

Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse

XVI Relazione

Secondo semestre 2016

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

*il Viceministro dell'Interno
Sen. Filippo Bubbico*

*il Sottosegretario all'Interno delegato
Dott. Domenico Manzione*

l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno

*il Capo della Polizia Prefetto Franco Gabrielli
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

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

<i>Premessa</i>	<i>1</i>
<i>1. L'aggiornamento al 31 dicembre 2016 del dato statistico: le categorie e le motivazioni di scomparsa</i>	<i>5</i>
<i>2. I principali settori d'intervento</i>	<i>13</i>
<i>2.1 Il coordinamento e monitoraggio delle attività</i>	<i>13</i>
<i>2.2 La formazione</i>	<i>17</i>
<i>2.3 Il contesto internazionale</i>	<i>19</i>
<i>3. Il profilo legislativo: il contributo dell'ufficio per favorire la identificazione dei corpi senza identità</i>	<i>23</i>
<i>4. Conclusioni</i>	<i>27</i>
<i>Allegati</i>	<i>29</i>

PREMESSA

Con decreto del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 2017 sono stato confermato nell'incarico di Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno della scomparsa di persone, con i poteri previsti dall'art.11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e con i compiti di cui all'art. 1 del DPR 22 luglio 2009, che di seguito ritengo opportuno ricordare:

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

La istituzione della figura del Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno della scomparsa di persone risale al **31 luglio 2007** e da allora si sono avvicendati nell'incarico, me compreso, quattro Commissari straordinari, tutti Prefetti della Repubblica.

Il decreto presidenziale dispone che il Commissario straordinario riferisca semestralmente sullo svolgimento della propria attività al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sino ad oggi sono state predisposte quindici relazioni semestrali.

Con la **XVI relazione**, che ci si accinge ad illustrare con i **dati aggiornati al 31 dicembre 2016**, pervenuti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, si tratterà il **bilancio** della gestione **triennale** operata dallo scrivente. Bilancio che posso dire con orgoglio risulta essere assolutamente positivo. Di fatto, sono stati raggiunti **obiettivi di eccellenza** sotto il profilo della professionalità nell'azione di ricerca, sia da parte delle forze dell'ordine che dalle prefetture, che ha portato a registrare **145.445 rintracci su 189.110 scomparse. Le persone scomparse ancora da rintracciare** sono, pertanto, **43.665**, di cui **30.063 sono minorenni**, quasi tutti **stranieri non accompagnati**. Su questo fronte l'Ufficio, con la Prefettura di Roma e con tutti gli altri attori istituzionali, ha sottoscritto una intesa volta ad approfondire il delicatissimo fenomeno e, naturalmente, a contenerlo e prevenirlo con azioni mirate.

Per meglio approfondire il fenomeno delle scomparse di persone, prendiamo in esame il solo anno 2016. Secondo i dati forniti dal Sistema Informativo Interforze, nel corso del suddetto anno sono state presentate 22.483 denunce di scomparsa, di queste il 66% si riferiscono a cittadini stranieri, in particolare 14.728, di cui l'88% è composto da minorenni (13.015) - mentre 7.755 sono italiani ovvero il restante 34% del totale. Nel corso dello stesso anno la maggior parte degli italiani viene ritrovata nell'arco di pochi giorni - se non addirittura ore - in pratica, l'84% (6.508), mentre per gli stranieri la percentuale dei ritrovati si arresta al 33% (4.356). Questo perché, trattandosi per la maggior parte di minori non accompagnati, gli stessi fuggono dai centri di accoglienza o case famiglia, dove solitamente si trattengono per pochi giorni, per raggiungere le loro comunità di appartenenza all'estero, in particolare nel nord Europa.

A tali risultati, si aggiunga il **rilievo internazionale** che l'Ufficio ha assunto nella gestione del delicato settore delle **identificazioni delle vittime dei naufragi nel Mediterraneo** con riflesso nelle **Istituzioni UE** ed **ONU** ma anche nella pubblica opinione e nei media. La **metodologia scientifica** utilizzata, che è stata condivisa da tredici Università italiane coordinate dalla prof.ssa Cristina Cattaneo responsabile del Laboratorio Labanof di Milano, è considerata unanimemente una “best practice” ed ha avuto gli onori di una pubblicazione sulla rivista scientifica “**The Lancet**”. Senza parlare poi dell'audizione sull'argomento, tenutasi a gennaio dell'anno scorso al **meeting aperto del Consiglio di Sicurezza ONU**, a significare come l'attenzione rivolta all'Ufficio da parte dell'Alto consesso derivasse non solo dal **profilo umanitario** dell'operazione, quanto in particolare dalla esigenza di approfondire lo scenario europeo meridionale caratterizzato da flussi migratori consistenti e, dunque, dalla necessità di contribuire a **salvaguardare la pace e la sicurezza globale**.

Si vuole, infine, dare la dimensione dell'evoluzione del **carico di lavoro** gestito dall'Ufficio in questi ultimi tre anni in quanto il numero dei casi posti alla nostra attenzione ha reso necessaria l'apertura di **oltre 13.000 fascicoli**.

Tenuto conto del trend dei dati, si può legittimamente ipotizzare che la situazione sia destinata ad aggravarsi e si ritiene, quindi, doveroso proporre nuovamente la **revisione del dPCM 11 marzo 2008** concernente la consistenza organica della struttura organizzativa a supporto del Commissario.

Sarebbe, inoltre, appropriato predisporre un provvedimento governativo che **integri l'assetto normativo vigente**, per meglio definire la sostanza dei poteri commissariali e consentire il pieno espletamento della missione affidata.

1. L'AGGIORNAMENTO AL 31 DICEMBRE 2016 DEL DATO STATISTICO: LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA

Dall'analisi dei dati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza riferiti al periodo 1° gennaio 1974 - 31 dicembre 2016, si evince che il totale dei casi di scomparsa in Italia è pari a **189.110** persone, di cui **145.445** sono le persone ritrovate e **43.665** ancora **da rintracciare** (*all.1*), (distinte in **8.774 italiani** e **34.891 stranieri**). (*all. da 2 a 2/c*)

Rispetto alla scorsa rilevazione dei dati al 30 giugno 2016, si registra un considerevole aumento degli **stranieri** tra le persone ancora da ricercare che **da 28.410** passa a **34.891** con un **aumento del 22,81 %** complessivo.

In particolare, si evidenzia che i soli **minori stranieri** aumentano del **27,94 %** passando **da 21.881 a 27.995**. Per gli **italiani** – che passano complessivamente **da 8.492 a 8.774** – l'**aumento** invece è **del 3,32 %**.

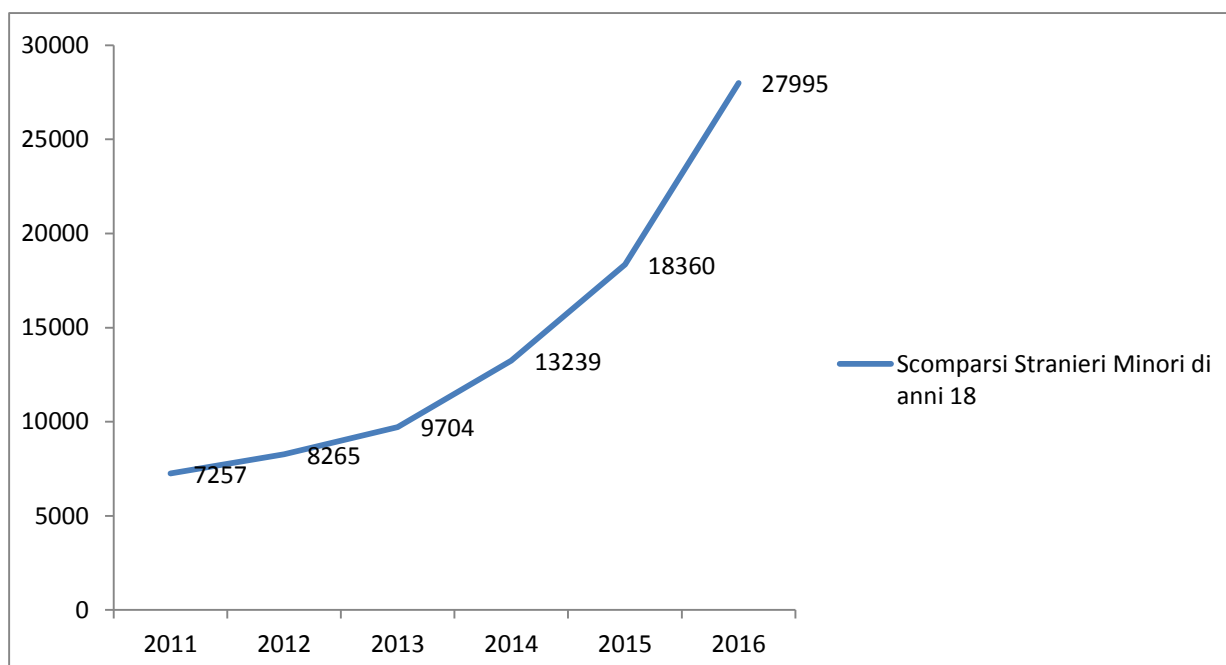
La tabella di seguito riportata consente una visione comparativa delle persone scomparse ancora da ricercare - **minori degli anni 18** - tra il 31 dicembre 2015 e il 31 dicembre 2016, rilevando l'aumento in percentuale, distinto per cittadini italiani e stranieri:

	MINORI di 18 al 31/12/2015	MINORI di 18 al 31/12/2016	AUMENTO %
ITALIANI	1.912	2.068	+ 8,15 %
STRANIERI	18.360	27.995	+ 44,84 %

Per meglio comprendere la dimensione del fenomeno della scomparsa dei **minori stranieri**, viene di seguito riportata una tabella con l'andamento relativo agli ultimi sei anni alla luce dei dati aggiornati al 31 dicembre 2016.

