



COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER LE PERSONE SCOMPARE

**XX RELAZIONE
SECONDO SEMESTRE 2018**

dicembre 2018



Indice

PREMESSA	pag. 1
1. IL DATO STATISTICO AL 31 DICEMBRE 2018	pag. 4
2. IL SISTEMA NAZIONALE DI RICERCA DELLE PERSONE SCOMPARSE: l'affinamento delle procedure di ricerca conferma il trend positivo dei rintracci.	pag. 11
2.1 Il piano provinciale della Prefettura di Roma: una buona prassi da seguire.	pag. 13
2.2 La scomparsa dagli ospedali e case di cura: una casistica allarmante da monitorare.	pag. 16
2.3 L'Ufficio del Commissario e Psicologi per i popoli incontrano i ragazzi del Liceo di Cisterna di Latina: informazione e prevenzione.	pag. 18
3. IL CENSIMENTO NAZIONALE DEI CORPI SENZA IDENTITÀ: l'aggiornamento del registro nazionale	pag. 21
3.1 Il protocollo d'intesa nella Regione Lazio: la prima piattaforma informativa, modello di Cooperazione interistituzionale.	pag. 22
3.2 Il disciplinare operativo da estendere a tutto il territorio nazionale.	pag. 25
3.3 I naufragi nel Mediterraneo: le attività di identificazione delle vittime	pag. 29
4. LA BANCA DATI DEL DNA: continua la collaborazione con le Procure della Repubblica e le Forze dell'Ordine	pag. 34
5. LA FORMAZIONE DEI QUADRI DELLE FORZE DELL'ORDINE: una sfida "culturale" per favorire modelli omogenei di ricerca e di condivisione del fenomeno.	pag. 36
5.1 Il seminario presso l'Accademia della Guardia di Finanza.	pag. 38
CONCLUSIONI	pag. 39
■ TABELLE STATISTICHE	pag. 42
■ ALLEGATO 1	pag. 52
■ ALLEGATO 2	pag. 53

PREMESSA

La relazione che segue, la ventesima dalla istituzione dell'Ufficio, nel riportare un aggiornamento del dato statistico delle scomparse registrate alla data del 31 dicembre 2018, illustra in dettaglio i risultati sinora raggiunti che, per i soggetti istituzionali impegnati nello specifico settore rappresentano energia e motivazioni per continuare come se si trattasse di cominciare.

	2017		
	DENUNCE	RITROVAMENTI	ANCORA DA RICERCARE
GENNAIO	1.618	1.035	583
FEBBRAIO	1.704	1.077	627
MARZO	1.869	1.188	681
APRILE	1.688	1.042	646
MAGGIO	1.917	1.167	750
GIUGNO	2.035	1.041	994
LUGLIO	2.373	1.090	1.283
AGOSTO	1.918	1.146	772
SETTEMBRE	1.791	1.032	759
OTTOBRE	1.915	1.137	778
NOVEMBRE	1.537	915	622
DICEMBRE	1.744	914	830
	22.109	12.784	9.325
Ritrovamenti = 57,8%			

	2018		
	DENUNCE	RITROVAMENTI	ANCORA DA RICERCARE
GENNAIO	1.666	1.104	562
FEBBRAIO	1.497	990	507
MARZO	1.711	1.180	531
APRILE	1.526	1.084	442
MAGGIO	1.744	1.154	590
GIUGNO	1.806	1.479	327
LUGLIO	1.778	1.548	230
AGOSTO	1.640	1.259	381
SETTEMBRE	1.416	1.039	377
OTTOBRE	1.411	1.104	307
NOVEMBRE	1.167	941	226
DICEMBRE	1.106	863	243
	18.468	13.745	4.723
Ritrovamenti = 74,4%			

Tuttavia, pur non mancando di sottolineare il trend positivo dei rintracci e della prevenzione, che ha portato alla diminuzione delle denunce di scomparsa, risulta doveroso ed indispensabile evidenziare come la portata del fenomeno rimanga devastante e sconvolgente.



In tale contesto si inserisce l'attività del Commissario straordinario di Governo, che ha assicurato il coordinamento stabile ed operativo tra le Amministrazioni dello Stato, interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse, svolgendo altresì un attento monitoraggio delle attività delle Prefetture e delle Forze dell'Ordine, incaricate delle operazioni di ricerca.

Tutti i casi registrati sono stati seguiti sia con riguardo alle azioni investigative che a quelle assistenziali e sociali, come pure per quanto attiene ai profili informativi di carattere internazionale.

Inoltre, come si avrà modo di constatare, sono stati svolti alcuni specifici approfondimenti (come nel caso delle scomparse dagli ospedali e case di cura) e presentati modelli di best practice da seguire. Tra questi, spicca il piano provinciale di ricerca della Prefettura di Roma, aggiornato proprio quest'anno anche su suggerimento di questo Ufficio ed attinente al miglioramento degli automatismi di ricerca.

Per rendere, poi, più efficace l'azione amministrativa e l'informazione nel settore, sono state avviate importanti iniziative sia **nel campo della formazione degli operatori delle Forze dell'Ordine** (in particolare dei quadri dirigenti allo scopo di condividere a livello nazionale modalità di ricerca omogenee) che **nelle scuole, per prevenire il fenomeno delle fughe da parte degli adolescenti**.

Si è ritenuto opportuno, pertanto, allegare alla presente relazione:

- ✓ il modello di attività seminariale, che potrà essere utilmente applicato dalle prefetture; (*all. 1*)
- ✓ il progetto “*Dove sei? Quando di un giovane si perdono le tracce*” che, messo a punto d'intesa con l'Associazione Psicologi per i popoli ed avviato a Latina, nel momento in cui verrà esteso ad altre realtà territoriali, potrà svolgere una fondamentale opera di prevenzione. (*all. 2*)

Infine, allo scopo di migliorare la circolarità informativa per quanto riguarda la gestione dei corpi senza nome - la cui competenza afferisce ad una



molteplicità di soggetti istituzionali, tra cui le Procure della Repubblica, gli Istituti di medicina legale, i Comuni (questi ultimi per quanto riguarda allo stato civile) e non ultime le Forze dell'Ordine (interventute al momento del ritrovamento) - si è ritenuto doveroso inserire nella presente relazione il modello di disciplinare operativo, che costituisce lo schema procedurale da estendere a tutto il territorio nazionale. Ovviamente, la finalità è quella di favorire la conoscenza su quanto realizzato nel Lazio, in particolare a **Roma, ove sono censiti il maggior numero di corpi senza identità ed il maggior numero di persone scomparse**. L'invito a mettere in pratica tali procedure è rivolto ai Prefetti, responsabili del coordinamento a livello territoriale delle ricerche degli scomparsi, anche quando questi ultimi non siano più in vita.

Come già registrato nei primi 6 mesi dell'anno, anche in questo semestre è confermato il trend dei rintracci, attestato su oltre il 70% rispetto alle denunce di scomparsa.

In particolare al 31 dicembre 2018 i **ritrovamenti** sono saliti al 74,4% rispetto al 57,8% del precedente anno.

Inoltre, nei due periodi comparati, si registra anche una diminuzione delle **denunce di scomparsa: 3.641**

Le fughe dai centri di accoglienza, con particolare riguardo ai minori stranieri non accompagnati, continuano a rappresentare il maggior numero dei casi riscontrati dalle Forze dell'Ordine. E proprio per questo, sarebbe auspicabile, come più volte rappresentato dall'Ufficio, che siano scorporati e considerati a parte per contribuire a dare alla opinione pubblica un quadro esatto del fenomeno.



1. DATO STATISTICO AL 31 DICEMBRE 2018

– Dati

Dal 1974 (anno di avvio delle statistiche in materia) al 31 dicembre 2018, in base ai dati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le **persone scomparse in Italia** assommano a **229.687**; ne sono state **rintracciate 171.974**.

Sono **57.713** quelle **ancora da rintracciare**, di cui **14.504 maggiorenni** (5.928 italiani e 8.576 stranieri), **41.655 minorenni** (2.412 italiani e 39.243 stranieri) **1.554 maggiori di 65 anni** (1.311 italiani e 243 stranieri).

I **maschi** sono **44.830** (6.338 italiani e 38.492 stranieri), le **femmine 12.870** (3.309 italiane e 9.561 straniere), per **13** non è stato specificato il sesso nella denuncia (4 di cittadinanza italiana e 9 ignota, di cui 8 minorenni e 5 maggiorenni). Rispetto al dato del 31 dicembre 2017 (52.990) ci sono **4.723** in più. Rispetto a quello del 30 giugno 2018 (55.949) sono 2.959 in più.

Nel corso dell'anno 2018 è stato registrato un incremento positivo del trend delle **persone rintracciate** corrispondente al 74,4% degli scomparsi nello stesso anno.

Questo dato è la riprova dell'affinamento e del miglioramento delle procedure di ricerca e della sempre più proficua collaborazione con le Prefetture, le Forze di Polizia e le Autorità giudiziarie.

– Minori scomparsi

Analizziamo nel dettaglio la categoria in argomento, cui quest'ufficio ha sempre dedicato particolare importanza in considerazione dello status che il minore riveste nel nostro ordinamento giuridico, in quanto soggetto di diritto che va tutelato sia da chi ne ha la potestà (essendo considerato incapace di intendere



e di volere fino al raggiungimento della maggiore età) ed a maggior ragione dalle istituzioni in caso di scomparsa.

Il totale delle denunce di scomparsa, riguardante i **minori italiani scomparsi** dal 1974 al 31 dicembre 2018, è di **38.478**. Ne sono stati ritrovati **36.066**, mentre ne risultano ancora da rintracciare **2.412**

Come più volte precisato, quando parliamo di minori italiani scomparsi ci riferiamo ad un numero abbastanza esiguo nel panorama degli scomparsi ovvero ad una percentuale che corrisponde a circa il 4%. Un dato questo che bisogna comunque considerare al ribasso.

Nel corso dell'anno 2018, i **minori italiani scomparsi** sono stati **2.960**; di questi ne sono stati ritrovati **2.431**, con una percentuale dell'82,1%. Ne mancano all'appello 529, scomparsi nel corso dell'anno, la maggior parte dei quali ha un'età compresa tra 15 e 17 anni. Nello specifico: **397** sono i minori italiani allontanatisi con la motivazione di "*allontanamento volontario*" (sebbene nella medesima casistica siano compresi **36** minori che hanno un'età *tra zero e 10 anni*: quindi è probabile si tratti di allontanamento al seguito della madre oppure di sottrazione da coniuge o altro congiunto); **67** si sono "*allontanati da una casa famiglia o da un istituto*"; **25** sono quelli *sottratti da un congiunto*; **2** sono affetti da *disturbi psicologici*; altri **5** sono scomparsi con motivazione "*possibili vittime di reato*". Due di queste scomparse sono da riferire alla triste vicenda delle gemelline romane vittime dell'insano gesto da parte della madre. Per i restanti **33** la motivazione *non è conosciuta nel senso che la Forza di Polizia non l'ha indicata*.

Abbiamo avuto già modo di descrivere il «profilo» del minore italiano che scompare: età compresa tra i 15 ed i 17 anni, si allontana da casa per motivi di disagio e, se non vi fa ritorno spontaneamente per mancanza di alternative logistiche ed economiche, viene ritrovato nell'arco di 48 ore. Alla base



dell'allontanamento degli adolescenti, vi sono comunque situazioni di forte malessere che possono finire in tragedia: debiti di gioco o di droga, essere bersaglio di cyberbullismo e, nel caso specifico delle adolescenti, essere vittima di adescamento in rete (grooming) ovvero per vergogna di essere state oggetto di “vendetta sessuale” o di “ricatto sessuale” sul web (forme estreme di diffamazione che hanno spinto diversi giovanissimi al suicidio).

A giugno del 2017, è entrata in vigore la Legge n.71, recante “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”, che intende attivare una strategia integrata di contrasto ai suddetti fenomeni senza operare però sul piano della legge penale. Il cyberbullismo viene definito **all’art. 1** come *“qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d’identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso o la loro messa in ridicolo.”*

La legge istituisce una procedura specifica dinanzi al Garante per la protezione dei dati personali, tale per cui ciascun minore ultraquattordicenne (o i genitori) può ottenere tutela grazie all’oscuramento o alla rimozione dei dati diffusi illegittimamente online.

Altra disposizione degna di nota è l’obbligo di individuazione in ogni istituto scolastico di un referente, scelto tra i docenti, incaricato di coordinare le iniziative di prevenzione e di contrasto al cyberbullismo nelle scuole, oltre che la previsione di un programma di formazione del personale scolastico dedicato.

Infine, per il minore tra i 14 e i 18 anni, fino a quando non sia proposta querela (o non sia presentata denuncia per i reati di ingiuria, diffamazione e minaccia ai danni di altro minorenne) è prevista la procedura di ammonimento: il questore convoca il minore assieme ad almeno un genitore o altra persona esercente la responsabilità genitoriale.



Risultano poi in aumento i casi di minori portati via, dal domicilio stabilito, da parte di un genitore senza il consenso dell'altro. Casistica ricorrente, questa, in virtù delle unioni tra coppie di nazionalità diversa che, dopo brevi periodi di convivenza, si separano per ragioni di incompatibilità spesso legate a diversità culturali.

