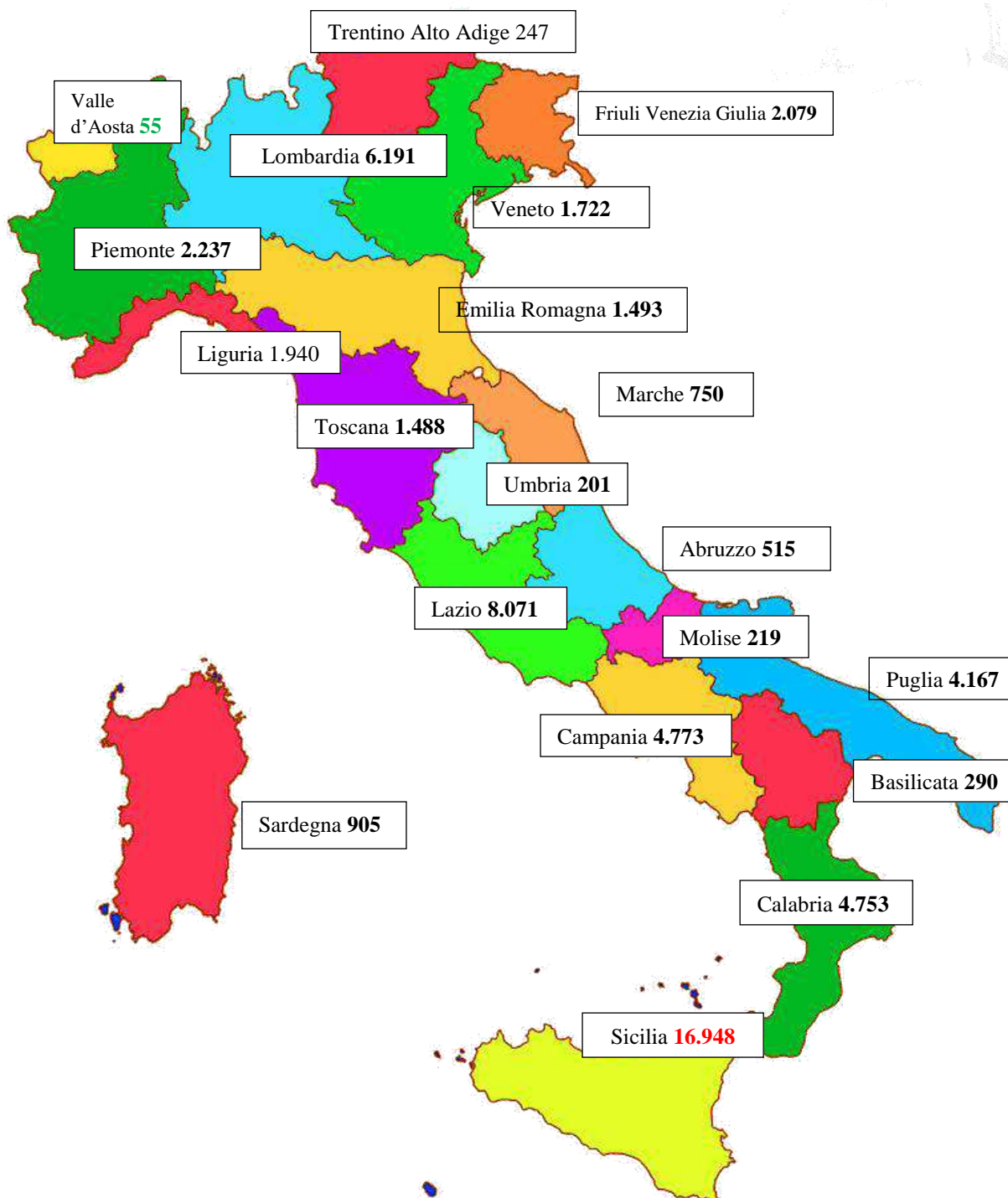
STRANIERI E IGNOTI ALL'ESTERO (luogo diverso da Italia e da ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	1663	691	972
Maggiorenni	4297	1922	2375
> di 65	120	51	69
Totale	6080	2664	3416