MINORI STRANIERI	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
	7.257	8.265	9.704	13.239	18.360	27.995

La tabella evidenzia come l'incremento maggiore del numero dei minori stranieri scomparsi - che già influenzava in maniera determinante il totale - si sia registrato tra il 2014 e il 2016.



Tra i **43.665** scomparsi in Italia **12.222** sono **maggiorenni** (5.558 italiani e 6.664 stranieri), **1.380 over 65** (1.148 italiani e 232 stranieri) e **30.063 minori** (2.068 italiani e 27.995 stranieri).

In totale risultano **32.838 maschi** (5.733 italiani e 27.105 stranieri) e **10.813 femmine** (3.037 italiane e 7.776 straniere, di cui 4.904 minori di anni 18), per **14** casi non risulta specificato il sesso.

Nel confronto con l'anno precedente, emerge una leggera apertura della forbice tra casi di scomparsa e ritrovamenti, dovuta in larga parte alla scomparsa di minori stranieri, che fa **aumentare la percentuale al 2,3%**.

In ogni caso, resta il trend positivo, registrato per la prima volta alla fine del 2014, che attiene allo scarto minimo tra il numero delle denunce di scomparsa e quello relativo alle persone ancora da rintracciare. Nel 2015 le persone rintracciate alla stessa data sono state 131.718 su 166.280, ovvero il 79,21% del totale. Nel 2016, lo scarto tra il totale dei casi di scomparsi (189.110) e quello dei "ritrovati" (145.445) fa scendere la percentuale complessiva di circa 2 punti (76,91 %). *(all. 3 e 3/a)*

Questo dato ci dà la percezione della prosecuzione dell'eccellente risultato ascrivibile al cammino intrapreso dall'ufficio in quasi dieci anni di lavoro in collaborazione con le prefetture, le forze di polizia e le Autorità giudiziarie.

L'entrata in vigore, a novembre 2012, della Legge n.203 e le circolari commissariali che ne sono scaturite hanno costituito per i Prefetti spunti di riflessione tecnico-operativa, ciò ha favorito il miglioramento del coordinamento delle attività di ricerca sul campo e, di conseguenza, il raggiungimento di sempre migliori risultati nei rintracci.

Al **31 dicembre 2016** sono stati registrati **22.830 casi di denuncia di scomparsa in più** rispetto al **31 dicembre 2015**.

Il coordinamento delle operazioni, la revisione della qualità del dato a livello nazionale e l'attenzione costante anche alle vecchie denunce continua a confermare che le attività di ricerca proseguono nel tentativo di dare risposte ai casi rimasti insoluti. Tale risultato è frutto di un cambiamento della gestione operativa sia a livello territoriale che nazionale, facendo leva sullo strumento legislativo introdotto nel 2012 e sull'attivazione dei piani provinciali delle prefetture, in condivisione, oltre che con le forze dell'ordine e le Autorità giudiziarie, anche con le comunità locali, le associazioni di volontariato, in particolare con quelle dei familiari degli scomparsi e con il sistema di protezione civile che opera con sempre maggiore sensibilità anche in questo settore.

Ritornando all'aggiornamento del dato nazionale, si vuole evidenziare come tra i **maggiorenni** particolare attenzione va posta ai **1.380 scomparsi di età superiore ai 65 anni**, di cui **1.148 sono italiani**.

Le **regioni** ove il fenomeno è più significativo sono la **Sicilia** (10.830, dove è stato registrato un aumento considerevole della percentuale pari a + 31,71 % rispetto al dato 2015), il **Lazio** (7.519), la **Lombardia** (4.335), la **Campania** (3.870) e la **Puglia** (3.548). *(all.4)*

Per quanto riguarda le categorie e le motivazioni di scomparsa, si riconferma la tendenza degli anni precedenti. L'**allontanamento volontario** si conferma la motivazione principale, mentre allo stesso tempo si registra un aumento sostanziale degli allontanamenti dei minori, in particolar modo di quelli stranieri, dai centri di accoglienza.

Secondo i **dati** forniti dal **Servizio per il Sistema Informativo Interforze** della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il maggior numero degli scomparsi, **18.512**, è registrato

in banca dati con la motivazione di «**allontanamento volontario**», di questi **15.553** sono **minorenni** (14.832 stranieri e 721 italiani).

Relativamente alla motivazione «**allontanamento da casa famiglia-rimpatrio in Italia**», che riguarda un minore fuggito e colpito da un provvedimento dell’Autorità giudiziaria che ne comanda il rimpatrio, sono 1.636 i minorenni scomparsi, di cui 1.522 stranieri e 114 italiani. Nella categoria «**allontanamento da casa/famiglia – vigilanza all’estero**», sono 2.060 i minorenni scomparsi ancora da rintracciare, di cui 2.033 stranieri e 27 italiani.

Per quanto attiene i casi di scomparsa rientranti nella casistica dei «**possibili disturbi psicologici**» le persone ancora da rintracciare sono complessivamente **496 (17 in più rispetto allo stesso periodo del 2015)** così distinti: 16 minorenni, 356 maggiorenni e 124 over 65. In questo ultimo caso, molto spesso, si tratta di **malati di Alzheimer** o di **adulti** affetti da **malattie neurologiche**. Per tale categoria sono in atto procedure di approfondimento per l’applicazione di supporti di geo-localizzazione che possano favorirne il rintraccio.

Le «**sottrazioni dei minori**» sono **419** (14 in più rispetto al 2015, sebbene, come già precisato nella scorsa relazione, 5 casi si riferiscono a maggiorenni erroneamente inserite nei dati riguardanti i minorenni), di cui 234 stranieri e 185 italiani.

Le «**possibili vittime di reato**» sono in totale **106**, di cui 17 minorenni, 88 maggiorenni e 1 anziano ultra 65 enne.

Si osserva, infine, che la maggioranza dei casi, **15.600** ovvero il 36% circa del totale delle persone da rintracciare (43.665), è censita senza motivazione (**non rilevata e/o non conosciuta**), in quanto si riferisce alle denunce di scomparsa registrate prima che vi fosse l’obbligo dell’inserimento

della motivazione di scomparsa. Tuttavia rispetto al passato, si registra un “decremento” di tale fenomeno del 41%, dovuto alla revisione qualitativa del dato che si sta effettuando con la stretta collaborazione di tutte le prefetture.

Nel dettaglio si può osservare che la maggior parte delle denunce di scomparsa censite dal 1974 al 31 dicembre 2016, ovvero il 54,17% riguarda i cittadini italiani, cioè 102.443 denunce su un totale di 189.110, mentre il 45,83% riguarda i cittadini stranieri (86.667).

Questo dato è comprensibile, se si considera che la presenza consistente degli stranieri in Italia inizia alla fine degli anni '80, mentre in precedenza la maggior parte degli immigrati, ad esclusione degli esuli e dei profughi, non possedeva documenti di soggiorno e quindi era difficile denunciarne la scomparsa. Inoltre, non essendo state istituite all'epoca strutture di permanenza e/o identificazione era ancora più difficile monitorarne la presenza sul territorio italiano e presentarne eventuali denunce di allontanamento o scomparsa.

Bisogna considerare, inoltre, che prima dell'entrata in vigore della legge 203/12, era esclusiva facoltà dei parenti denunciarne la scomparsa, per cui gli immigrati che giungevano spesso da soli, senza familiari al seguito sul nostro territorio, nel caso di scomparsa non potevano essere denunciati.

Oggi la maggioranza degli stranieri scomparsi sono segnalati dai responsabili dalle strutture di accoglienza e non dai familiari, trattandosi nella maggior parte dei casi di minori stranieri non accompagnati di passaggio nel nostro Paese.