I **minori stranieri** scomparsi sono **82.239**, il trend non cambia anche nel secondo semestre 2018 in considerazione del numero complessivo registrato a partire dal 1974; tuttavia bisogna osservare una netta diminuzione del numero dei minori stranieri scomparsi rispetto all'anno 2017, quando erano 12.006, laddove nel 2018 se ne contano 7.929.

D'altronde è noto che, per via dei restringimenti all'immigrazione clandestina avviati nel nostro Paese, vi sia stata una notevole riduzione degli arrivi sulle coste italiane. Di conseguenza, è diminuito anche il numero dei minori stranieri non accompagnati; nello specifico, al 31 dicembre 2018 si registra un calo di 4.077 unità rispetto allo scorso anno.

I minori stranieri che continuano ad arrivare hanno, comunque, un bagaglio di vita pesante alle spalle, costituito spesso da violenze, torture, schiavitù, privazioni e sono accomunati dall'esperienza di un viaggio lungo mesi (se non anni) per raggiungere il centro e il nord Europa.

Ricordiamo ancora una volta che, nella stragrande maggioranza dei casi, si tratta di allontanamenti (intenzionali e calcolati) dai centri dove sono ospitati in virtù dello status loro attribuito "*I minori stranieri non accompagnati sono titolari di diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea*", come ribadisce la legge n. 47 del 2017. Pertanto, vigendo il divieto di respingimento alla frontiera e i limiti posti ai provvedimenti di espulsione, adottabili "*a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danno grave per il minore*", il fenomeno, seppure in diminuzione, continua a risultare "allarmante".



La realtà è che spesso questo minori non fanno che aumentare la fascia oscura dell'immigrazione, fatta di sfruttamento, violenze e possibili radicalizzazioni da parte di bande criminali. In particolare, quando i minori vengono messi in centri di detenzione, è stato accertato che aumenta il **contatto con le organizzazioni criminali**, con conseguenze di alto rischio sociale, secondo quanto dichiarato anche dall'UNICEF nel rapporto del 2015 *“Pericolo ad ogni passo”*, che documenta gli spaventosi rischi a cui i minori vanno incontro nella loro fuga dalle guerre. La stragrande maggioranza dei migranti è composta da bambini, i quali in genere sono anche vittime di trafficanti di essere umani, sotto il sistema *“pay as you go”* (pagare per partire). Questo sistema li rende sfortunatamente vulnerabili al lavoro forzato e alla prostituzione. Ciò è dovuto sicuramente alla presenza di veri e propri gruppi criminali, spesso legati **alle reti jihadiste, i quali** nei flussi di immigrati hanno visto **un vero e proprio business** utile ai loro interessi.

- Motivazioni di scomparsa

Per ciò che riguarda le altre categorie e motivazioni di scomparsa, si riconferma la tendenza degli anni precedenti.

Secondo i dati forniti dal Sistema d'Indagine Interforze della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, gli **«allontanamenti volontari»** sono **30.325**, di cui **27.602** stranieri e **2.723** italiani.

I minorenni sono **25.132** (24.068 stranieri e 1.064 italiani), **4.840** sono i maggiorenni e **353** sono gli ultra 65enni (20 stranieri e 333 italiani).

Seguono gli **«allontanamenti dei minori dai centri di accoglienza»**. Il totale complessivo dei **minori ancora da ricercare che si allontanano dai centri** è, infatti, di **10.040**, **9.602** stranieri e **438** italiani. Si precisa che, questa casistica, deve essere considerata una specifica motivazione di scomparsa e che pertanto il totale generale dei minori stranieri scomparsi, pari a 82.239 unità,



comprende anche le altre motivazioni apposte dalle Forze dell'ordine al momento della ricezione della denuncia (allontanamento da istituto, allontanamento casa famiglia/rimpatrio in Italia, allontanamento casa famiglia/vigilanza all'estero, allontanamento volontario).

La casistica dei «**possibili disturbi psicologici**» comprende **581** casi, **473** italiani e **108** stranieri (12 minorenni, 416 maggiorenni e 153 over 65). Molto spesso, si tratta di **malati di Alzheimer** o di adulti affetti da **malattie neurologiche**.

Le «**sottrazioni dei minori da parte di un coniuge o di un familiare**» sono **454** (di cui 3 maggiorenni erroneamente inseriti dalle forze dell'ordine in questa specifica categoria attinente esclusivamente ai minori), **264** sono stranieri e **190** sono italiani.

Le «**possibili vittime di reato**» sono in totale **135**, di cui **40** minorenni, **92** maggiorenni e **3** ultra 65enni. Gli italiani sono **67** e gli stranieri **68**.

Alla fine di questa disamina riguardante le motivazioni, si ritorna a mettere in evidenza come la motivazione dell'allontanamento volontario in caso di scomparsa di una donna, anche minorenni, sia in realtà da rubricare come “possibile vittima di reato”.

E' capitato diverse volte che, dietro una generica scomparsa di una donna denunciata dal proprio compagno/marito/fidanzato come allontanamento volontario, si nascondesse un'altra realtà ovvero una “violenza di genere”, un vero e proprio “femminicidio”.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, nei primi 9 mesi del 2018 sono stati 81 i casi di allontanamento dalla casa familiare di una donna spesso a causa di “reati spia” ovvero atti persecutori, maltrattamenti, violenze e percosse. Ma ancora più spesso è accaduto che una donna sia stata denunciata dal marito o compagno per essersi allontanata dalla propria casa, dalla propria prole per altri interessi. La realtà, secondo l'esperienza maturata in questi anni, celava un'altra



verità, la donna scomparsa era stata uccisa e occultata dall'autore della denuncia. Ricordiamo che dal 2017, tutte le Questure applicano il “protocollo EVA” (esame delle violenze agite) che consente di codificare le modalità di intervento nei casi di conflittualità in famiglia, inserirle in banca dati indipendentemente dalla presentazione della denuncia e monitorare tutte le informazioni utili per la ricostruzione di episodi di violenza domestica.

Da ultimo si vuole ricordare che lo scorso 11 gennaio è entrata in vigore la **Legge n.4 che prevede “modifiche al codice civile, al codice penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici”**.

Si osserva, infine, che la «motivazione non rilevata e/o non censita», utilizzata in passato quando la denuncia non prevedeva la motivazione della scomparsa, comprende buona parte dei casi di scomparsa: vale a dire **16.176** su un totale di **57.713**, il 28 % del totale, con un leggero decremento rispetto al precedente dato (30%). Anche per sanare questa situazione, sono tuttora in corso attività di verifica qualitativa del dato presso tutte le Prefetture.

Gli italiani scomparsi all'estero sono 235, 38 minorenni, 168 maggiorenni e 29 over 65.

Le **regioni** con il più alto numero di ricercati sono la **Sicilia** (16.635), il **Lazio** (8.023), la **Lombardia** (6.103), la **Campania** (4.699), la **Calabria** (4.659) e la **Puglia** (4.080).



2. SISTEMA NAZIONALE DI RICERCA DELLE PERSONE SCOMPARSE

L'affinamento delle procedure di ricerca conferma il trend positivo dei rintracci.

Nel corso degli anni, varie sono state le iniziative messe in campo dai diversi attori, che hanno contribuito al **miglioramento e perfezionamento delle procedure di ricerca**, con conseguente raggiungimento di un *trend* positivo dei **rintracci delle persone scomparse**.

Attraverso le Relazioni semestrali, abbiamo avuto modo di riportare puntualmente i progressi registrati, che hanno concorso al conseguimento di obiettivi importanti. È utile comunque ricordare le tappe fondamentali, che hanno consentito **nel corso di quest'ultimo anno** di arrivare ad **oltre il 74 per cento di ritrovamenti**.

L'entrata in vigore della Legge 203/12 "Disposizioni per la ricerca delle persone scomparse" ha sicuramente sancito le novità più importanti. *In primis*, **l'avvio immediato delle ricerche, contestualmente alla presentazione della denuncia alle Forze dell'Ordine, onde scongiurare quella che per anni era stata una consuetudine consistente nell'invitare i parenti a ripresentarsi dopo le 48 ore dalla scomparsa; in secondo luogo, l'aver attribuito a chiunque, e non solo ai parenti, la possibilità di presentare denuncia per la scomparsa di una persona.**

L'adozione in tutte le Prefetture dei "piani provinciali di ricerca", basati sulle linee guida nazionali diramate a suo tempo dall'Ufficio del Commissario, è stata indubbiamente un'altra misura cardine per la riuscita della ricerca degli scomparsi, fondata su tecniche specifiche adatte alle rispettive configurazioni geografiche. Analogo merito va riconosciuto alla collaborazione fattiva tra Forze dell'Ordine e squadre di soccorso e volontariato. **In tale direzione un contributo significativo è derivato dalla preziosa collaborazione delle reti di volontariato specifiche del settore, che hanno contribuito a sviluppare una**



maggior sensibilità verso il fenomeno e ad attuare un piano di ricerca ben preciso e personalizzato.

L'affinamento delle tecniche di ricerca da parte delle Forze dell'Ordine è stato, senza dubbio, uno degli elementi fondamentali per il rapido ritrovamento di persone scomparse. Naturalmente siamo di fronte ad un'attività difficile, che richiede particolare attenzione per la complessità delle indagini. Pertanto, conoscere a fondo colui che si sta ricercando porta più velocemente ad intuirne le mosse e/o i luoghi dove potrebbe trovarsi, oltre agli eventuali pericoli che potrebbe correre. In tal senso un passaggio fondamentale è rappresentato dall'attenzione che le Forze di polizia hanno imparato a dare alle informazioni acquisite da parenti o amici degli scomparsi su comportamenti, abitudini, eventuali disturbi e motivazioni dell'allontanamento.

Un altro elemento, non meno importante per la rapidità dell'avvio delle ricerche, è stata l'introduzione, nel febbraio 2016, della **“segnalazione telefonica per l'attivazione delle ricerche di persone irreperibili”**. Una procedura che, nel dare la possibilità al cittadino di segnalare telefonicamente alle Forze dell'Ordine l'improvvisa scomparsa di una persona, **consente alla Sala operativa di dare subito comunicazione a tutte le pattuglie presenti su strada per attuare le prime ricerche**, la cui immediatezza evidentemente è fondamentale in questi casi. La segnalazione viene inserita nell'apposita banca dati, ma non è sostitutiva della denuncia di scomparsa, che dovrà essere formalizzata nelle successive 72 ore. **La comunicazione telefonica, in mancanza di formalizzazione, verrà eliminata dalla banca dati dell'Ufficio della Forza di Polizia che l'ha ricevuta.** Questa procedura ha consentito la circolarità dell'informazione con la massima tempestività possibile per incrementare le probabilità di successo nelle ricerche, soprattutto quando si sia in grado di fornire quanti più elementi possibili, compresi il luogo o la struttura da cui la persona potrebbe essersi allontanata.



Infine, non può non sottolinearsi l'importanza della proficua collaborazione avuta in tutti questi anni con l'Autorità Giudiziaria, che ha permesso di giungere alla definizione di molti casi irrisolti o alla riapertura di procedimenti archiviati. I risultati di tale cooperazione sono stati eccellenti, soprattutto nel campo delle identificazioni di corpi senza nome, com'è recentemente accaduto proprio a Roma nel caso di una donna scomparsa oltre vent'anni orsono: la riesumazione e le attuali tecniche di indagine curata dal R.I.S. dei Carabinieri e dall'Istituto di Medicina Legale "Sapienza", hanno permesso di restituirle l'identità!

Un caso analogo è stato quello di uno sciatore, i cui resti sono stati recentemente restituiti dai ghiacciai insieme con alcuni indumenti e accessori. Grazie all'impegno della Polizia Scientifica e della Procura di Aosta, il confronto del DNA con quello di un familiare ha portato a riconoscere in quei resti il signor La Masne, cittadino francese scomparso nel 1954 mentre stava sciando sulle montagne del Cervino in Valle d'Aosta.

Altro caso di avvenuta identificazione riguarda il rinvenimento di resti umani nel 2006. L'azione svolta dalla Procura della Repubblica di Firenze su impulso della Polizia Scientifica di Prato, che seguiva il caso di una ragazza scomparsa nel 2003, di cui l'Ufficio si era costantemente interessato, ha consentito di pervenire all'identificazione dei resti umani tramite confronto genetico con il DNA della madre della ragazza, a distanza di ben tredici anni dalla denuncia di scomparsa.

2.1 Il piano provinciale della Prefettura di Roma: una buona prassi da seguire

L'andamento positivo dei rintracci delle persone scomparse è il frutto dell'affinamento, riscontrato nelle tecniche e nelle modalità di ricerca, unitamente alla sinergia di azione fra tutti i soggetti, che partecipano a tali attività. I piani provinciali rappresentano uno strumento particolarmente efficace



per definire modelli e meccanismi di intervento, che ormai possono ritenersi ben collaudati. Molte Prefetture hanno perfezionato le rispettive pianificazioni, che hanno consentito di superare le criticità emerse nel corso degli anni.