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



PERSONE SCOMPARSE IN ITALIA ANCORA DA RINTRACCIARE dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2019

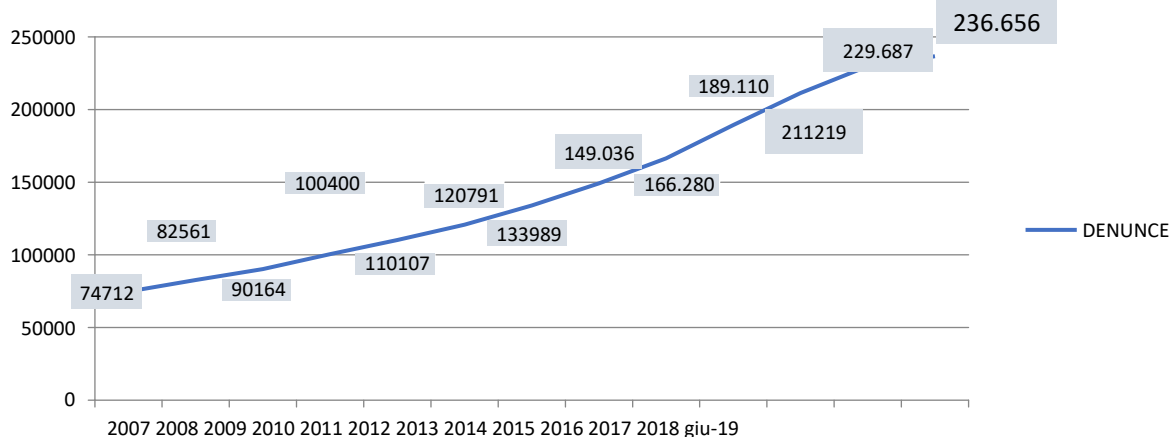
TOTALE 59.044



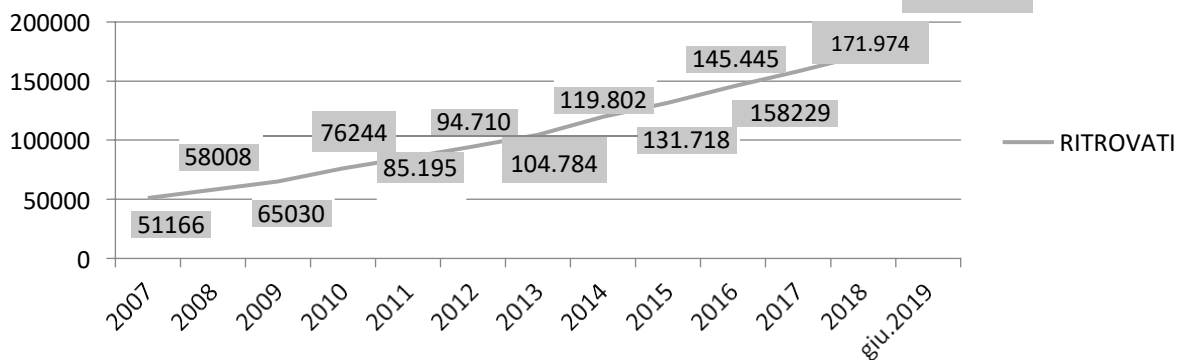
Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ministero Interno



Denunce persone scomparse dal 1974



Ritrovati dal 1974



Da rintracciare dal 1974

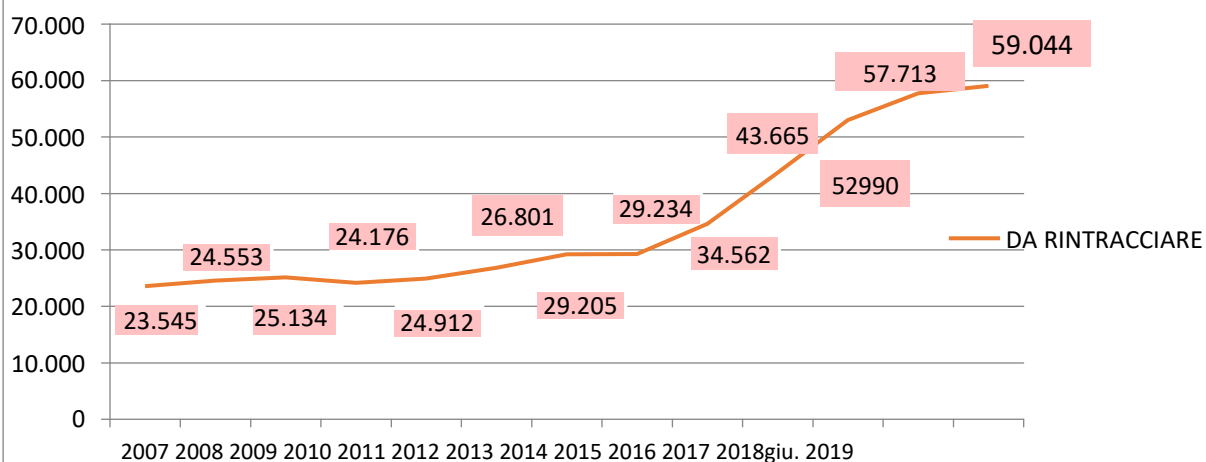
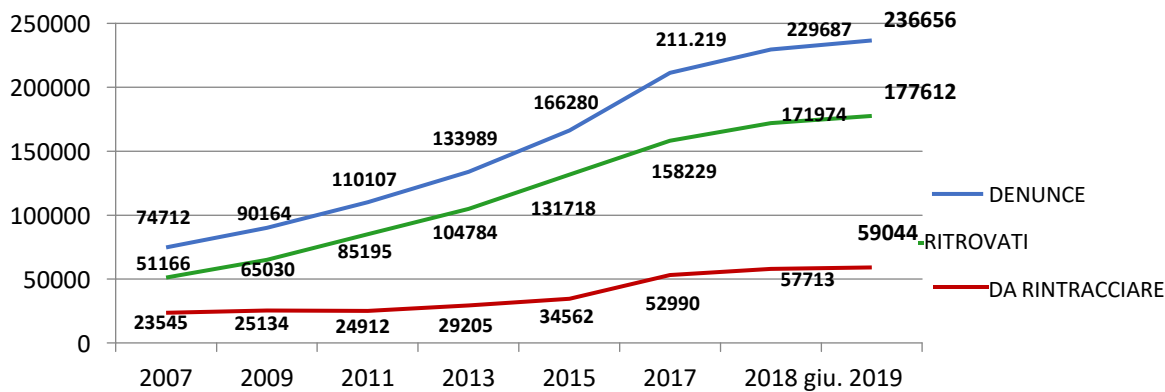
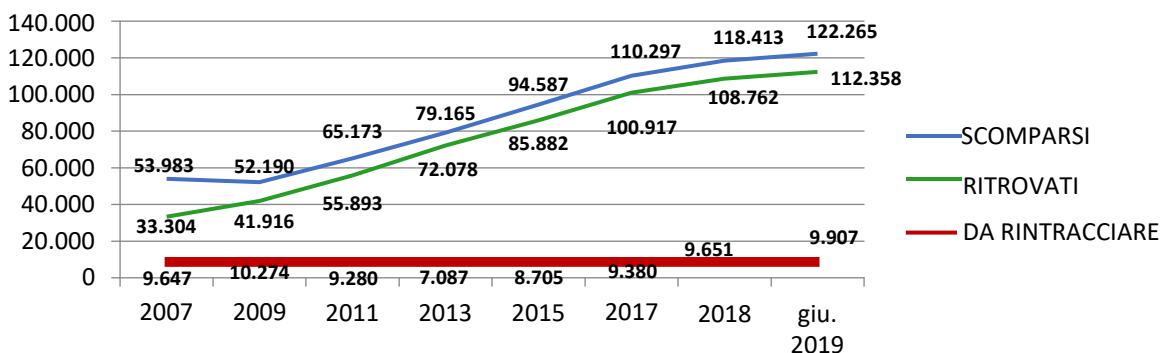