Per quanto concerne i cadaveri non identificati si può osservare dalla tabella (*all.5*), che è la Sicilia la regione che ne registra il maggior numero con 1.704, in quanto, come già detto nelle precedenti relazioni, il dato comprende anche i casi di rinvenimento connessi al fenomeno migratorio, aumentato

sensibilmente nel corso dei naufragi verificatisi nel 2016 e soprattutto a seguito del completamento del recupero delle salme di cui al naufragio del 18 aprile 2015.

La Sicilia è seguita dal Lazio con 251, dalla Lombardia con 116 e dalla Campania con 77 casi. Per quanto riguarda i cadaveri non identificati cd “domestici” e le iniziative in corso per rendere possibile la loro identificazione, si rimanda a quanto riportato nello specifico capitolo.

2. I PRINCIPALI SETTORI D'INTERVENTO

2.1 IL COORDINAMENTO E MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ

I risultati della complessa attività di coordinamento e di monitoraggio delle attività dei soggetti istituzionali interessati al problema, in particolare, le prefetture, responsabili dell'attivazione dei piani di ricerca a seguito dell'entrata in vigore della **legge n. 203 nel novembre 2012**, e le forze dell'ordine titolari, su input dell'Autorità giudiziaria competente, delle indagini, hanno consentito di conseguire, come si è evidenziato, l'obiettivo di **rintracciare oltre i due terzi degli scomparsi**.

Come già più volte enunciato, su un totale di **189.110 denunce di scomparsa** alla data del 31 dicembre 2016, sono state **ritrovate 145.445 persone**.

Sono ancora **da rintracciare, pertanto, 43.665 persone**, di cui la "magna pars" è, però, rappresentata da **30.063 minori**, quasi tutti **stranieri non accompagnati** che, arrivati a seguito degli sbarchi in Italia, fuggono dai centri di accoglienza. Ad essi, come si è avuto ampiamente modo di illustrare anche nella XV relazione, si è dedicata e si continua a dedicare particolare attenzione, allo scopo di prevenire, o quantomeno contenere, il triste fenomeno dello sfruttamento dei minori anche da parte della criminalità. Il **protocollo d'intesa sottoscritto a Roma** con tutte le Autorità competenti sta dando buoni risultati sia per le modalità di accoglienza e di identificazione dei minori che per quanto attiene alla semplificazione della denuncia di scomparsa, da parte dei responsabili delle strutture, che può essere fatta anche telefonicamente. In particolare, con il supporto dell'Università "**Sapienza**" e delle unità di strada di **Roma Capitale**, si è pervenuti ad approfondire le diverse cause che spingono i minori a raggiungere il nostro Paese. Di recente,

inoltre, è stato concordato un **progetto a valenza europea**, capofila la stessa Università Sapienza di Roma insieme alle Università di Torino e Pavia, con la partecipazione della Turchia e probabilmente della Grecia e della Spagna, finalizzato all'approfondimento delle problematiche psico-sociali dei minori stranieri che aiuti a valorizzare la dimensione transnazionale del fenomeno e a individuare pratiche comuni volte a prevenirne lo sfruttamento per ragioni criminali. In occasione di recenti convegni tenutisi a Milano e a Palermo, questo modello è stato considerato un riferimento da non sottovalutare anche in ordine alla **sicurezza** a livello internazionale, e presto verrà esportato in altre regioni, per la valenza anche geografica che ha il nostro Paese quale frontiera sud dell'Europa.

Non si è mai interrotta, peraltro, l'attenzione ai **casi "domestici"** visto che sono **8.740** i casi di **italiani scomparsi**, soprattutto maggiorenni. Ai loro **familiari e alle associazioni rappresentative delle persone scomparse** non si è fatta mancare ogni forma di approfondimento informativo ed operativo, che in tanti casi ha portato ad un ulteriore impulso alle attività di ricerca.

La collaborazione con le strutture centrali del **Dipartimento della Pubblica Sicurezza** ha consentito di monitorare il **dato statistico nazionale** sia sotto il **profilo quantitativo** che **qualitativo**, vista la presenza nel **Sistema d'indagine interforze "SDI"** di talune **criticità** attinenti alcune posizioni di scomparsa non più attendibili, quali quelle di **soggetti** che oggi sarebbero **ultracentenari**.

L'operazione di **revisione del dato provinciale**, che sta coinvolgendo da tempo tutte le **prefetture**, è stata recentemente consolidata anche con il ricorso alla **semplificazione** della modalità di comunicazione dei singoli casi al Commissario avvalendosi della **rete intranet del Ministero dell'Interno**, con un sistema di aggiornamento predisposto dall'Ufficio IV Innovazione

tecnologica per l'amministrazione generale del Dipartimento delle politiche del Personale. Questo, anche per facilitare il costituendo **sistema informatico scomparsi e corpi senza identità** che, si auspica, possa facilitare la soluzione dei numerosi "cold case".

Si sono, inoltre, mantenuti intensi i **rapporti** con le **Autorità giudiziarie**, comprese quelle **minorili** e lo stesso **Ministero della Giustizia**, sia per favorire la identificazione dei **corpi senza identità** (compresi i decessi in pronto soccorso o in ospedale, visto che nel Lazio raggiungono il maggior numero registrato - **215, di cui 170 a Roma**), che per contrastare il triste fenomeno delle **sottrazioni e conduzioni all'estero di minori** da parte di uno dei coniugi di nazionalità non italiana. In tale settore è stata svolta un'azione di **prevenzione**, di tipo informativo, per rendere edotti i genitori interessati, anche attraverso le associazioni di riferimento e gli studi legali, circa la normativa in vigore. Sono state, peraltro, rappresentate al **Ministero degli Esteri e a quello della Giustizia/Autorità Centrali Convenzionali** le difficoltà che i genitori di minori sottratti incontrano quando devono rapportarsi con Paesi ove le convenzioni dell'Aia e di New York non trovano applicazione. Alle iniziative volte ad accrescere il numero dei Paesi sottoscrittori, che si auspica possano essere "sponsorizzate" in sede UE, si aggiunge anche la **proposta** dell'Ufficio per inserire una modifica nella procedura amministrativa legata al rilascio del **passaporto** al minore. Potrebbe, in sostanza, essere richiesta la **conferma del consenso** dell'altro coniuge a condurre all'estero il proprio figlio, prima della scadenza dei tre od otto anni previsti per il successivo rinnovo, allorquando vi sia motivo di ritenere che il viaggio possa essere finalizzato alla sottrazione del minore.

Per quanto attiene, invece, il settore dei cadaveri non identificati, è oramai condiviso il testo di **protocollo d'intesa** che vedrà applicare il modello Milano e Toscana, in via sperimentale, anche nel **Lazio**. Sono coinvolte in tale

attività tutte le **Procure della Repubblica**, con il coordinamento della **Procura Generale della Corte di Appello di Roma**, nonché i **tre Istituti di Medicina Legale** della Capitale e la **Regione**, per le competenze degli **ospedali e case di cura**.

Anche per quanto riguarda il triste fenomeno delle scomparse derivanti da malattie neurodegenerative, come l'**Alzheimer**, si è in attesa di definire una intesa con un istituto finanziario disposto a contribuire ai costi di gestione per l'applicazione dei sistemi di geo-localizzazione da applicare alle persone affette dalla suddetta patologia con conseguente alleggerimento del lavoro di ricerca per le forze dell'ordine.

2.2 LA FORMAZIONE

Si è rafforzato, e con successo, anche il **ciclo formativo** con gli operatori di polizia, in particolare, con quelli della **Questura di Roma**. In tale occasione sono stati organizzati appositi **moduli** formativi che hanno approfondito sia il profilo legislativo e regolamentare che le azioni operative discendenti dal piano provinciale, con la discussione sulla gestione delle ricerche portate avanti in taluni casi più allarmanti di scomparsa. L'attività ha coinvolto **seimila agenti** ed oltre **cento dirigenti** dei **Commissariati di polizia**.

Oltre al **seminario** formativo tenutosi a fine **2015** presso la **ex SSAI**, al quale presero parte tutte le **prefetture**, si è continuato ad assicurare loro ogni forma di **supporto consulenziale** sia per quanto riguarda i singoli casi di scomparsa che per quanto attiene alle iniziative da intraprendere con gli altri Soggetti istituzionali. Numerosi e sempre interessanti i **convegni** che le prefetture hanno organizzato **in sede locale**, con indubbi riflessi positivi per la pubblica opinione e per i familiari degli scomparsi.

I **piani provinciali** rimodulati ed aggiornati da parte delle **prefetture**, anche sulla base dei suggerimenti proposti dall'Ufficio, rappresentano oramai il modello organizzativo ed operativo generale, che ha consentito di raggiungere risultati di ottimo livello operativo e, soprattutto, di condividerne i contenuti con tutte le componenti interessate, compreso il mondo del **volontariato**.