Quest'Ufficio ha avuto modo di seguire da vicino l'elaborazione dell'edizione 2018 del piano provinciale della Prefettura di Roma che, comunque, negli anni scorsi era stato già più volte emendato rispetto a quello inizialmente adottato. La Capitale, in conseguenza delle sue dimensioni demografiche ed essendo luogo di transito per persone che si allontanano da altre città, registra sempre un elevatissimo numero di casi di scomparsa ed ha costituito un focus sul quale si è concentrata in modo particolare l'attenzione.

A seguito dell'esito non felice di alcuni casi segnalati, era stata evidenziata alla Prefettura la necessità di prevedere una sorta di automatismo delle attività da porre in essere in relazione alle diverse tipologie di scomparsa.

Ecco allora che, per il miglior utilizzo delle risorse umane e tecniche disponibili, il provvedimento emanato richiama in primo luogo l'attenzione degli operatori sulla conoscenza accurata del contesto ambientale di riferimento e della esatta individuazione della motivazione di scomparsa. Pertanto, oggi la composizione delle unità di ricerca viene modulata proprio in relazione a tali elementi.

La denuncia o la semplice segnalazione di scomparsa viene *sempre immediatamente condivisa*, da parte dell'Ufficio che l'ha acquisita, con le Forze dell'Ordine, la Polizia locale di Roma Capitale (*o quella competente per territorio*), i Vigili del fuoco, l'ARES 118 e le ASL interessate (*queste ultime, rispettivamente, in ragione del controllo sul territorio durante le attività di soccorso in emergenza e per la verifica degli accessi nel pronto soccorso e nelle strutture ospedaliere*). La Forza di polizia che ha ricevuto la denuncia/segnalazione, inoltre, comunica l'evento alla Prefettura ed approfondisce l'insieme delle informazioni raccolte.



In caso di allontanamento di minori da centri di prima e primissima accoglienza, la segnalazione è diramata solo alle Forze di polizia e alla Polizia locale; nel caso se ne ravvisi la necessità, viene estesa agli altri soggetti che normalmente partecipano alle ricerche.

In sede di successiva formalizzazione della denuncia, si reperiscono ulteriori informazioni sulle caratteristiche della persona e sulle circostanze della scomparsa, da riportare sull'apposito modello di denuncia già predisposto dall'Ufficio del Commissario e allegato alla circolare n. 4692 del 25 giugno 2014. Per la diffusione della fotografia viene richiesta la "liberatoria" del denunciante.

La Forza di polizia che ha ricevuto la denuncia/segnalazione, qualora ritenga che si tratti di una situazione "complessa" per via della vastità dell'area interessata oppure per le condizioni dello scomparso (*persona anziana, disabile, affetta da patologie neurodegenerative o comunque esposta a pericolo grave ed imminente*), oltre ad allertare gli Enti soprariportati, può chiedere alla Prefettura l'attivazione delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, delle aziende di trasporto locale, della società che si occupa della raccolta dei rifiuti, di organismi quali Caritas e Comunità di S. Egidio ed altri enti da individuare in relazione al caso specifico.

Solo successivamente, se le ricerche non hanno esito positivo, viene chiesta l'attivazione, da parte della Prefettura, della cabina di regia, convocata d'urgenza. In tale caso, vengono individuate le strategie di ricerca più idonee nonché valutate le risorse strumentali ed umane da utilizzare (*unità cinofile, elicotteri, droni, strumenti per esplorare fiumi, laghi, condotte sotterranee, diffusione di specifici manifesti o di appelli*), evitando sovrapposizioni prive di coordinamento operativo unitario. Per i casi di scomparsa in zone non antropizzate è prevista la valutazione circa



l'istituzione di un Posto di Comando Avanzato in prossimità del luogo della scomparsa.

Come si evince dalla sintesi soprariportata, la previsione di una *fase intermedia*, tra l'immediato avvio delle ricerche e la convocazione della cabina di regia (che richiede ovviamente delle ore), *consente di ottimizzare i tempi*, dal momento che la rapidità di intervento risulta il più delle volte determinante per il ritrovamento dello scomparso. E, nel contempo, permette di evitare convocazioni che, sovente, si rivelano inutili in quanto la persona è stata nel frattempo ritrovata.

Il modello operativo esposto, che garantisce la massima integrazione di tutte le risorse disponibili, può essere proposto come “best practice” e mutuato in altre realtà locali, ferma restando l'autonomia di ciascuna Prefettura nel modulare la propria pianificazione territoriale.

Il piano provinciale in parola è visionabile consultando il sito istituzionale della Prefettura di Roma.

2.2 La scomparsa dagli ospedali e case di cura: una casistica allarmante da monitorare

L'allontanamento di un paziente da un luogo di cura o di assistenza medica rientra a pieno titolo tra i casi di scomparsa, che purtroppo hanno spesso risvolti tragici. I casi registrati da questo Ufficio in questi anni rendono opportuno un approfondimento per una casistica così allarmante.

Inquadrare la scomparsa di un degente o di una persona ospite di una struttura sanitaria come allontanamento volontario non appare condivisibile “in primis”. Dal momento che si trova all'interno di una struttura sanitaria, il paziente viene tutelato dalla “Carta dei Servizi Pubblici Sanitari”, emanata dal Ministero della Sanità già nel 1995 per uniformare la materia a livello europeo.

Sono due gli aspetti principali a cui questo tipo di eventi fanno riferimento: il principio di autodeterminazione del paziente (*la libertà di decidere di*



abbandonare il luogo di cura) e la posizione di garanzia assimilabile all'obbligo dei sanitari di tutelarne e proteggerne l'integrità, sia a livello medico che per motivi di sicurezza della collettività.

Infatti, come si evince da sentenze della Suprema Corte, gli operatori sanitari sono “tutti portatori – ex lege – di una posizione di garanzia . . . nei confronti dei pazienti, la cui salute essi devono tutelare contro qualsivoglia pericolo che ne minacci l'integrità” (Corte di Cassazione, sentenza n.9739/marzo 2005). Una volta stabilita la capacità di autodeterminazione del paziente a cura del medico, quale titolare della posizione di garanzia, questi ha l'obbligo di approntare tutte le specifiche misure di tutela nel caso di intenti suicidari o condotte autolesive da parte dell'ospite della struttura sanitaria (Corte di Cassazione, sentenza n.48292/novembre 2008). Inoltre, essendo gli operatori sanitari (tutti) portatori della posizione di garanzia, in presenza di soggetti con patologie invalidanti (ad esempio malati di Alzheimer, demenze senili, degrado mentale ed altre che presentino un alto grado di vulnerabilità del paziente), nel caso di allontanamento i sanitari possono incorrere nel reato penale di abbandono di persone incapaci (c.p. 591).

Pertanto, senza entrare nel campo della salvaguardia dei dati personali dei pazienti, nel caso di allontanamento da una struttura sanitaria è auspicabile che i sanitari adottino tutte le misure per: contattare il paziente attraverso il telefono; attenzionare il personale di sorveglianza della struttura; avvertire i familiari dell'accaduto (*spesso lo scomparso torna a casa*); allertare le Forze dell'Ordine fornendo una descrizione, la più accurata possibile, della persona e dello stato di salute al momento della scomparsa. Poi saranno le stesse Forze dell'Ordine a darne immediata comunicazione all'Autorità Giudiziaria. Una prassi che, spesso sottovalutata, risulta di difficile acquisizione da parte degli operatori sanitari.

In questo contesto, è d'obbligo evidenziare che sono numerosi i casi della mancata applicazione di questa pratica; per cui le prefetture dovranno svolgere



un'opera di sensibilizzazione nei sensi suindicati sia nei confronti delle Direzioni Sanitarie che delle Forze dell'Ordine. Queste ultime, al momento della denuncia di scomparsa, oltre che notiziare con immediatezza la stessa Prefettura e l'Autorità Giudiziaria, dovranno svolgere tutte le azioni necessarie per favorire il rintraccio del paziente. Da parte sua, la Direzione Sanitaria deve accertare se l'accaduto non sia eventualmente riconducibile a responsabilità degli operatori sanitari; se così fosse dovrà esserne data comunicazione dettagliata alla predetta Autorità Giudiziaria.

In tal caso, sarà pertanto necessario acquisire un'approfondita relazione sia sulla dinamica dei fatti che sulle iniziative in corso per favorire le ricerche dello scomparso. Le Regioni dovranno, inoltre, essere invitate dalle medesime prefetture ad assumere idonee iniziative affinché sia data la massima diffusione alle raccomandazioni sin qui descritte.

A tale proposito, si coglie l'occasione per valorizzare quanto già in atto nella Regione Emilia Romagna e quanto sta per essere condiviso tra la Prefettura di Rieti e la competente Direzione Sanitaria.

2.3 L'Ufficio del Commissario e Psicologi per i popoli incontrano i ragazzi del liceo di Cisterna di Latina: informazione e prevenzione.

I dati delle relazioni semestrali rilevano che le scomparse che riguardano minori ed adolescenti sono da considerarsi sempre come “allarmanti”.

Le regioni dove si registra maggiormente tale fenomeno sono il Lazio, la Lombardia, la Campania e la Sicilia.

Sono molti i minori e i giovani che vengono ritrovati nelle prime 48 ore; per altri passa molto tempo. **Purtroppo però ve ne sono altri ancora che non vengono più ritrovati.**

Spesso la fuga di un giovane adolescente è frutto di una decisione improvvisa e impulsiva; in altri casi è premeditata o vi sono stati precedenti



segnali. Il ragazzo, che si allontana, lo fa per diversi motivi: a volte per situazioni gravi familiari, di bullismo, di pericolo; altre volte per comunicare un disagio, una difficoltà o impossibilità a dialogare in famiglia; in altri casi gli allontanamenti hanno il sapore di atto provocatorio. Spesso però alla base vi sono problematiche legate alla scuola: soprattutto la difficoltà ad affrontare un rendimento scolastico basso o che non rientri nelle aspettative dei genitori.

In tutti i casi la gestione di queste situazioni diventa talmente difficile e stressante che il ragazzo non vede altra via di uscita se non la fuga, non riuscendo a trovare figure di riferimento a cui chiedere aiuto ovvero temendo di non avere dentro se stesso doti e capacità per affrontare la difficoltà.

Dietro ogni scomparsa si possono celare numerosi rischi e pericoli. I ragazzi possono ritrovarsi in situazioni improvvisamente disagiate: soli, senza un luogo dove rifugiarsi ed esposti a rischi gravi per la salute nonché a situazioni di pericolo e a rischi per la vita stessa.

L'impatto che la scomparsa di un ragazzo ha sulla famiglia e la comunità rappresenta, inoltre, un evento profondamente traumatico. Per un genitore è una delle esperienze più dolorose e difficili (in cui si alternano speranza e profonda disperazione) ed ha ripercussioni su ogni aspetto della vita.

La scomparsa di una persona è anche un fenomeno sociale. Le conseguenze e le responsabilità vanno, pertanto, ricondotte a vari livelli.

Per questo motivo, nella riduzione del fenomeno assume grande importanza la prevenzione, così come la sensibilizzazione, l'attenzione della comunità e il sostegno alle famiglie e ai ragazzi. **In particolare, la scuola diventa settore privilegiato, ove fare progetti di prevenzione, proprio perché luogo di incontro di soggetti potenzialmente coinvolti.**

Ed è proprio per questo motivo che il progetto condiviso dall'Ufficio con l'Associazione Psicologi per i popoli persegue la finalità di informare e



sensibilizzare gli studenti, le famiglie e la scuola rispetto al fenomeno delle persone scomparse.

Ai ragazzi, in particolare, è importante far conoscere i rischi di eventuali allontanamenti anche attraverso l'esempio di casi concreti. Così come è opportuno portare alla loro attenzione e riflessione quelle che sono le modalità di comunicazione necessarie per favorire concrete capacità relazionali, che orientino a soluzioni comportamentali sane ed alternative alla fuga.

Per i genitori e la scuola, le azioni che il progetto intende realizzare sono: quella di fornire una panoramica delle possibili cause della scomparsa o della fuga; sensibilizzare sulle condotte a rischio; indicare strategie di intervento per aumentare l'ascolto e la partecipazione attiva dell'educatore (*genitore e insegnante*) rispetto al giovane; dare elementi informativi circa la rete di servizi presenti sul territorio che si occupano di persone scomparse.

A tal riguardo, oltre a fornire in allegato (all. 2) a questa XX relazione il testo del progetto, si segnala che è stato intrapreso, lo scorso 3 dicembre, presso il liceo politecnico Massimiliano Ramadù di Cisterna di Latina, il primo ciclo di incontri, dal titolo "Dove sei? quando di un giovane si perdono le tracce"

Vi hanno preso parte il personale dell'Ufficio in collaborazione con la Prefettura di Latina e psicologi e terapeuti dell'Associazione psicologi per i popoli.

L'incontro, che ha visto la partecipazione attiva degli studenti di due classi del triennio insieme ad alcuni rappresentanti del corpo docente, ha avuto il merito di contribuire a favorire la conoscenza sui diversi pericoli che si nascondono dietro le fughe e, nel contempo, ha coinvolto i ragazzi in uno scambio interattivo per portarli a riflettere sulle possibili alternative alla fuga.