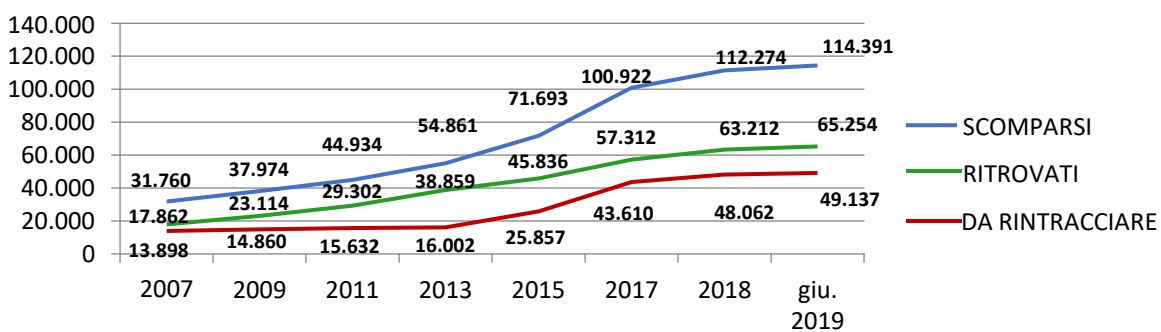
Grafico generale



Cittadini italiani



Cittadini stranieri





CENSIMENTO CADAVERI NON IDENTIFICATI
(al 30 giugno 2019)

REGIONE	RECUPERATI IN MARE	RECUPERATI IN FIUME / LAGO	ALTRO	TOTALE
ABRUZZO	4	1	3	8
BASILICATA			2	2
CALABRIA	9	1	16	26
CAMPANIA	5	1	76	82
EMILIA ROMAGNA	4	11	16	31
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	10	12
LAZIO	9	53	183	245
LIGURIA	10		20	30
LOMBARDIA		32	97	129
MARCHE	10		13	23
MOLISE	1			1
PIEMONTE		6	34	40
PUGLIA	28	1	30	59
SARDEGNA	15		18	33
SICILIA	22	1	40	63
TOSCANA	4	10	29	43
TRENTINO ALTO ADIGE		4	17	21
UMBRIA		4	4	8
VALLE D'AOSTA			2	2
VENETO	12	25	24	61
TOTALE	133	152	634	919



**Censimento cadaveri non identificati
connessi al fenomeno migratorio
(al 30 giugno 2019)**

Regione	<i>Recuperati in mare</i>
CALABRIA	58
CAMPANIA	24
PUGLIA	4
SARDEGNA	2
SICILIA	1.636
Totale	1.724*

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