Si segnala, inoltre, la **pubblicazione** sulla **rivista medico-scientifica** "**The Lancet**", tra le cinque più prestigiose al mondo, di un **articolo** dal tema "**Italy's battle to identify dead migrants**", sottoscritto insieme al vicario, dr.ssa Agata Iadicicco, alla prof.ssa Cristina Cattaneo e a due suoi collaboratori dell'Università di Milano - Laboratorio di antropologia forense -

Labanof. L'autorevole riconoscimento sottende a una intensa azione formativa che l'Ufficio, supportato dai professori del Labanof, ha potuto intraprendere all'indomani del primo tragico **naufragio di Lampedusa dell'ottobre 2013**, allorquando si ritenne opportuno attirare l'attenzione istituzionale sul dramma dei migranti senza nome deceduti nel Mediterraneo e portati sul territorio nazionale. La metodologia scientifica messa in atto per favorirne la identificazione e, così, contribuire a dare una risposta ai familiari, in realtà ha costituito la base di partenza per avviare un processo "culturale" ed "etico" ancor prima che giuridico e scientifico, in ciò coinvolgendo non solo gli operatori delle forze dell'ordine, le Autorità giudiziarie, le prefetture e i comuni, ma anche gli organismi associativi umanitari e quelli che sono sorti in difesa del "**diritto di sapere**" dei congiunti e dei superstiti. In particolare, l'operazione condotta lo scorso anno nella base NATO di Melilli a Siracusa, a seguito del recupero, effettuato a cura della Marina Militare da circa 400 metri di profondità, del **relitto naufragato il 18 aprile 2015**, con il carico umano di circa **800 vittime**, ha visto convergere professori e specialisti provenienti da ben tredici Università italiane, oltre alla presenza di forze dell'ordine, vigili del fuoco, operatori delle aziende sanitarie locali, della Croce Rossa Italiana e militare. Il rinvenimento dei corpi e dei resti, la loro ricomposizione, le operazioni di ispezione cadaverica e di repertazione degli oggetti utili a favorire la identificazione hanno fatto "**scuola**" sotto il **profilo scientifico e metodologico** ma, soprattutto, hanno dimostrato l'importanza della **condivisione interistituzionale** attribuendo al **modello italiano** altissimo spessore. Ancora oggi, che continuano le operazioni di organizzazione sistematica di tutti i dati raccolti che confluiscono nel sistema gratuitamente messi a disposizione dalla Croce Rossa Internazionale, giungono all'Ufficio richieste di intervista da parte dei principali **media internazionali e nazionali**.

2.3 IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Riscontri estremamente positivi, come si è accennato in precedenza, si stanno avendo anche in ambito **internazionale**, a cominciare dall'attenzione ricevuta a **gennaio 2016** durante la partecipazione al **meeting** “aperto” del **Consiglio di Sicurezza ONU**, dedicato al problema della **scomparsa di persone**, comprese le scomparse riguardanti i **migranti**.

Il modello italiano di gestione e coordinamento del delicato fenomeno, che comprende anche la categoria dei **migranti** che nell'attraversare il **Mediterraneo** hanno **perso la vita** o di cui non si ha più notizia, ha suscitato l'interesse dei più importanti **media mondiali**.

La sfida raccolta dall'Ufficio, volta a favorire la **identificazione** delle **vittime dei naufragi** ha visto coinvolti, oltre il predetto Istituto Labanof, attori nazionali come il **Ministero degli Esteri e la Croce Rossa Italiana**, con i quali sono stati condivisi specifici **protocolli d'intesa**, e internazionali, come il **Comitato Internazionale della Croce Rossa**. Di recente, difatti, è stata definita un'**intesa** indirizzata a favorire la **diffusione** degli **avvisi ai familiari** delle **vittime dei naufragi** e l'acquisizione “protetta” e, ove possibile, con il supporto delle **autorità diplomatiche italiane** presenti nei Paesi di provenienza, degli ulteriori **dati ante mortem**, che insieme a quelli **post mortem** prelevati dai medici legali e dalla polizia scientifica, riusciranno a favorire il processo di identificazione certa dei **corpi senza nome dei migranti** recuperati in Italia a seguito delle operazioni condotte nel **Mediterraneo**, compresa quella relativa al **naufragio del 18 aprile 2015**. (*all. 6*)

Al **protocollo** sottoscritto nel 2014 con l'**Università di Milano/IML Labanof** e a quello del 2015 se ne è aggiunto un altro con la **Conferenza dei**

Rettori per favorire la partecipazione di ben **13 Università italiane**, tutte impegnate nella delicatissima operazione di **identificazione** delle **800 vittime** del suddetto **naufragio del 18 aprile, il cui relitto è stato recuperato a giugno di quest'anno a cura della Marina Militare, su richiesta dell'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi.**

Anche l'intesa sottoscritta con il Direttore Generale Kathyne Bomberger della International **Commission on Missing Persons, ICMP**, si inserisce nel quadro della missione istituzionale assegnata allo scrivente, richiamandosi alla prevista collaborazione anche con quelle organizzazioni internazionali impegnate nella ricerca di persone scomparse.

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

Si segnala, inoltre, la partecipazione al **convegno di Amsterdam** nel maggio scorso, nell'ambito del semestre di presidenza olandese dell'Unione Europea, in occasione del quale è stata condivisa la proposta di sviluppare una **piattaforma informativa europea sulle persone scomparse** con l'obiettivo di migliorare la cooperazione e favorire lo scambio di esperienze in materia tra gli Stati membri, tra cui i Paesi associati a Schengen. La proposta lanciata in occasione del **Convegno internazionale** organizzato dall'Ufficio nell'ottobre 2014 nell'ambito del **semestre di presidenza italiana** dell'**Unione**, ha visto la partecipazione dei rappresentanti dei **Paesi UE** insieme a quelli di alti rappresentanti dello **Stato del Vaticano**. In tale contesto internazionale, si aggiunge la **Conferenza** dell'**OIM** Organizzazione per le Migrazioni tenutasi a giugno a **Berlino**, che ha il merito di avere evidenziato la **necessità** di mettere all'ordine del giorno della **politica europea** la questione dei **migranti**

scomparsi, un problema che è stato finora quasi del tutto trascurato nei circoli politici.

E' proseguita l'istruttoria promossa dall'Ufficio sulla vicenda dei **501 cittadini tunisini scomparsi** a seguito delle partenze dal loro Paese nel corso del 2011. Tale problematica continua ad essere attenzionata ai massimi livelli sia dall'Amministrazione dell'Interno che da quella degli Affari Esteri e dalla Commissione diritti umani del Senato. Ovviamente, anche dal **Governo tunisino** tramite l'Ambasciata in Italia, come pure dai rappresentanti politici di altre istituzioni e dalle Associazioni che si fanno portavoce dei legittimi interessi dei congiunti degli scomparsi e della società civile.

A tale proposito, sono stati favoriti tutti i possibili approfondimenti sia con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, tramite la **Direzione Centrale dell'Immigrazione**, sia con la **Direzione Centrale Anticrimine** per i riscontri AFIS. Parallelamente, si è anche verificato con il competente Dipartimento del **Ministero della Giustizia** le risultanze circa eventuali cittadini tunisini detenuti, con esito positivo in qualche caso. Infine, si sono agevolati i contatti tra le **Procure della Repubblica** e l'Ambasciata tunisina al fine di approfondire i casi di cadaveri senza identità di cittadini extracomunitari rinvenuti negli anni in questione e censiti nel Registro nazionale dell'Ufficio onde permetterne la riesumazione per poter effettuare un nuovo prelievo di campione biologico utile per la profilazione DNA e i cui costi saranno coperti interamente dal Governo tunisino.

Come si è potuto constatare, l'ulteriore, positiva crescita della rilevanza dell'Ufficio del Commissario è attestata dall'attenzione sempre maggiore che allo stesso viene rivolta da parte dei familiari degli scomparsi, anche stranieri, dalle loro associazioni ma anche dai rispettivi studi legali. Come si è detto, tutta la **stampa nazionale ed estera** continua ad essere interessata alle attività

dell'Ufficio tese a favorire l'identificazione dei corpi dei migranti recuperati nel Mediterraneo a seguito dei noti naufragi. Questa recente apertura del "fronte internazionale" gestito dall'Ufficio viene ritenuto dagli osservatori dei media un **fiore all'occhiello del nostro Paese** non essendoci altri precedenti simili, per novità e qualità degli interventi adottati.

3. IL PROFILO LEGISLATIVO: IL CONTRIBUTO DELL'UFFICIO PER FAVORIRE LA IDENTIFICAZIONE DEI CORPI SENZA IDENTITÀ

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

Difatti, con **dPR n. 87 del 7 aprile 2016** è entrato in vigore il Regolamento recante disposizioni di attuazione della Legge 30 giugno 2009, n. 85, concernente l'istituzione della **Banca dati del DNA**. L'**art. 6** prevede il prelievo, la gestione e tipizzazione del **profilo DNA** del reperto biologico nel caso di denuncia di **scomparsa di persone** e di rinvenimento di **cadaveri o resti cadaverici non identificati**, ove ritenuto necessario dalla polizia giudiziaria.