3. IL CENSIMENTO NAZIONALE DEI CORPI SENZA IDENTITÀ: L'aggiornamento del registro nazionale.

Il primo **censimento** dei **corpi senza identità** è stato avviato dall'Ufficio del **Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse** nel novembre 2007. Alla data del **31.12.2018** sono stati registrati **240 cadaveri non identificati nel Lazio, di cui 225 nella sola provincia di Roma**. Di questi ultimi, **189 corpi** ancora di identificare si riferiscono al **comune capoluogo**.

Il fenomeno, che ha una ricaduta sociale per le attese dei familiari, assume **rilevo** sia sotto il profilo **etico** che **giuridico**, visti i risvolti di ordine civilistico e patrimoniale, che l'assenza prolungata nel tempo determina. Tale disciplina è stata integrata con la **legge n.203/2012** che, nel riconoscere alla **scomparsa valenza giuridica**, detta disposizioni per favorire le **ricerche** di persone scomparse e tali possono essere anche se si tratta di **corpi senza vita a queste scomparse riconducibili**.

Allo stato attuale, la **criticità** è rappresentata dalla **carenza** di un **circuito informativo**, a livello nazionale e **comune** a tutti i soggetti istituzionali competenti in materia, che possa consentire la **comparazione** tra i dati più significativi riguardanti gli **scomparsi** e quelli relativi ai **corpi rinvenuti senza identità**.

Tale problematica è accentuata dalla pressoché totale **indisponibilità dei dati numerici riguardanti i decessi in ospedale di persone senza identità** ed i ritrovamenti di **corpi o di resti umani non identificati**, non riconducibili a fattispecie di **reato**, per i quali l'autopsia non è stata disposta dal **Pubblico Ministero**.

Allo scopo di fornire un quadro riepilogativo di tutti i casi censiti da questo Ufficio, utile non solo per tutte le investigazioni da parte degli operatori ma anche per i familiari e conoscenti delle persone scomparse, con lettera del



dicembre scorso indirizzata ai Procuratori Capo della Repubblica, ai Prefetti e ai Questori nonché ai Comandanti Provinciali dell'Arma dei Carabinieri è stata avviata un'operazione di aggiornamento del Registro Nazionale dei cadaveri non identificati non connessi al fenomeno migratorio.

In vista della prossima pubblicazione del suddetto Registro Nazionale sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, l'Ufficio ha chiesto di aggiornare gli elementi di informazione sui casi di rinvenimento di cadaveri non identificati, sinora censiti, ***non connessi al fenomeno migratorio***.

Si è provveduto, pertanto, ad inviare gli elenchi contenenti i singoli casi distinti per Provincia e a richiedere di fornire alla Prefettura le seguenti informazioni:

- 1) informazioni circa le avvenute identificazioni;
- 2) informazioni su eventuali casi non presenti nell'elenco sopracitato;
- 3) informazioni sulla avvenuta compilazione della scheda post mortem e assicurazione dell'avvenuto inserimento nel sistema RiSc.;
- 4) informazioni circa l'eventuale prelievo del campione biologico;
- 5) informazioni sulle eventuali attività investigative svolte o in corso di svolgimento per favorire l'identificazione delle salme;
- 6) la documentazione in proprio possesso (relazione medico legale, fascicolo fotografico, reperti e quant'altro utile).

Tale attività si è resa necessaria in quanto si è avuto ripetutamente modo di constatare il difetto di circolarità informativa tra i diversi Soggetti istituzionali interessati. In tal senso, pertanto, si è richiesto di assumere appropriate iniziative per favorire la gestione della delicata tematica.

3.1 Il protocollo d'intesa nella regione Lazio: la prima piattaforma informativa quale modello di cooperazione interistituzionale

Nei casi sopradescritti (decessi in pronto soccorso, ospedale e comunque non connessi a reati), sulla base di una prima sperimentazione avviata nella Regione Lombardia, proseguita anche in Toscana e messa a



punto con il protocollo d'intesa sottoscritto l'8 marzo a Roma (sotto l'egida del dr. SALVI, Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Roma), è stata prevista una procedura di affidamento, a medici qualificati di ASL, Ospedali e Strutture universitarie di Medicina Legale, dell'esame esterno/autopsia del cadavere/resti umani senza identità (unitamente a prelievi di campioni biologici a scopo identificativo e alla diagnosi di causa ed epoca di morte).

I campioni biologici sono custoditi presso gli appositi siti a ciò predisposti dal Presidio sanitario competente ovvero dalla Struttura che effettua l'accertamento. Tutte queste informazioni sono inserite, a cura dello stesso medico qualificato, nell'apposita scheda post mortem, necessaria per consentire il matching con i dati essenziali riguardanti gli scomparsi.

A distanza di oltre un anno e mezzo, il processo di circolarità informativa si sta consolidando efficacemente. La cabina di regia istituita dall'Ufficio del Commissario vede, difatti, periodicamente a confronto: la Procura di Roma, il cui Procuratore Capo, dott. Pignatone, ha avuto la sensibilità di istituire l'Ufficio decessi (quale collettore e "propagatore" di tutte le informazioni sui rinvenimenti di corpi senza nome); il Comune di Roma Capitale (mediante l'Ufficio di stato civile, l'AMA/Polizia mortuaria, la Polizia di Roma Capitale, il Responsabile del cimitero Flaminio); la Regione Lazio; le tre Università ove sono allocate le Strutture universitarie di Medicina Legale e, naturalmente, le Forze dell'Ordine, (Anticrimine della Polizia di Stato, Nucleo Operativo dell'Arma dei Carabinieri, Gabinetto interregionale di Polizia Scientifica e Nucleo investigativo dell'Arma dei Carabinieri/RACIS).

La realizzazione, a cura della Regione Lazio, della prima piattaforma informativa per la condivisione delle informazioni essenziali (*notizia del*



ritrovamento, sesso, età, connotati/contrassegni, etnia, causa e datazione morte ed eventuale successiva identificazione), in corso di alimentazione da parte dei suddetti tre Istituti di medicina legale, costituisce il “fiore all’occhiello” del protocollo d’intesa. Pertanto è auspicabile che sia quanto prima **estesa a tutto il territorio nazionale** contribuendo, in tal modo, ad incrementare le identificazioni e ad abbattere il preoccupante dato sulle persone scomparse e sui cadaveri senza identità.

Questo risultato si somma ai risultati positivi raggiunti con l’intesa in argomento. Inoltre, va evidenziato il prezioso supporto della Polizia mortuaria e dei Cimiteri Capitolini, impegnati nelle **esumazioni ordinarie**, che hanno consentito di riprendere in esame **vecchi casi di cadaveri non identificati**, per i quali sono stati raccolti i dati post mortem e prelevati i campioni biologici. **In virtù di quanto fatto, come si è detto in precedenza, è stato possibile identificare una donna scomparsa circa venti anni fa.**

A ciò si aggiunga la validazione di **nuove versioni delle schede ante mortem e post mortem**. Intanto, si sta procedendo ad una rivisitazione del sistema informativo Ri.Sc. per migliorarne la funzionalità.

Le frequenti riunioni tenute dall’Ufficio, con la presenza dei rappresentanti non solo degli Enti sottoscrittori ma anche delle Forze dell’Ordine, hanno consentito di pervenire ad un buon livello di applicazione del Protocollo nell’ambito del Comune di Roma.

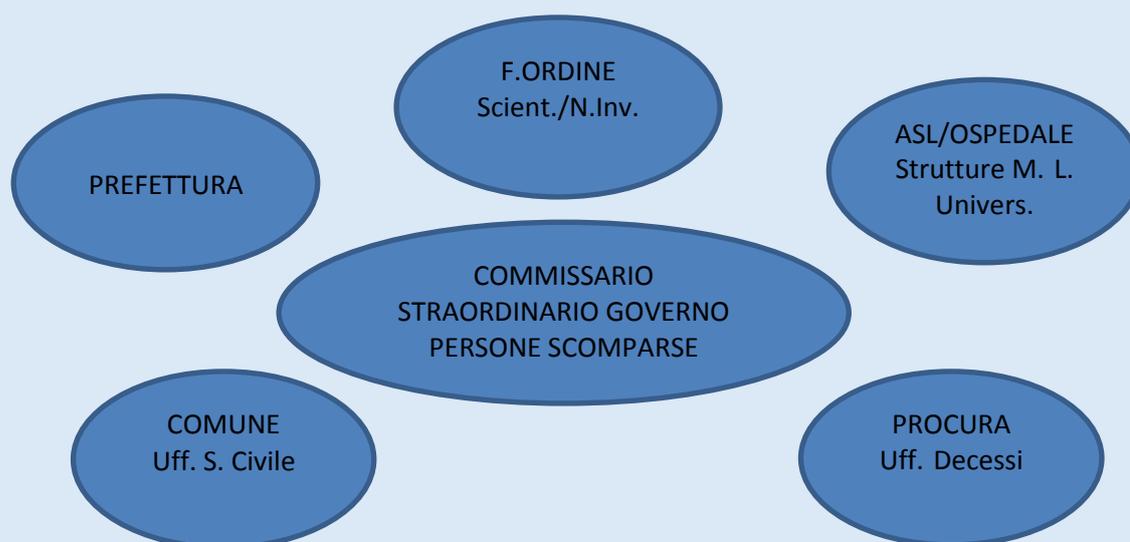
Allo scopo di monitorare lo stato di applicazione dell’intesa sull’intero territorio regionale e per l’esame delle eventuali criticità riscontrate nelle altre province, si è altresì tenuto un tavolo di confronto con le altre prefetture della regione e con le Procure della Repubblica di Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo, Cassino, Civitavecchia, Tivoli e Velletri.



3.2 Il disciplinare operativo da estendere a tutto il territorio nazionale.

A questo punto, si ritiene utile sintetizzare il disciplinare operativo, che dovrà essere messo in pratica in tutte le prefetture a livello regionale, come già attuato nella Regione Lazio. Per facilitare questa attività, in particolare per quanto attiene al raccordo con le Procure (*le cui circoscrizioni territoriali, come noto, hanno subito dei cambiamenti rispetto al territorio provinciale amministrativo*), l'Ufficio del Commissario interesserà il Ministero della Giustizia per il sostegno che potrà essere dato all'iniziativa.

Schema di flusso informativo "a regime"



Modalità operative

In caso di decesso/ritrovamento di cadaveri/resti umani non identificati, a prescindere dalla causa, la Forza di Polizia intervenuta ne dà comunicazione all'A.G., all'Ufficio di Stato civile del Comune competente e alla Prefettura; quest'ultima provvede ad informare l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse.



Il **medico qualificato** (*ASL, Ospedale, Struttura universitaria di Medicina Legale*), incaricato dalla Procura e/o dalla Direzione ASL/Presidio ospedaliero, provvede ad effettuare l'esame esterno e/o l'indagine necrosettoria (*autopsia*).

Nei casi in cui venga disposta l'**autopsia giudiziaria**, il **magistrato** procedente, ai sensi **dell'art. 78 del d.P.R. n.396/2000** (*nuovo regolamento di stato civile*), è tenuto a redigere il processo verbale dell'accaduto (*comprensivo dell'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo dell'occorso*), descrivendo il cadavere, gli oggetti ed i segni riscontrati su di esso e raccogliendo tutte le informazioni che possono avere utilità ai fini della identificazione. Inoltre, attenendosi alla **Circolare del Ministero della Giustizia del 10 marzo 2010**, dà al **consulente tecnico medico legale** l'espresso **incarico** di compilare la **scheda relativa al "cadavere non identificato"** (mod. post mortem).

Nei casi in cui non si proceda ai sensi della predetta normativa, **si applica** quanto previsto dalla **legge 15 febbraio 1961, n. 83** e dal **successivo regolamento di polizia mortuaria (d.P.R. 10 settembre 1990 n. 285, art. 37)**. Pertanto, si esegue l'**autopsia per il riscontro diagnostico**.

Anche in tal caso, il **medico qualificato** (anatomo-patologo o medico legale) deve **compilare la scheda post-mortem**.

La **Direzione Sanitaria** della struttura (ASL, Azienda Ospedaliera), eventualmente, mediante modalità concordate con l'Istituto di Medicina Legale, se l'autopsia si svolge in tale sede, provvede alla **trasmissione della scheda post mortem al Procuratore della Repubblica** per gli adempimenti di cui al citato art. 78 del D.P.R. 396/2000.

L'**Ufficio del Pubblico Ministero**, che ha disposto l'autopsia giudiziaria o che ha posto il cadavere a disposizione dell'autorità sanitaria, **trasmette la scheda post-mortem alla Forza dell'Ordine intervenuta**, la quale provvede a **inoltrarla al Gabinetto provinciale di Polizia Scientifica o al Nucleo Investigativo dell'Arma dei Carabinieri** per l'inserimento nel sistema



informatico Ri.Sc. (*ricerca scomparsi e cadaveri non identificati*). Quindi, con tempestività, **informa** di ciò **il Prefetto**, per la **contestuale comunicazione all'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse**.

In ogni caso, il medico legale/necroscopo incaricato compila la **scheda post mortem in formato elettronico e cartaceo**, secondo il modello reso disponibile sui rispettivi **siti della Regione competente e quelli dei Ministeri della Salute, della Giustizia, dell'Interno e dell'Ufficio del Commissario per le persone scomparse**.

La **trasmissione della scheda** ai vari destinatari deve avvenire **subito dopo la compilazione**; senza attendere, quindi, il tempo necessario al successivo deposito del verbale autoptico completo. L'eventuale aggiornamento potrà poi essere eseguito man mano che si effettuano le indagini di laboratorio.

L'**Ufficio Decessi (o altro Ufficio a competenza generale individuato dalla Procura)** provvede, inoltre, alla comunicazione di ogni identificazione **all'Ufficio di Stato civile del Comune** competente che, a sua volta, ne dà notizia **alla Prefettura**, per la successiva informazione all'**Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse**.

In caso di **ritrovamento di resti umani** (parti di un cadavere o resti scheletrici), si deve procedere ai sensi **dell'art. 5 del Regolamento di polizia mortuaria (D.P.R. 285/1990)**, secondo cui: **“nel caso di rinvenimento di parti di cadavere o anche di resti mortali o di ossa umane, chi ne fa la scoperta deve informarne immediatamente il sindaco, il quale ne dà subito comunicazione all'autorità giudiziaria, a quella di pubblica sicurezza e all'unità sanitaria locale competente per territorio”**.

Qualora l'**Autorità giudiziaria** proceda ai sensi **dell'art. 116 disp. att. c.p.p.** (Indagini sulla morte di una persona per la quale sorga sospetto di reato) e conferisca incarico ad un **consulente tecnico per gli accertamenti medico-**



legali, gli attribuisce anche l'espresso incarico di compilare la **scheda** relativa al "cadavere non identificato" (**mod. P.M.**), per le **sezioni applicabili al caso di rinvenimento non di cadavere completo, ma soltanto di "parti di cadavere o di resti mortali o di ossa umane"** (**art. 5 D.P.R. 285/1990**).

Nei casi in cui l'Autorità giudiziaria non proceda agli accertamenti di cui sopra, **l'Azienda sanitaria locale competente per territorio deve – ai sensi del già citato art. 5 D.P.R. 285/1990 - incaricare dell'esame del materiale rinvenuto un medico necroscopo.**

In ragione della specificità di tale accertamento le **Aziende sanitarie**, territorialmente competenti per l'esame di eventuali resti umani non identificati, possono incaricare **anche personale medico afferente a strutture non esistenti sul proprio territorio** (*ad esempio, Strutture universitarie di Medicina Legale*).

Il **medico necroscopo** procede alla **datazione, almeno indicativa, dei reperti rinvenuti, per confermare l'interesse forense (epoca non storica o archeologica)**. Provvede alla compilazione, per le sezioni applicabili al caso specifico, della scheda post-mortem e acquisisce **il campione biologico** a scopo identificativo. I campioni biologici saranno custoditi presso gli appositi siti a ciò predisposti dal Presidio sanitario competente ovvero dalla Struttura che effettua l'accertamento.

In tutti i casi, i **risultati** degli accertamenti eseguiti e la scheda post-mortem compilata vengono **trasmessi alla Procura della Repubblica**. Anche in tal caso si seguiranno le stesse modalità di circolazione delle informazioni previste per i corpi senza identità.

La realizzazione di tale importante attività a livello provinciale/regionale su tutto il territorio nazionale porterà alla **istituzione, presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, dell'Anagrafe nazionale dei corpi senza identità.**



Le Prefetture, pertanto, d'intesa con le Procure della Repubblica competenti e gli altri Soggetti istituzionali sopradescritti, saranno invitate, con specifica direttiva commissariale, ad individuare appositi **referenti** per ciascuno degli **Uffici** interessati e costituiranno una **cabina di regia preferibilmente regionale** con il compito di monitorare l'andamento delle attività.

3.3 I naufragi nel Mediterraneo: le attività di identificazione delle vittime.

Relativamente ai cadaveri non identificati, rinvenuti/condotti in Italia a seguito del fenomeno migratorio, si riferiscono di seguito le informazioni concernenti i naufragi che hanno fatto registrare il maggior numero di vittime e sui quali si concentra particolarmente l'attività di questo Ufficio, finalizzata a favorire l'identificazione delle salme:

Naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013:

N. vittime: 366

N. riconoscimenti: 181* effettuati dai sopravvissuti sulla base album fotografico

(* inizialmente erano 184 ma di questi 3 sono risultati errati a seguito di riscontri genetici)

N. identificazioni: 35 alle quali si è pervenuti a seguito dell'esame del materiale ante mortem, compreso il campione biologico per la profilazione del DNA di 55 persone scomparse, acquisito dai familiari. Vi è, inoltre, un forte sospetto d'identità per altri 14 casi per i quali si è in attesa di conferma con ulteriori dati tecnici.

Naufragio di Lampedusa dell'11 ottobre 2013:

N. vittime: 21

N. riconoscimenti: 8



N. identificazioni: al momento nessuna. Gli accertamenti svolti sul materiale ante mortem di 24 persone hanno escluso che le stesse potessero essere ricondotte ai corpi recuperati in Italia

Naufragio 18 aprile 2015, nelle acque internazionali tra Libia ed Italia:

N. vittime: 547

A tale numero andrà aggiunto quello cui si potrà pervenire a seguito della conclusione degli esami antropologici e genetici sui resti ossei commisti recuperati (circa 300 crani).

N. riconoscimenti: 0

N. identificazioni: 2

Allo scopo di favorire l'identificazione delle vittime dei citati naufragi, come si è avuto modo di descrivere nelle precedenti relazioni semestrali, sono stati stipulati appositi Protocolli d'intesa con l'Università degli Studi di Milano. Il primo, in data 30 settembre 2014, relativo ai naufragi di Lampedusa, ha definito, su base scientifica, le procedure di identificazione. Queste consistono nel confronto tra i dati ante mortem delle vittime - forniti dai familiari che hanno sostenuto appositi colloqui con gli specialisti del Dipartimento di medicina legale "Labanof" della predetta Università – con i dati post mortem, raccolti dalla Polizia Scientifica sulle salme. I familiari sono stati contattati grazie alla diffusione di appositi avvisi, messi a punto dall'Ufficio, con il supporto di organismi umanitari e di associazioni di familiari delle vittime stesse.

A seguito del naufragio, avvenuto il 18 aprile 2015 nelle acque internazionali tra la Libia e l'Italia, di un'imbarcazione con a bordo circa 700-800 persone, la Presidenza del Consiglio dei Ministri incaricò la Marina Militare del recupero del relitto e dei corpi.

La Procura della Repubblica di Catania, in merito all'identificazione delle salme, dispose che le procedure fossero condotte con le modalità indicate dall'Ufficio del Commissario.



Vista la validità delle procedure utilizzate per l'identificazione delle vittime di Lampedusa, nel luglio del 2015 fu 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 ottimale dei dati post mortem da parte dei medici legali che sono stati coinvolti nell'operazione.

Difatti, attraverso apposito protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, dodici Università italiane, su base volontaria, hanno risposto alla chiamata della Conferenza dei Rettori, attivata dall'Ufficio, ed hanno messo a disposizione, a proprie spese, il personale specialistico necessario.

Al fine di ovviare alla difficoltà consistente nella raccolta dei dati ante mortem, sono stati sottoscritti 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 suddetto Dipartimento di Medicina legale dell'Università di Milano – “Labanof” ha da tempo 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.

In sintesi, 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 ed una sola relativa a una vittima del naufragio del 3 ottobre 2013. Le restanti schede si riferiscono a vittime di altri naufragi.

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.

La Prof.ssa Cattaneo, Responsabile del “Labanof”, sempre relativamente al naufragio del 18 aprile 2015, ha completato il lavoro di “rupulitura” e catalogazione di tutti i documenti potenzialmente identificativi rinvenuti. Tali documenti risultano essere 240 riferibili alle seguenti nazionalità: Mali, Sudan, Senegal, Guinea Bissau, Somalia, Gambia, Etiopia, Ciad, Costa d’Avorio, Eritrea e Mauritania. Il “Labanof” ha estratto i profili biologici e genetici di 80 corpi (di cui 79 relativi a corpi con documenti e 1 a corpo senza documenti)



nonché i profili biologici di ulteriori 200 salme. E' stato possibile, inoltre, processare le impronte digitali di 42 soggetti e ottenere impronte utilizzabili per 41 soggetti (di cui 7 con documenti). Per i rilievi dattiloscopici utilizzabili sono stati richiesti approfondimenti in ambito internazionale ai competenti Uffici del Dipartimento della Polizia di Stato.

La raccolta dei dati ante mortem è proseguita anche in altri Paese europei: la Prof.ssa Cattaneo ha infatti incontrato nelle giornate del 10 e 11 dicembre scorsi, presso l'istituto di Medicina Legale dell'Università di Ginevra, che ha messo a disposizione la propria struttura, i familiari di presunte vittime del naufragio occorso a Lampedusa nel 2013. Sono in corso contatti preliminari con la Francia e con la Germania per verificare la possibilità di replicare l'esperienza anche in tali Paesi.

Si sottolinea che le procedure di identificazione non hanno comportato e non comporteranno alcun onere a carico dell'Erario.



4. LA BANCA DATI DEL DNA:

continua la collaborazione con le Procure della Repubblica e le Forze dell'Ordine.

Il d.P.R. n. 87 del 7 aprile 2016, con il quale è stato emanato il Regolamento recante le disposizioni di attuazione della Legge 30.6.2009, n. 85, concernente **l'istituzione della Banca dati del DNA**, come già riferito nelle precedenti relazioni semestrali, trova applicazione anche per gli ambiti di attività di specifica competenza dell'Ufficio del Commissario.

Già con la nota commissariale del novembre 2017, l'Ufficio aveva posto all'attenzione di tutti i Procuratori Generali delle Corti di Appello, dei Procuratori Capo della Repubblica e dei Prefetti, l'opportunità di individuare i casi di scomparsa, per i quali si configurasse la necessità di profilazione del DNA. A titolo di contributo, l'Ufficio segnalava l'esigenza di una applicazione omogenea a livello nazionale, in modo tale che l'art. 6 del citato d.P.R. fosse riferito ai casi cd "allarmanti", vale a dire a quelli per i quali sia a rischio la vita dello scomparso.

Successivamente, per utilizzare lo strumento messo a disposizione dal Legislatore, quest'Ufficio ha avviato l'esame di circa 600 fascicoli di scomparsi, tuttora rimasti senza esito, a partire dai casi con motivazioni di scomparsa allarmanti (possibili vittime di reato, anziani, persone affette da malattie neurodegenerative, scomparse di genere). **Per circa un centinaio di questi casi è stato richiesto alle competenti Procure della Repubblica di valutare la possibilità di autorizzare direttamente l'organo investigativo perché proceda sia all'acquisizione del campione biologico dei familiari in linea retta (per l'inserimento del profilo DNA in Banca dati) che alla repertazione degli oggetti in uso esclusivo allo scomparso. Sinora tutte le richieste formulate dall'Ufficio hanno ricevuto riscontro positivo dai Procuratori**



della Repubblica e si sta procedendo all'alimentazione della Banca Dati con i profili DNA già disponibili.

Analogamente, per i cadaveri non identificati censiti nella Regione Lazio, grazie al Protocollo d'intesa sottoscritto nel marzo 2017 e di cui si è ampiamente parlato in precedenza, è stato stabilito di procedere al prelievo di campione biologico dai corpi/resti umani tuttora giacenti presso l'obitorio del Policlinico Umberto I. Alcuni di questi corpi/resti risalgono a parecchi anni orsono e alla profilazione del DNA provvederanno le Università Sapienza e Tor Vergata. Anche tali profili saranno inseriti in Banca dati, nella prospettiva di una possibile riconducibilità a persone scomparse.

Le iniziative sopra descritte sono state adottate anche per venire incontro alle aspettative dei familiari delle persone scomparse, di cui non si ha notizia da parecchi anni e per le quali si ha ragione di ritenere che non siano più in vita.



**5. LA FORMAZIONE DEI QUADRI DIRIGENTI DELLE FORZE DELL'ORDINE:
una sfida "culturale" per favorire modelli omogenei di ricerca e di condivisione del fenomeno.**

A distanza di undici anni dalla istituzione dell'Ufficio del Commissario, è possibile effettuare un'analisi del fenomeno attraverso la valutazione di strumenti e procedure messe in atto e dei risultati raggiunti in termini di collaborazione con Enti, Amministrazioni dello Stato e Associazioni della società civile, che svolgono azione di supporto ai familiari delle persone scomparse. Strumenti e procedure che sono frutto di una strategia pensata e attuata per meglio rispondere ad una casistica in continua evoluzione, specchio diretto di una comunità che presenta realtà sempre più complesse. Fra i principali strumenti adottati, si continua ad evidenziare l'introduzione dei Piani Provinciali per la ricerca delle persone scomparse, concordati e stipulati dalle Prefetture secondo le caratteristiche e le particolarità del territorio e che negli interventi di ricerca si avvalgono dell'impiego diretto delle forze operative locali.

A questi si aggiunge l'introduzione della scheda Ri.Sc. dello scomparso, di seguito all'inserimento in SDI. Sempre in ambito provinciale, come si è avuto modo di esporre in precedenza, è stato dato inizio al censimento dei cadaveri non identificati presso le strutture interessate e, da ultimo, è stato dato impulso alla procedura per l'inserimento dei campioni biologici nella Banca Dati Nazionale del DNA. Infine, continua ad essere fattiva la collaborazione con alcune Università nazionali e alcune Regioni, che hanno intrapreso precisi percorsi per favorire l'identificazione dei cadaveri senza identità.