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

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

La **proposta dell'Ufficio** relativa all'individuazione di casi di scomparsa di persone, per i quali si potrebbe ravvisare la necessità della **repertazione**, da parte della Polizia Giudiziaria e Polizia Scientifica, degli **elementi identificativi dello scomparso** e degli oggetti ad uso esclusivo dello stesso, allo scopo di ottenerne il DNA, è stata rappresentata al Capo della polizia, Prefetto Franco Gabrielli, all'indomani del suo insediamento al vertice delle Forze dell'Ordine.

In sintonia con quanto previsto dall'art. 6 del Regolamento di cui al DPR n. 87/2016, difatti, è stato prospettato un **modus operandi** che, ferma restando la disposizione che l'**A.G.** riterrà di dare agli operatori di polizia giudiziaria caso per caso, tuteli in ogni caso le legittime **aspettative dei familiari delle persone scomparse**.

Sono da considerarsi, innanzitutto, i **“casi allarmanti”** e, cioè, quelle situazioni in cui, in base agli elementi raccolti in sede di denuncia di scomparsa, **viene attribuito uno stato di allerta alto**, stante la condizione di pericolo in cui si potrebbe trovare la persona stessa. Tra questi, rientrano la scomparsa di **persone possibili vittime di reato, quelle affette da disturbi neurodegenerativi, da disabilità psico-fisica** e le scomparse che, seppure motivate come **“allontanamento volontario”**, siano riconducibili, ad un **esame successivo più approfondito**, alle sopradescritte casistiche.

Per i **minori** che si **allontanano dalle strutture di accoglienza**, si propone **una configurazione ad hoc**. In effetti, questi allontanamenti possono essere definiti, piuttosto, delle **“fughe”** in quanto questa categoria di minori si sottrae volontariamente a disposizioni dell'Autorità Giudiziaria ovvero di autorità amministrative. Alla luce dell'esperienza finora registrata da questo Ufficio, tale problematica dovrebbe essere **esclusa** dalle categorie per le quali il Regolamento dovrebbe trovare applicazione.

Per quanto concerne, poi, i **corpi/resti umani senza identità** preme sottolineare nuovamente la necessità che si provveda all'acquisizione di **campioni biologici, a prescindere dalle ipotesi di reato**. Del resto i protocolli sottoscritti con la Prefettura di Milano e con le Prefetture della Regione Toscana, fanno registrare che tale prassi operativa è ormai condivisa con le Procure della Repubblica e con gli altri soggetti istituzionali competenti, come le ASL e gli Istituti di Medicina Legale.

Pertanto, ove questa impostazione sarà condivisa, si potrebbe prevedere l'emanazione di **direttive** - eventualmente anche congiunte - per garantire l'**applicazione omogenea** di specifiche **procedure a livello nazionale** evitando disparità di trattamento tra i vari casi di scomparsa.

Il tema è stato trattato anche presso il **Ministero della Giustizia**, in occasione di un incontro finalizzato alla eventuale stesura di un **protocollo nazionale** con quel Dicastero sul riconoscimento dei corpi non identificati.

Il **Protocollo**, fortemente sostenuto dai procuratori Giovanni Salvi e Giuseppe Pignatone, per quanto riguarda, in particolare **Roma** e il **Lazio**, favorirà, con il contributo determinante delle forze dell'ordine, il corretto flusso informativo tra tutte le componenti interessate nonché l'attività di identificazione dei corpi senza identità già censiti dall'Ufficio. Inoltre, attraverso le procedure ivi previste si garantirà la compilazione della **scheda post-mortem** non solo nei casi di interesse giudiziario, ma anche in quelli dove non c'è ipotesi di reato, in quanto questi ultimi potrebbero sfuggire alle rilevazioni e, di conseguenza, all'inserimento nel **sistema informativo Ri.Sc.-ricerca scomparsi e cadaveri non identificati** - tenuto dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Tali schede si riferiscono ai **dati maggiormente significativi**, utili all'identificazione, **anche senza dover ricorrere alla profilazione del DNA**.

Il protocollo in questione permette, così, di superare la difficoltà di svolgere sistematicamente l'esame del DNA sui **cadaveri in giacenza presso le strutture medico legali**, in quanto prevede il **prelievo e la custodia dei campioni biologici superando di fatto i limiti normativi**.

CONCLUSIONI

Il bilancio sull'attività svolta dall'Ufficio, come si è avuto modo di evidenziare in questa sedicesima relazione, mette in luce aspetti di assoluta eccellenza negli obiettivi realizzati ma anche criticità intrinseche al fenomeno.

Se da un lato il modello nazionale di ricerca delle persone scomparse, attraverso le prefetture e le forze dell'ordine garantisce oltre i due terzi dei rintracci, l'aumento esponenziale, invece, delle scomparse dei minori stranieri non accompagnati ancora da rintracciare, pari ai due terzi del totale delle scomparse dei minori, desta grande preoccupazione.

Il fenomeno degli sbarchi continua ad interessare il nostro Paese e questo comporta un notevole aggravio di lavoro per gli organismi operativi di accoglienza, ma anche per quelli che devono garantire la sicurezza nazionale e il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani che riguarda, soprattutto, i soggetti più deboli, quali sono i minori.

Il modello che si sta sperimentando a Roma per favorire il monitoraggio delle motivazioni che inducono i ragazzi a scappare dai centri/istituti, insieme alla semplificazione delle procedure di denuncia di scomparsa e di affidamento da parte delle Autorità minorili, potrà diventare presto una buona pratica a livello nazionale.

La gestione, poi, del fenomeno dei corpi senza nome, sia quelli "domestici" che quelli appartenenti ai migranti vittime dei naufragi nel Mediterraneo, continua a rappresentare un impegno notevole per le esigue risorse, di uomini e mezzi, su cui l'Ufficio può contare.

Sono, ormai, oltre 13.000 i fascicoli aperti e, dunque, appare ormai non più procrastinabile la soluzione all'annosa richiesta formulata sia alla Presidenza del Consiglio che al Ministero dell'Interno, da cui dipende il

personale dell'Ufficio, volta al potenziamento della struttura organizzativa di supporto, il cui organico risale a nove anni fa.

Anche le proposte di modifica del dettato normativo, volte a dare, in sostanza, stabilità alla figura commissariale e a meglio definirne i poteri, si appalesano essere non più rinviabili atteso che il fenomeno, in generale, risulta essere in crescita.

Roma, 31 gennaio 2017

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Vittorio Piscitelli

ALLEGATI

Relazione 2016
secondo semestre

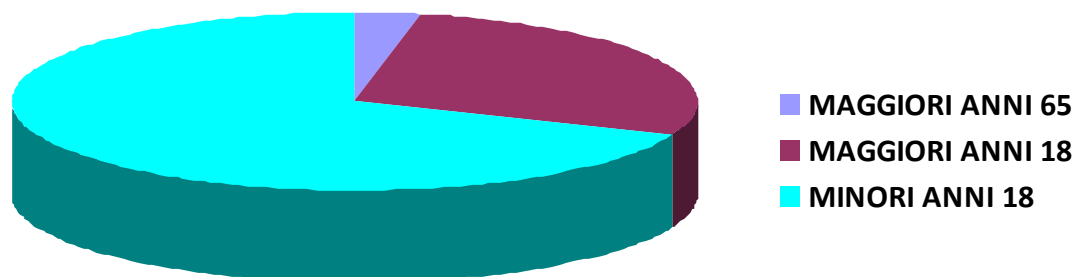
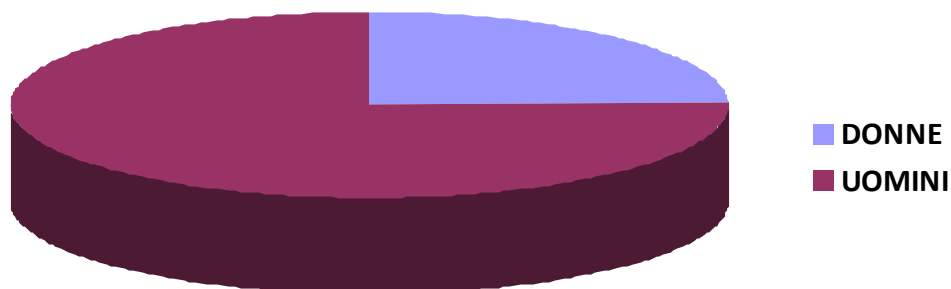