Oltre agli strumenti adottati, va osservato che, rispetto al passato, il fenomeno delle scomparse ha assunto una notevole rilevanza sociale in funzione dei cambiamenti intercorsi nella società. Infatti, fin dall'istituzione dell'Ufficio e dall'entrata in vigore della Legge 203 nel 2012, sono emersi prepotentemente



all'attenzione casistiche particolari come la scomparsa di persone affette da patologie invalidanti quali l'Alzheimer, il Parkinson e disturbi psichici e psicologici, così come fenomeni legati alla ludopatia e all'alcolismo.

Di pari passo, si è assistito alla crescita esponenziale dei social network e alla possibilità di divulgazione di notizie in tempo reale. Ciò ha coinvolto il fenomeno delle scomparse in maniera diretta con risposte sia positive, che hanno permesso la diffusione immediata dell'allarme di ricerca, ma anche negative, come le false scomparse e avvistamenti rivelatisi infondati. Ne deriva, spesso, la difficoltà oggettiva per le forze dell'ordine di controllare il fenomeno; per cui rimane decisiva la completezza delle informazioni acquisite in sede di denuncia di scomparsa. Nonostante l'alto numero di rintracci, rimane un livello di allarme sociale comunque da attenzionare, visti anche la rilevanza data dai media e il coinvolgimento delle associazioni legate alle famiglie degli scomparsi.

Pertanto, alla luce di quanto sin qui evidenziato, quest'Ufficio ha proposto di organizzare incontri formativi con il personale operativo ai Vertici delle Forze dell'Ordine, in particolare dei quadri dirigenti e direttivi, finalizzati all'approfondimento di tutte le tematiche che interessano il fenomeno delle persone scomparse. L'intento è quello di analizzare specifici contenuti afferenti la normativa vigente e le modalità più incisive per migliorare l'attività di ricerca. Attraverso uno scambio diretto con rappresentanti dell'Ufficio del Commissario Straordinario e di altre figure professionali interessate, nel rispetto dei ruoli, si potrà contribuire a favorire un accrescimento professionale nel settore specifico delle scomparse e, nel contempo, fornire soluzioni per il perfezionamento degli strumenti operativi. **Si sono tenuti pertanto appositi e proficui incontri con i rappresentanti degli Istituti di istruzione della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.** Il modulo formativo, previsto in modalità seminariale e contenuto in mezza giornata, ha riscosso ampio apprezzamento e sono state



programmate fin da ora i periodi per il loro svolgimento. E' inoltre in corso la messa a punto del materiale didattico disponibile sulla piattaforma S.I.S.For. che, come riferito dal Dipartimento della P.S., verrà ampliata a tutto il territorio nazionale.

5.1 Il seminario presso l'Accademia della Guardia di Finanza.

Il 10 dicembre scorso, presso l'Accademia di Castelporziano (Roma) ha avuto inizio il ciclo di incontri formativi sulle persone scomparse rivolto ai quadri dirigenti e direttivi delle forze dell'ordine, in particolare dedicata agli ufficiali della Guardia di Finanza.

Il modulo formativo è stato organizzato e tenuto dal Vicario del Commissario, dott.ssa Agata Iadicicco, in team con i funzionari dell'ufficio.

Gli aspetti giuridico normativi della scomparsa, in particolare, sono stati approfonditi dal Segretario Generale della Procura Generale presso la Corte d'Appello di Roma, dott.ssa Emma D'Ortona, e dal Sostituto Procuratore di Roma, dott. Roberto Cucchiari.

Per quanto attiene lo specifico argomento dell'identificazione dei cadaveri senza identità, il prof. Luigi Cipolloni, del Dipartimento di Medicina legale dell'Università di Roma "Sapienza", si è soffermato sul procedimento che porta al riconoscimento di un corpo senza nome, ricordando come si sia pervenuti alla identificazione della donna, scomparsa venti anni fa, e disseppellita a seguito delle esumazioni disposte lo scorso anno d'intesa con la Procura di Roma.



CONCLUSIONI

Come è stato sin qui realisticamente evidenziato con la presente relazione semestrale, **il fenomeno in trattazione continua a destare preoccupazione nella pubblica opinione** per la rilevanza del dato nazionale, attestato su oltre 57.713 persone scomparse ancora da rintracciare alla data del 31 dicembre 2018.

Dal 1974 risultano da rintracciare oltre 12.000 donne, la maggior parte straniere e minorenni. Altra criticità è rappresentata dagli oltre 1500 scomparsi ultra65enni, per lo più malati di Alzheimer o con patologie neurologiche.

In sintesi, dall'inizio delle attività del Commissario (2007), sono stati aperti quasi 17.000 fascicoli; in particolare dal primo gennaio di quest'anno ad oggi se ne contano 1600. Tra questi, il dato preoccupante è quello relativo alla scomparsa di minori stranieri che sono risultati essere **82.239**.

Con l'entrata in vigore della legge n. 203/2012 e l'attribuzione ai Prefetti delle "iniziative di competenza" e il "tempestivo e diretto coinvolgimento del Commissario" per favorire le ricerche delle persone scomparse, si è, in sostanza, riconosciuto che il fenomeno non è destinato a cessare, vista la sua consistenza e rilevanza sociale.

Per questo motivo, si ritiene doveroso sottoporre a valutazione la possibilità di prevedere l'adozione di un provvedimento volto a integrare la legge 203/2012, recante norme per favorire le ricerche di persone scomparse, per garantire la stabilizzazione dell'azione commissariale, con un assetto non condizionato a continue proroghe e **con la previsione dell'accesso alla banca dati SDI. Al momento, tale accesso è precluso agli operatori di polizia** che, pur facendo parte dell'Ufficio del Commissario, scontano i limiti imposti dalla legge 121/81.

In aggiunta, sarebbe necessaria la istituzione di un centro di costo, sia pur minimo, per fronteggiare l'esigenza di implementare una apposita piattaforma informativa, che metta in condizione l'Ufficio del Commissario di poter acquisire e gestire la molteplicità delle informazioni, comprese quelle riguardanti



i corpi senza identità (ad oggi sono **1.730** quelli legati al fenomeno dei naufragi nel Mediterraneo e **903** quelli cosiddetti “domestici” censiti nelle diverse regioni). A somiglianza di quanto già realizzato da tempo dalla maggior parte dei Paesi dell’Unione Europea e mutuando il sistema informativo federale americano “NAMUS” (attivo dal 2006 e che assicura l’accesso anche ai familiari degli scomparsi e ai cittadini), si doterebbe il nostro Paese di una struttura centrale per la gestione coordinata delle informazioni sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati, anche in raccordo con quanto disposto dagli articoli 6 e 9 del d.PR n.87 del 7 aprile 2016 concernente il regolamento di attuazione della legge n. 85/2009 istitutiva della Banca dati del DNA.

Medio tempore si renderebbe necessario quantomeno procedere alla modifica del DPCM 11 marzo 2008, per consentire la **rideterminazione della dotazione organica della struttura organizzativa posta a supporto del Commissario, portandola da sette ad almeno trenta unità**, ed adeguarla alle accresciute esigenze, così favorendo l’espletamento della complessa missione istituzionale come, peraltro, viene evidenziato anche nell’ultimo d.P.R. di nomina.

Sarebbe, infine, fondamentale prevedere l’inserimento dell’Ufficio del Commissario nell’organigramma del Ministero dell’Interno in vista della emanazione del regolamento di organizzazione riguardante gli uffici centrali e di particolare rilevanza del Ministero dell’Interno, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si rileva, difatti, che, a distanza ormai di undici anni dalla istituzione, l’Ufficio non è menzionato nel vigente decreto ministeriale del 27 marzo 2006 concernente gli Uffici ministeriali e relativa individuazione dei posti di funzione.

Il Commissario, nella percezione della pubblica opinione, ormai anche a livello internazionale, costituisce il punto di riferimento per le famiglie degli scomparsi, essendo una figura istituzionale “terza” e “laica”.



Nell'attuale momento storico, inoltre, può svolgere un ruolo di supporto ulteriore all'azione di Governo per contrastare la tratta degli esseri umani e la minaccia terroristica (proveniente soprattutto dai lupi solitari) visto l'alto numero di persone scomparse, anche minori non accompagnati, di nazionalità straniera.

Roma, 31 dicembre 2018

Il Commissario Straordinario
(Mario Papa)



STATISTICHE



**Persone Italiane e straniere scomparse in Italia e
all'estero dal 1/1/1974* AL 31/12/2018**

ITALIANI IN ITALIA (+ luogo stato ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	38478	36066	2412
Maggiorenni	68419	62491	5928
> di 65	11516	10205	1311
Totale	118413	108762	9651

STRANIERI E IGNOTI IN ITALIA (+ luogo stato ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	82239	42996	39243
Maggiorenni	27955	19379	8576
> di 65	1080	837	243
Totale	111274	63212	48062

TOTALE IN ITALIA (+ luogo stato ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	120717	79062	41655
Maggiorenni	96374	81870	14504
> di 65	12596	11042	1554
Totale	229687	171974	57713

ITALIANI ALL'ESTERO (luogo diverso da Italia e da ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	148	110	38
Maggiorenni	1625	1457	168
> di 65	119	90	29
Totale	1892	1657	235

STRANIERI E IGNOTI ALL'ESTERO (luogo diverso da Italia e da ignoto)			
FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
Minorenni	1663	673	990
Maggiorenni	4265	1871	2394
> di 65	118	47	71
Totale	6046	2591	3455

(fonte dati SDI)	SCOMPARI	RITROVATI	RICERCATI
TOTALE GENERALE	237625	176222	61403

* Anno di avvio delle statistiche in materia

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

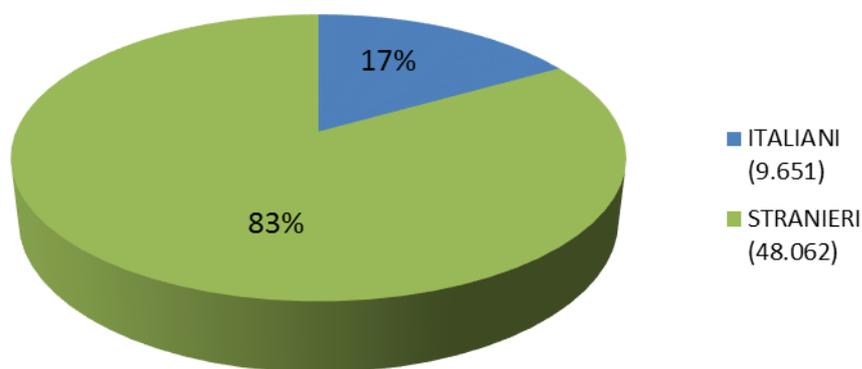


Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

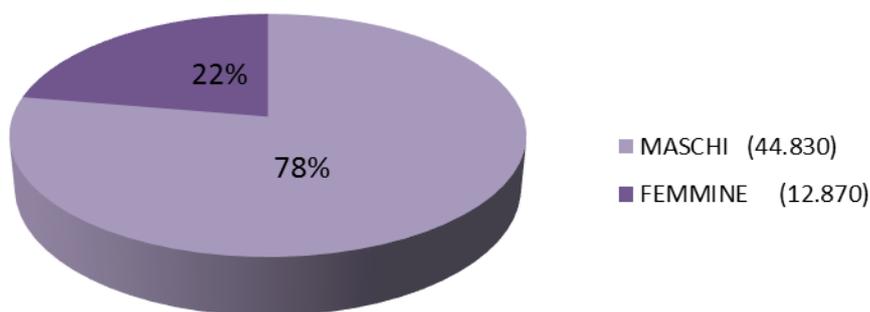
dal 1° gennaio 1974 (anno di avvio delle prime statistiche di settore) al 31 dicembre 2018

TOTALE 57.713

DISTINZIONE PER CITTADINANZA



DISTINZIONE PER SESSO



mancano 13 casi per cui non è specificato il sesso (*)

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

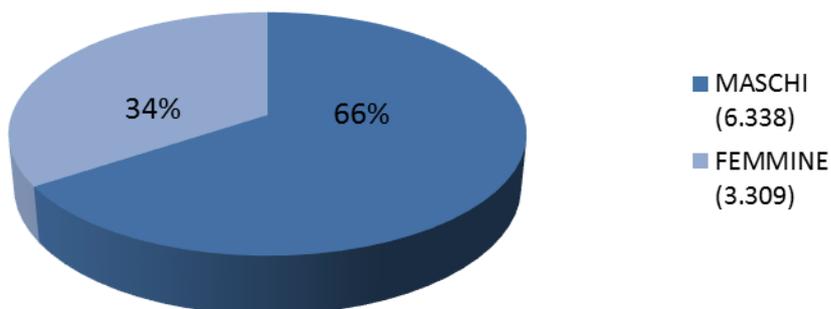


Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

dal 1° gennaio 1974 (anno di avvio delle prime statistiche di settore) al 31 dicembre 2018

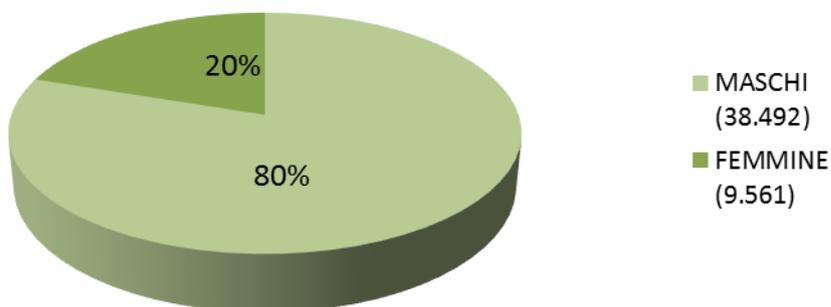
TOTALE 57.713

ITALIANI



* mancano 4 casi per cui non è specificato il sesso

STRANIERI



* mancano 9 casi per cui non è specificato il sesso

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

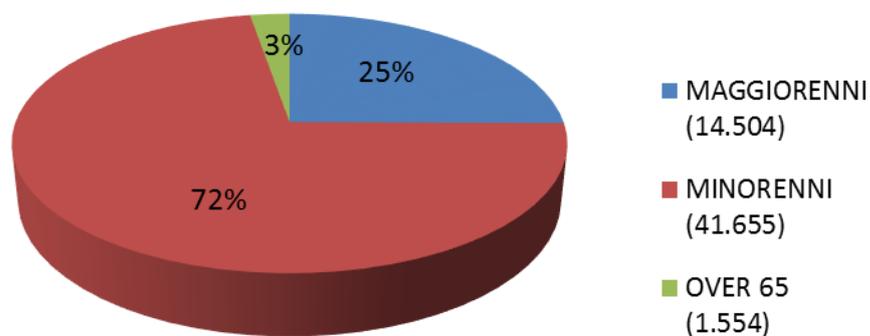


Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

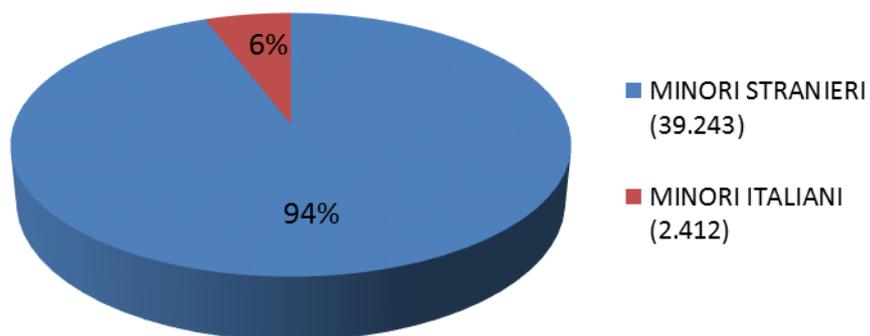
dal 1° gennaio 1974 (anno di avvio delle prime statistiche di settore) al 31 dicembre 2018

TOTALE 57.713

DISTINZIONE PER ETÀ'



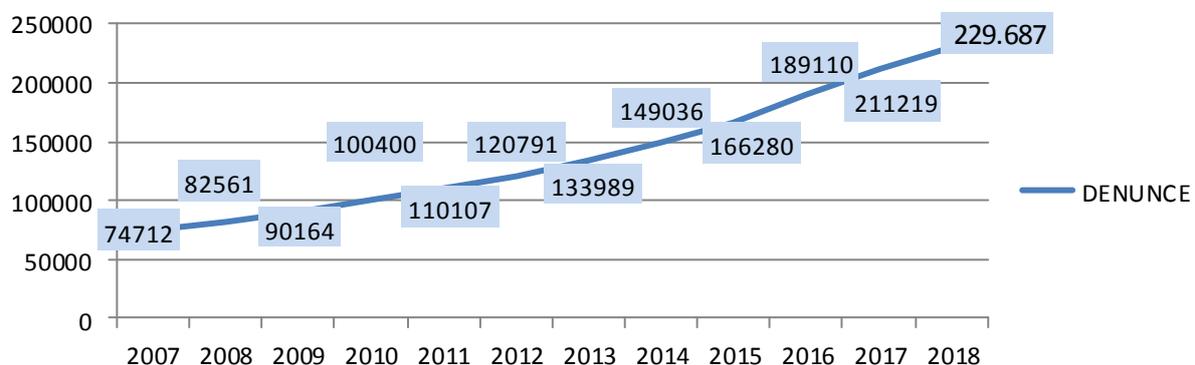
MINORI



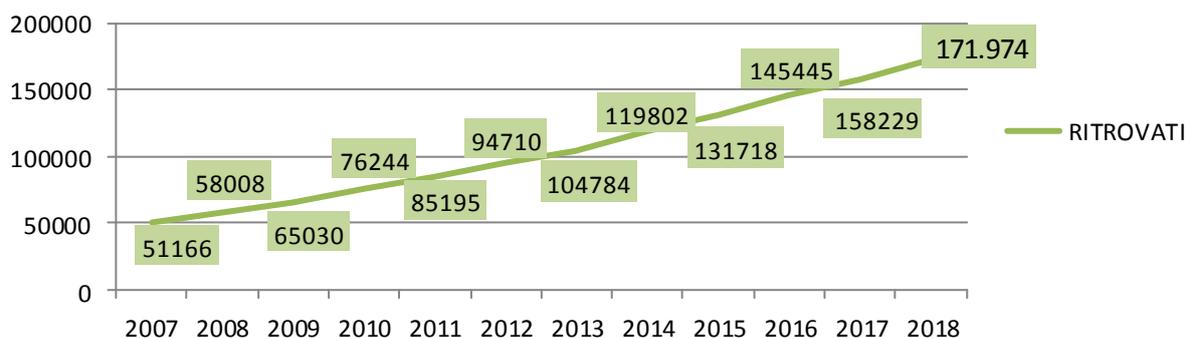
Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ministero Interno



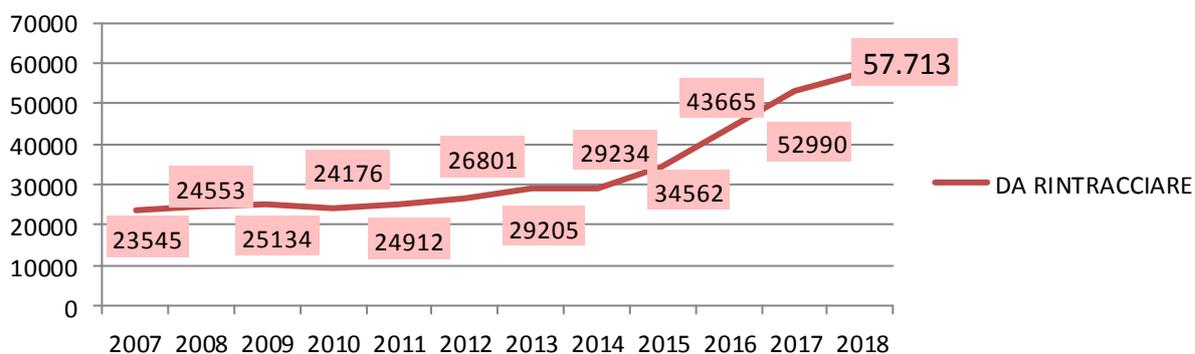
Denunce persone scomparse dal 1974



Ritrovati dal 1974



Da rintracciare dal 1974

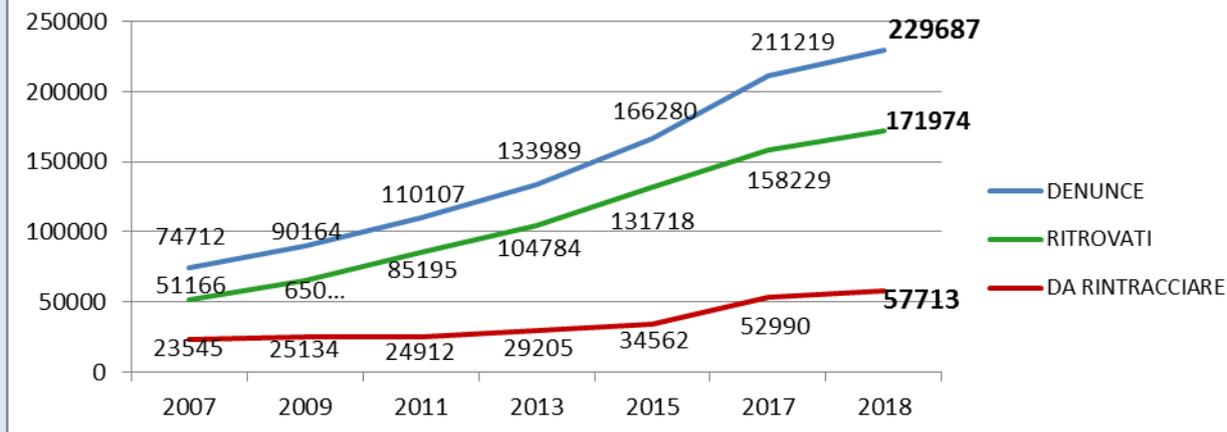


Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ministero Interno

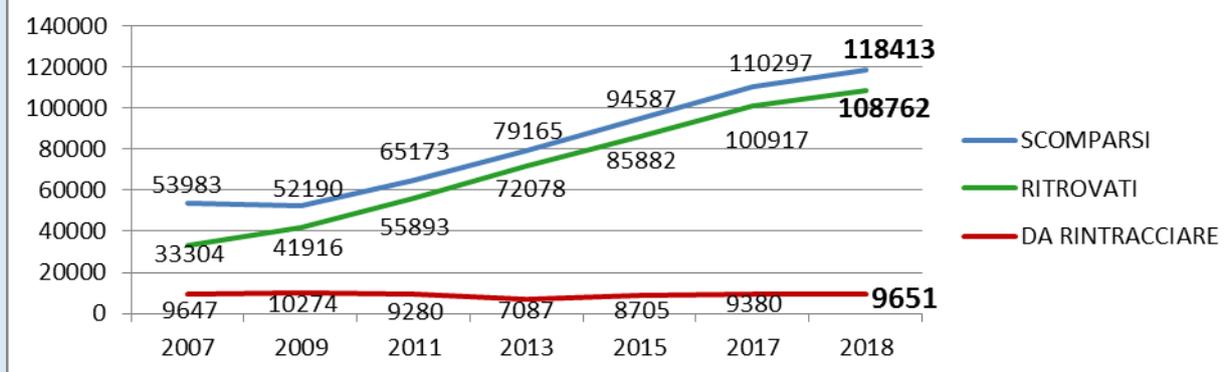


Grafici a confronto tra le denunce di scomparsa, i ritrovamenti e le persone ancora da rintracciare

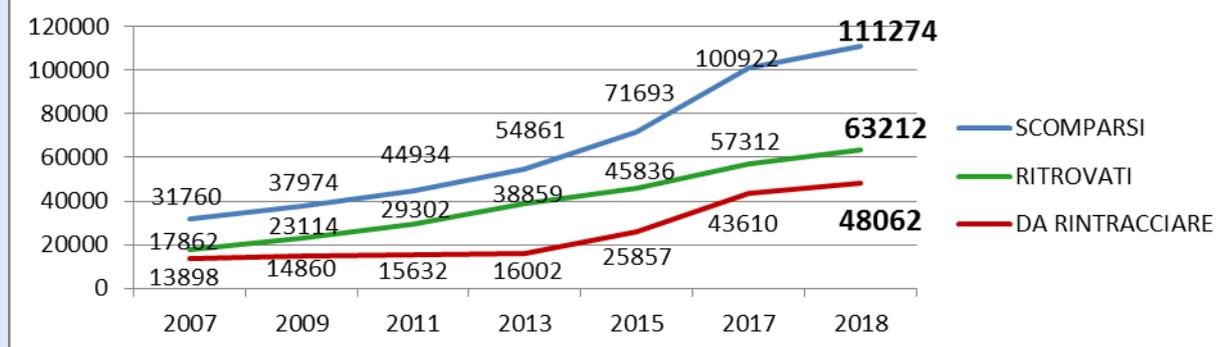
Grafico generale



Cittadini italiani



Cittadini stranieri



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



Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

dal 1° gennaio 1974 (anno di avvio delle prime statistiche di settore) al 31 dicembre 2018

TOTALE 57.713



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



Censimento cadaveri non identificati

(al 31 dicembre 2018)

Regione	RECUPERATI IN MARE	RECUPERATI IN FIUME / LAGO	ALTRO	TOTALE
ABRUZZO	2		5	7
BASILICATA			3	3
CALABRIA	9	1	17	27
CAMPANIA	5	1	75	81
EMILIA ROMAGNA	4	11	15	30
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	11	13
LAZIO	5	49	186	240
LIGURIA	8		21	29
LOMBARDIA		28	98	126
MARCHE	9		13	22
MOLISE	1			1
PIEMONTE		6	34	40
PUGLIA	28	1	30	59
SARDEGNA	15		18	33
SICILIA	22		38	60
TOSCANA	5	9	28	42
TRENTINO ALTO ADIGE		4	17	21
UMBRIA		4	4	8
VALLE D'AOSTA			2	2
VENETO	12	24	23	59
Totale	125	140	638	903