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare

dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2016

TOTALE 43.665



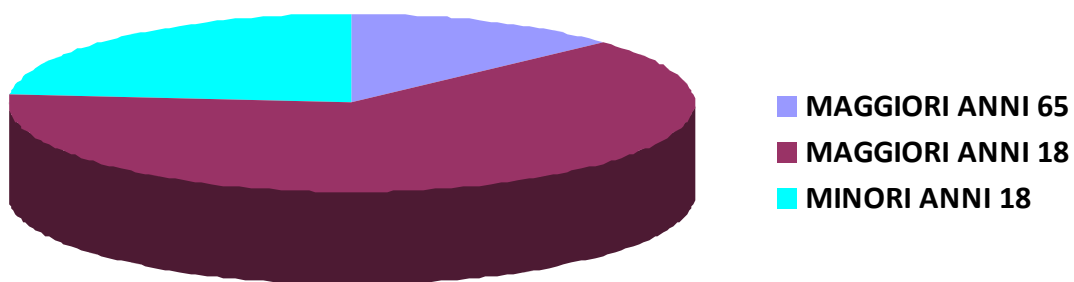


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

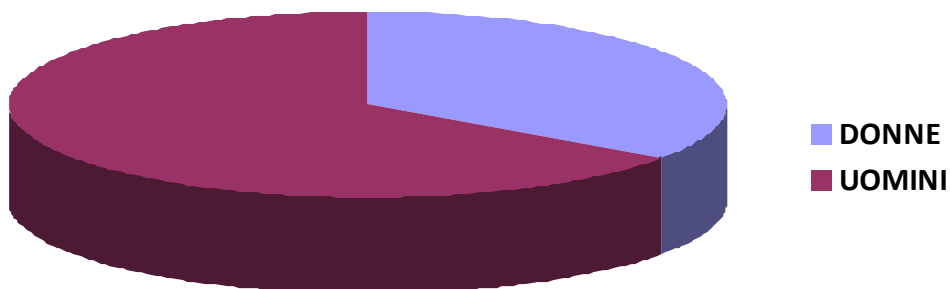
Persone ITALIANE scomparse in Italia ancora da rintracciare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2016

TOTALE 8.774

Distinte per fasce di età



Distinte per sesso

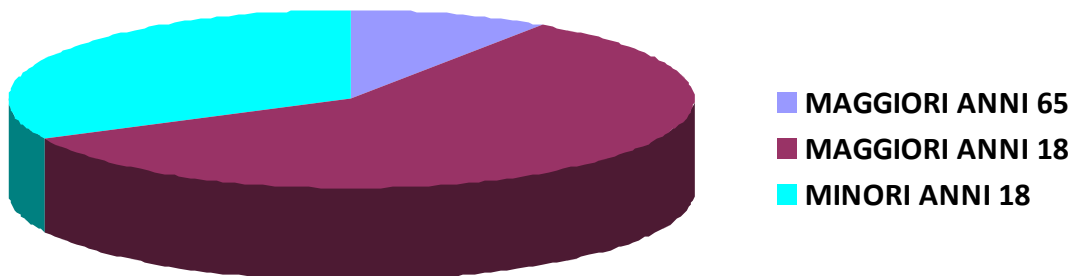




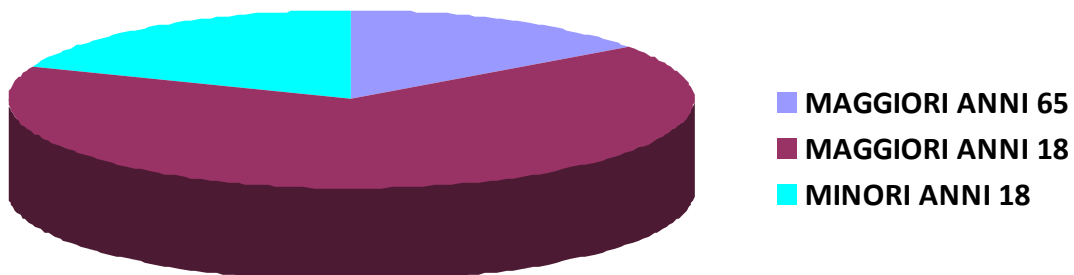
Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Persone ITALIANE scomparse in Italia ancora da rintracciare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2016

Totale delle **donne distinte per fasce di età: 3.037**



Totale degli **uomini distinti per fasce di età: 5.733**



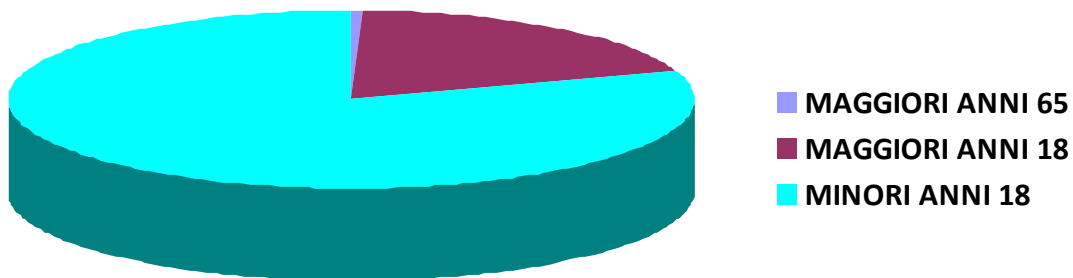


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

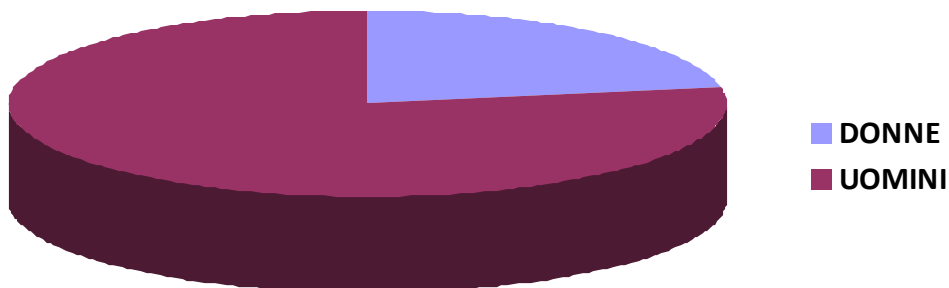
Persone STRANIERE scomparse in Italia ancora da rintracciare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2016

TOTALE 34.891

Distinte per fasce di età:



Distinte per sesso:



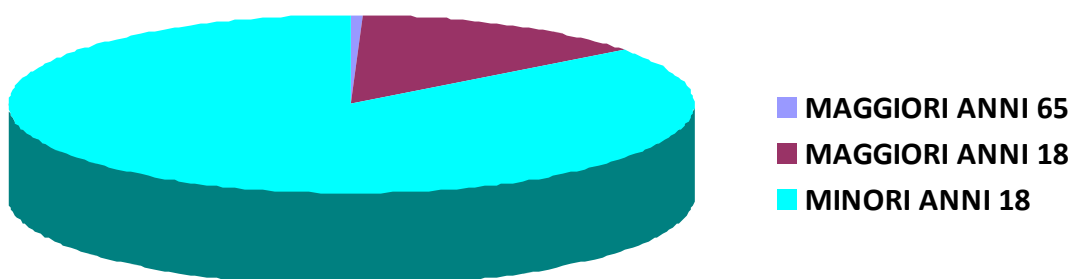


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

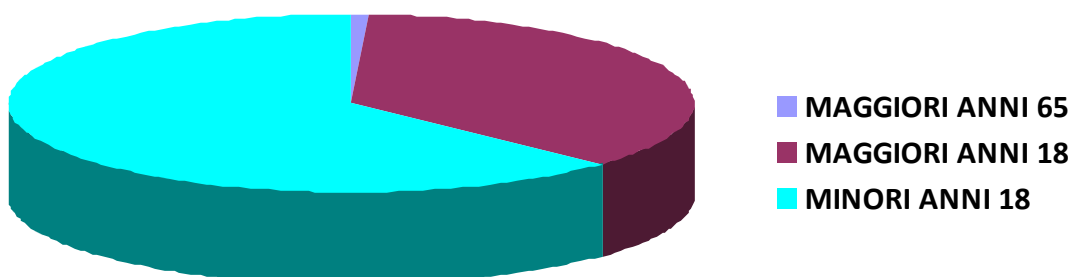
Persone STRANIERE scomparse in Italia ancora da rintracciare

dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2016

Totale degli “uomini” distinti per fasce di età: 27.105

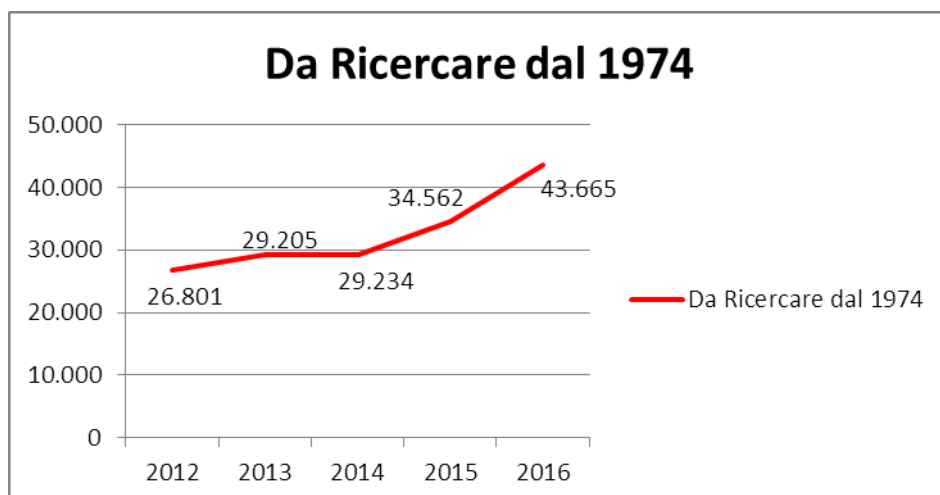
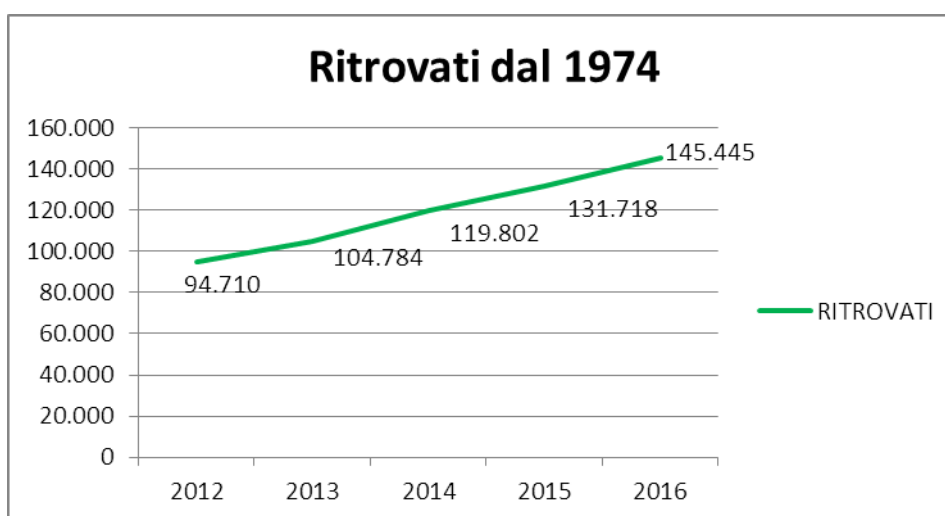
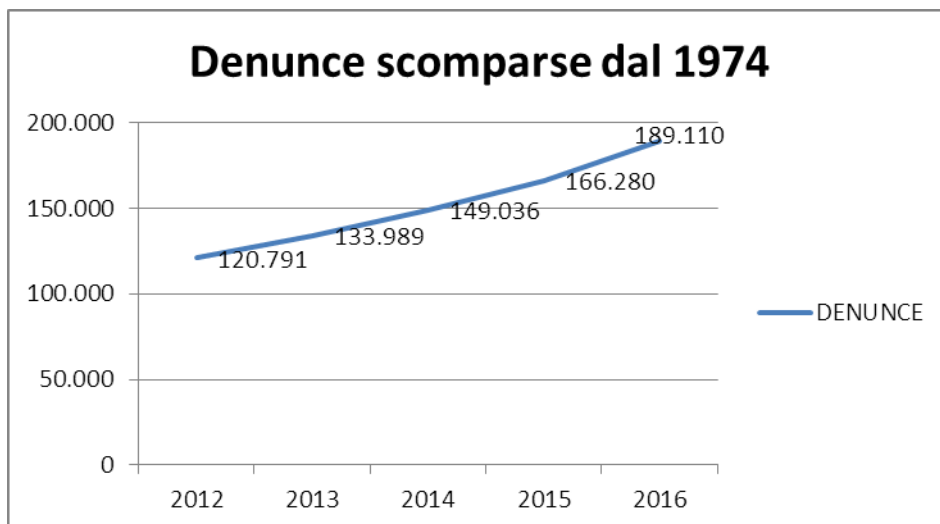


Totale delle “donne” distinti per fasce di età: 7.776





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

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

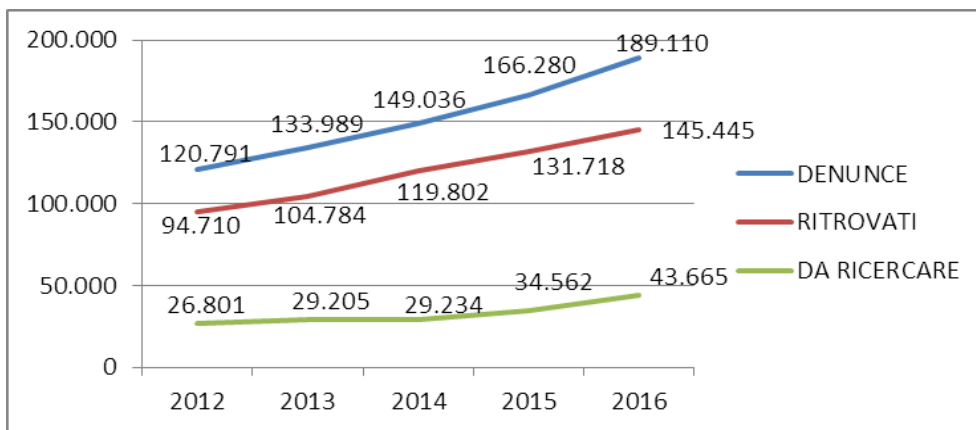


Grafico di confronto riguardante le denunce di scomparsa dei cittadini italiani, i ritrovamenti e quelli ancora da “rintracciare”

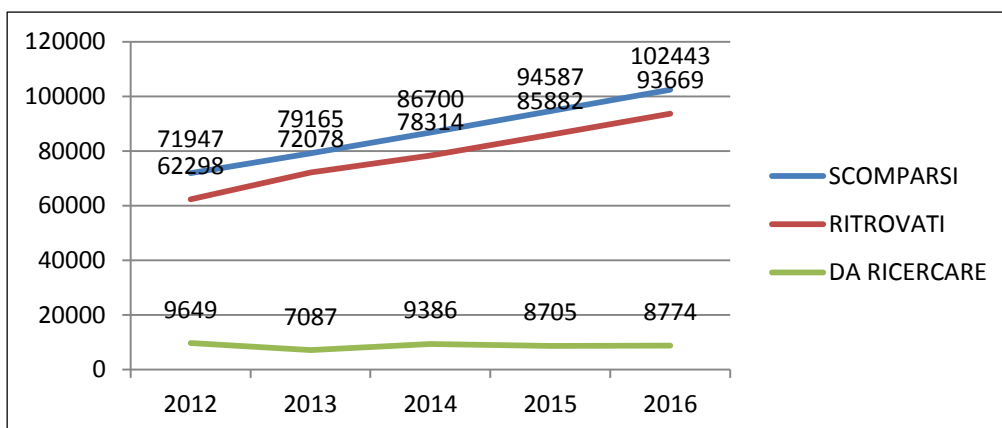
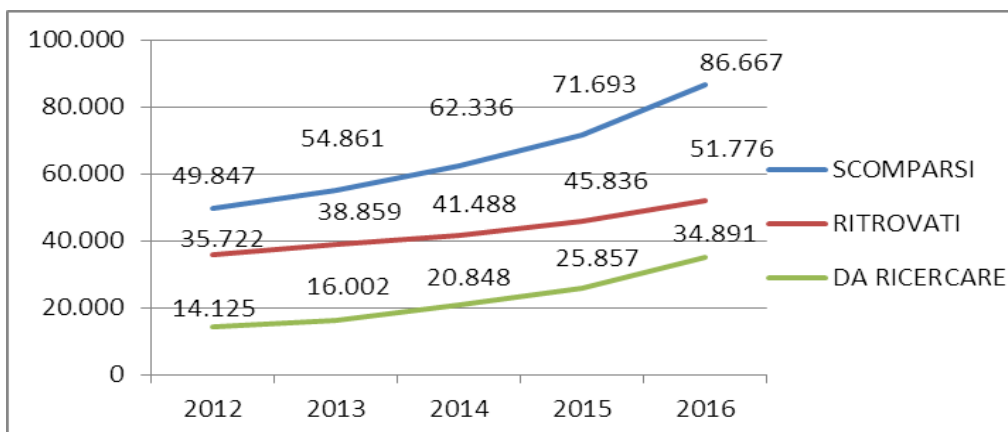