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



**Censimento cadaveri non identificati
connessi al fenomeno migratorio
(al 31 dicembre 2018)**

Regione	<i>Recuperati in mare</i>
CALABRIA	64
CAMPANIA	24
PUGLIA	4
SARDEGNA	2
SICILIA	1636
Totale	1730*

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



ALL. 1

SEMINARIO FORMATIVO IN MATERIA DI PERSONE SCOMPARSE E CADAVERI SENZA IDENTITÀ CON IL PERSONALE DELLE FF.OO. INCENTRATI SUL FENOMENO DELLE PERSONE SCOMPARSE Programma

h. 9.30 – 10.00	<ul style="list-style-type: none">• Quadro di riferimento normativo - Legge 203/2012• Compiti delle Prefetture e FF.OO.• Ruolo del Commissario (a cura della Prefettura)
h. 10.00 – 10.30	<ul style="list-style-type: none">• L'istituto giuridico della scomparsa e il diritto all'identità dei corpi senza nome (a cura di Magistrati della Procura della Repubblica)
h. 10.30 – 10.40	<ul style="list-style-type: none">• Analisi del dato nazionale/regionale/provinciale (a cura della Prefettura/FF.OO.)
	Pausa
h. 10.55 – 11.25	<ul style="list-style-type: none">• Le pianificazioni provinciali: automatismi di ricerca e casi allarmanti (a cura della Prefettura/FF.OO.)
h. 11.25 – 12.10	<ul style="list-style-type: none">• La Banca dati DNA: le identificazioni dei corpi senza nome (a cura della Prefettura/Procura/Medici legali/FF.OO.)
h. 12.10 – 12.40	Dibattito finale e conclusione dei lavori



ALL. 2



**PSICOLOGI PER I POPOLI
LAZIO
ONLUS**

**Iscritta nel Registro Regionale del Volontariato n° D0046
Sede Legale Via Lari 30 A Roma
C.F. 97256580586
www.psicologiperipopolilazio.it**



DOVE SEI? QUANDO DI UN GIOVANE SI PERDONO LE TRACCE

Progetto di informazione e prevenzione per le scuole secondarie di primo e secondo grado sul fenomeno dei giovani che si allontanano da casa o scompaiono

DESCRIZIONE E CONTESTO DEL PROGETTO

Ogni anno un numero sempre maggiore di persone scompare in Europa e nel mondo.

La rilevanza del fenomeno e la sua complessità ha portato alla promulgazione nel 2012 della legge n.203 indicante le disposizioni per la ricerca di persone scomparse; tale legge prevede che “Chiunque viene a conoscenza dell'allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora e, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritiene che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la vita o per l'incolumità personale della stessa, può denunciare il fatto alle forze di polizia o alla polizia locale”.

I dati delle relazioni semestrali del Commissario straordinario del Governo per le Persone Scomparse rilevano che le scomparse che riguardano minori ed adolescenti sono da considerarsi sempre come “allarmanti”

Le regioni dove si rileva maggiormente tale fenomeno sono il Lazio, la Lombardia, la Campania e la Sicilia.

Sebbene molti minori e giovani vengano ritrovati nelle prime 24 ore, altri riescono a tornare o si ritrovano dopo molto tempo, mentre altri non vengono purtroppo più ritrovati.

Spesso la fuga di un giovane adolescente è frutto di una decisione improvvisa e impulsiva, altre volte è premeditata o vi sono stati precedenti segnali. Il ragazzo che si allontana lo fa per diversi motivi, a volte vi sono situazioni gravi familiari, di bullismo, di pericolo, a volte sono modi di comunicare un disagio o una difficoltà o impossibilità a dialogare in famiglia, a volte sono atti provocatori, infine, spesso alla base vi sono problematiche legate alla scuola, alla difficoltà ad affrontare un rendimento scolastico basso o che non rientra nelle aspettative dei genitori. In tutti i casi la gestione di queste situazioni diventa talmente difficile e stressante che il ragazzo non vede altra via di uscita che la fuga, non riuscendo a trovare figure di riferimento a cui chiedere aiuto o non sentendo di avere strumenti dentro sé per affrontare la difficoltà.

Dietro ogni scomparsa si possono presentare numerosi rischi e pericoli, i ragazzi si possono ritrovare in situazioni improvvisamente disagiate, soli, senza un luogo dove rifugiarsi e sono esposti a rischi per la salute, anche gravi, situazioni di pericolo e rischi per la vita.

L'impatto che la scomparsa di un ragazzo ha sulla famiglia e la comunità rappresenta inoltre un evento profondamente traumatico; per un genitore è una delle esperienze più dolorose e difficili, dove si alternano speranza e profonda disperazione, e che ha ripercussioni su ogni aspetto della vita.

La scomparsa di una persona è anche un fenomeno sociale. Le conseguenze e le responsabilità vanno ricondotte a vari livelli.

La prevenzione assume grande importanza nella riduzione del fenomeno, così come la sensibilizzazione, l'attenzione della comunità, il sostegno alle famiglie e ai ragazzi, e la scuola diventa luogo privilegiato ove fare progetti di prevenzione proprio perché luogo di incontro di soggetti potenzialmente coinvolti.



FINALITÀ DEL PROGETTO

La finalità del progetto è quella di informare e sensibilizzare gli studenti, le famiglie e la scuola rispetto al fenomeno delle persone scomparse.

Ai ragazzi in particolare si intende far conoscere i rischi di eventuali allontanamenti anche attraverso l'esempio di casi concreti, e soprattutto portare alla loro attenzione e riflessione le proprie modalità di comunicazione, per favorire quelle capacità relazionali che orientino a soluzioni comportamentali sane, alternative alla fuga.

Per i genitori e la scuola l'azione che il progetto intende realizzare è quella di fornire una panoramica delle possibili cause della scomparsa o della fuga, sensibilizzare sulle condotte a rischio, indicare strategie di intervento per aumentare l'ascolto e la partecipazione attiva dell'educatore (genitore e insegnante) rispetto al giovane, informare sulla rete di servizi presenti sul territorio che si occupano di persone scomparse.

OBIETTIVI GENERALI

- Informazione sul tema degli scomparsi
- Prevenzione primaria tesa a ridurre il manifestarsi di condotte a rischio

OBIETTIVI SPECIFICI

Per i ragazzi

- Conoscere modalità di comunicazione più funzionali al proprio benessere, favorendo la congruenza tra emozioni, pensieri e comportamenti
- Migliorare la gestione degli impulsi e orientarsi ad affrontare eventuali conflitti scegliendo l'aiuto di adulti di riferimento (genitori, insegnanti, istruttori sport, ecc.) piuttosto che la fuga, secondo un principio di realtà più evoluto e migliorando il senso di responsabilità
- Conoscere le implicazioni e i rischi connessi alla fuga

Per i genitori e il personale scolastico

- Migliorare la conoscenza del fenomeno degli scomparsi, in particolare dei giovani; attori coinvolti nei casi di scomparsa;
- Aiutare a riconoscere i segnali principali di disagio degli adolescenti e le loro modalità comunicative
- Promuovere comportamenti più efficaci (soprattutto nell'area della comunicazione) per la prevenzione dell'allontanamento volontario
- Conoscere le azioni da compiere nel caso di un minore o adolescente scomparso

DESTINATARI

- Due classi di studenti del biennio e due classi di studenti del triennio, individuate dal Dirigente Scolastico
- Genitori dei ragazzi di tutte le classi
- Docenti, personale amministrativo, tecnico e ausiliario di tutta la scuola

METODOLOGIA

Un incontro di due ore con gli alunni di due classi del biennio

Un incontro di due ore con gli alunni di due classi del triennio

(utilizzando una metodologia attiva (discussione, brainstorming, video, brevi lavori in gruppo))

Un incontro di due ore insieme a docenti e personale scolastico: (informazione, discussione, condivisione e costruzione di proposte operative);

Un incontro di due ore insieme ai genitori di tutta la scuola (informazione, discussione, attività in gruppo su aspetti della genitorialità e della comunicazione genitori-figli)



PIANO DI ATTUAZIONE - TEMPI

Gli incontri si svolgeranno nell'anno scolastico

L'iniziativa e gli argomenti verranno presentati ai Dirigenti scolastici per l'approvazione e condivisione del percorso.

Seguiranno gli incontri rivolti agli studenti, al personale docente e scolastico e l'incontro con i genitori.

L'articolazione sarà strutturata in moduli di due ore ciascuno, preferibilmente nella stessa giornata (mattina e pomeriggio)

Possono seguire altri incontri sulla base dell'adesione e dell'interesse suscitato.

RISORSE

Gli incontri saranno condotti da psicologi dell'Associazione Psicologi per i Popoli specializzati in psicologia dell'emergenza e impegnati come volontari con le Prefetture e il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, nella ricerca delle stesse e nel sostegno ai familiari.

COSTI

Tutti gli incontri sono a titolo gratuito

Nota di presentazione dell'Associazione

L'ASSOCIAZIONE PSICOLOGI PER I POPOLI LAZIO

L'associazione di volontariato Psicologi per i Popoli-Lazio, (di seguito indicata con l'acronimo PxP Lazio) è un ente appartenente alla più ampia organizzazione Psicologi per i Popoli-Federazione che rappresenta a livello nazionale le associazioni di volontariato degli psicologi presenti in quasi tutte le regioni italiane ed in alcune province. I professionisti delle associazioni territoriali di Psicologi per i Popoli attraverso conoscenze, competenze e abilità della psicologia dell'emergenza, si attivano per portare assistenza alle persone, alle famiglie, ai gruppi e alle comunità colpite da calamità, disastri, gravi incidenti, emergenze umanitarie e della vita quotidiana nonché scomparse improvvise di persone.

Psicologi per i Popoli-Federazione è iscritta nell'Elenco Centrale delle Organizzazioni Nazionali della Protezione Civile, è convenzionata con il Dipartimento della Protezione Civile e dispone di una Colonna Mobile nazionale.

PxP Lazio, perseguendo finalità umanitarie di solidarietà, di promozione e difesa dei diritti umani, interviene nelle emergenze di carattere quotidiano e/o straordinario.

In particolare gli ambiti di competenza dell'associazione "PxP Lazio", riguardano:

in caso di catastrofi, pianificazione e realizzazione di interventi di sostegno psicologico rivolti alle vittime dirette e indirette, ai soccorritori, alla comunità colpita e alle organizzazioni impegnate nell'organizzazione e nella gestione della risposta all'evento;

attività di sostegno psicologico a familiari di persone scomparse, essendo Psicologi per i Popoli Lazio ente inserito nel Piano provinciale per la ricerca delle persone scomparse della Prefettura di Roma;

attività di sostegno psicologico durante i grandi eventi quali manifestazioni, eventi religiosi, concerti, ecc., in virtù di una convenzione con ARES 118, all'interno di PMA (posti medici avanzati; in virtù della medesima convenzione, l'intervento può essere attivato per gravi incidenti nella città di Roma e nelle provincie del Lazio, anche in raccordo con struttura ospedaliera in quei casi interessate.

I volontari di PxP Lazio sono tutti psicologi, molti dei quali psicoterapeuti, regolarmente iscritti al relativo ordine professionale che tendono costantemente all'aggiornamento specialistico nell'ambito della Psicologia dell'Emergenza. L'evento più qualificante in tema è il Campo Scuola Nazionale di Marco di Rovereto, arrivato alla XI edizione.

Per quanto riguarda i casi di scomparsa di persona, così come stabilito, ad esempio, dal Piano provinciale per la ricerca delle persone scomparse della Prefettura di Roma, PxP Lazio, è un'associazione che concorre ordinariamente alla gestione dell'intervento di ricerca e soccorso.



Il predetto piano prevede infatti, fin dalle fasi iniziali, come essenziale l'attivazione di meccanismi assistenziali volti a fornire supporto psicologico ai familiari della persona scomparsa; per tale specifica funzione viene convocata Psicologi per i Popoli Lazio.

Il Piano nello specifico prevede che “ (...) il supporto psicologico potrà dispiegarsi anche in un altro ambito, più vicino alle operazioni di ricerca, laddove il soggetto scomparso sia affetto da patologie di natura psicologica – psichiatrica – neurologica. In tali casi un profilo psicologico dello scomparso per definirne comportamenti, abitudini, dinamiche emotive potrebbe offrire utili suggerimenti operativi per la pianificazione delle ricerche. A tal fine nell'ambito delle attività svolte dalla Cabina di regia potrebbe decidersi di attivare: (...) l'Associazione Psicologi per i popoli... (e altre associazioni ndr) ... che potrebbero affiancare le Forze dell'ordine e la famiglia per le finalità suindicate. In tutti i sopra specificati casi le predette associazioni potranno richiedere di ricevere copia della denuncia di scomparsa e, d'intesa, con i familiari, potranno monitorare i dati resi disponibili dalla famiglia, verificare la necessità di una loro integrazione per completare il quadro conoscitivo dello scomparso (...)¹.

www.psicologiperipopolilazio.it

¹ Piano provinciale per la ricerca delle persone scomparse della Prefettura di Roma.