Grafico di confronto riguardante le denunce di scomparsa dei cittadini stranieri, i ritrovamenti e quelli ancora da “rintracciare”

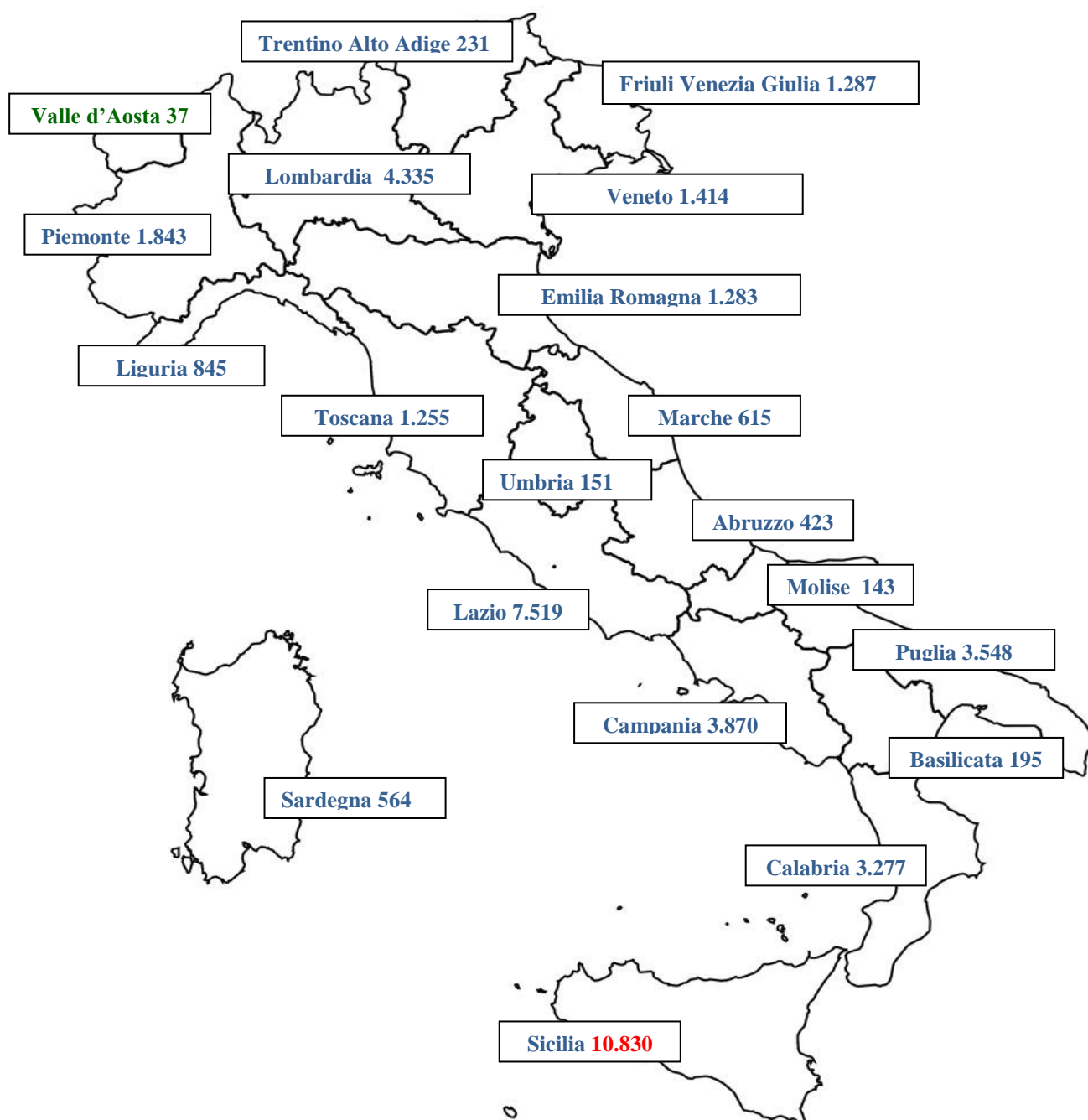




Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da rintracciare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2016**

TOTALE 43.665





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Censimento cadaveri non identificati

(al 31 dicembre 2016)

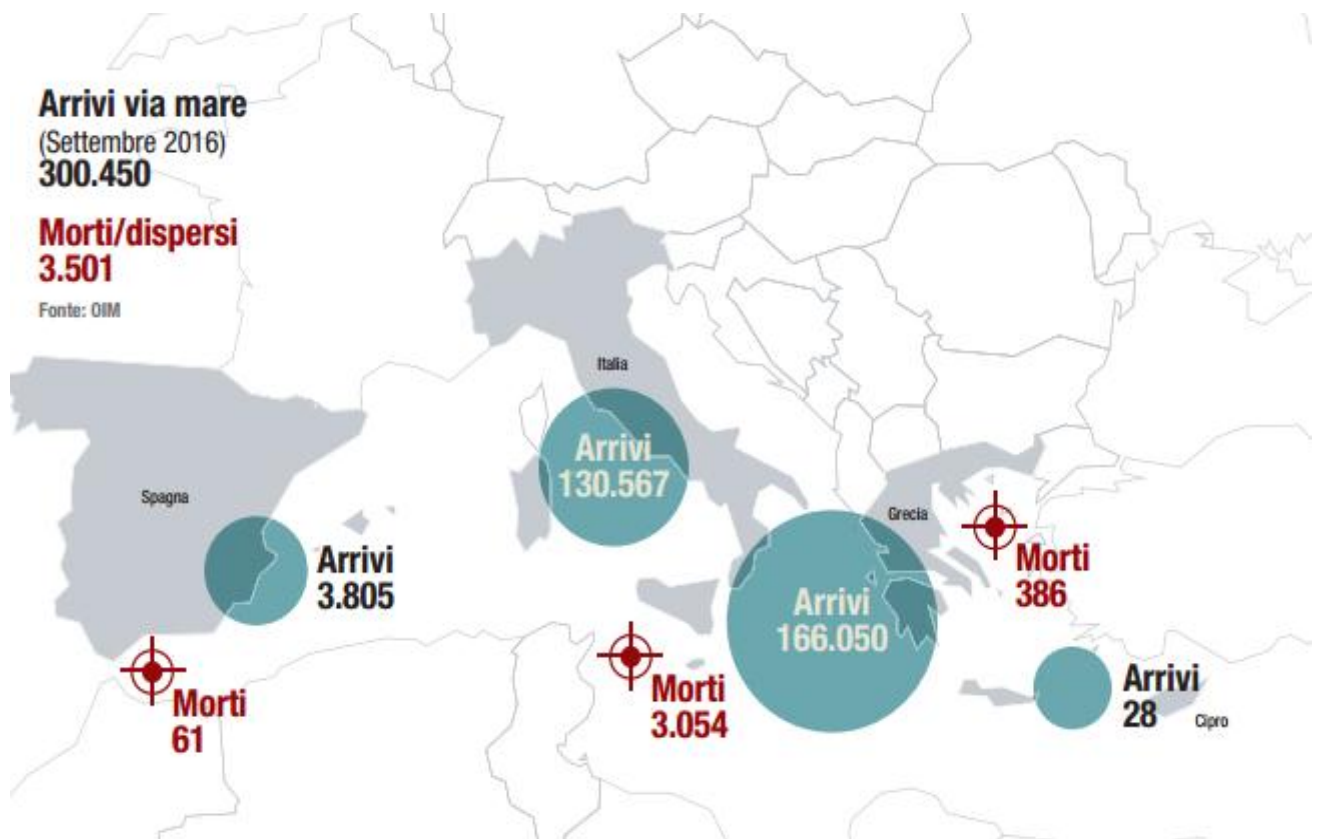
Regione	Recuperati in mare	Recuperati in fiume / lago	Altro	Totale
ABRUZZO	2		4	6
BASILICATA			2	2
CALABRIA	44	1	18	63
CAMPANIA	5	1	71	77
EMILIA ROMAGNA	4	11	15	30
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	9	11
LAZIO	5	48	162	215
LIGURIA	8		19	27
LOMBARDIA		28	88	116
MARCHE	7		13	20
MOLISE	1			1
PIEMONTE		6	32	38
PUGLIA	32	1	26	59
SARDEGNA	14		18	32
SICILIA	1667*		37	1704
TOSCANA	5	11	27	43
TRENTINO ALTO ADIGE		4	15	19
UMBRIA		4	4	8
VALLE D'AOSTA			3	3
VENETO	8	22	27	57
Totale	1802	139	590	2531

*Sicilia – Mare: dato indicativo per difetto poiché sono in corso accertamenti sull'effettivo numero dei corpi dei migranti naufragati nel Mediterraneo.



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

La rotta del Mediterraneo



Fonte: OIM