

Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse

XIV Relazione

Secondo semestre 2015

*Si desidera ringraziare, particolarmente, per il sostegno
e l'apprezzamento rivolto all'Ufficio
il Ministro dell'Interno On. Angelino Alfano*

nonché, per l'attenzione e la disponibilità sempre assicurata

*il Viceministro dell'Interno
Sen. Filippo Bubbico*

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

l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno

*il Capo della Polizia Prefetto Alessandro Pansa
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

	<i>Premessa</i>	<i>1</i>
<i>1.</i>	<i>Il bilancio degli ultimi due anni nella gestione del fenomeno della scomparsa di persone</i>	<i>3</i>
<i>2.</i>	<i>L'aggiornamento al 31 dicembre 2015 del dato statistico, le categorie e le motivazioni di scomparsa:</i>	<i>9</i>
	<i>2.1 I progetti e le proposte per individuare il profilo dello scomparso</i>	<i>12</i>
	<i>2.2 Le sottrazioni internazionali di minori: le proposte dell'Ufficio al Ministero degli Esteri e della Giustizia</i>	<i>15</i>
<i>3.</i>	<i>L'attività etica ed umanitaria dell'Ufficio volta a favorire la identificazione dei corpi senza identità, anche in relazione alla istituenda Banca dati del DNA</i>	<i>25</i>
	<i>3.1 I naufragi nel Mediterraneo: continuano le azioni dell'Ufficio per contribuire ad aumentare il numero delle identificazioni delle vittime del naufragio di Lampedusa nell'ottobre 2013 e delle 880 vittime del naufragio dell'aprile 2015</i>	<i>28</i>
	<i>3.2 Tunisini scomparsi</i>	<i>31</i>
<i>4.</i>	<i>Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, della Salute e del Lavoro per favorire la localizzazione dei malati di Alzheimer Protocollo d'intesa con la Prefettura di Roma sui minori stranieri non accompagnati Due importanti obiettivi raggiunti.</i>	<i>33</i>
<i>5.</i>	<i>Conclusioni</i>	<i>41</i>
	<i>Allegati</i>	<i>45</i>

PREMESSA

A distanza di due anni dal mio primo incarico, desidero tracciare, con la relazione che segue, un bilancio dell'attività di gestione del fenomeno della scomparsa di persone che, come si avrà modo di vedere, continua a destare allarme sociale, essendo **34.562 le persone scomparse ancora da rintracciare** nel nostro Paese.

A fronte di tale dato, però, occorre riferire che sono state **131.718** le persone **rintracciate, più dei due terzi** rispetto alle **denunce di scomparsa**, a dimostrazione del percorso di crescita positiva che le Forze dell'ordine, con le Prefetture e l'impulso dato dal mio Ufficio hanno fatto, anche a seguito della entrata in vigore della Legge n. 203 del 2012.

La **XIV relazione semestrale**, pertanto, nel mettere in luce gli eccellenti risultati conseguiti sul territorio evidenzia altresì come la "leva" del coordinamento, stabile ed operativo, tra le Amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno, messo in atto dalla "squadra" del Commissario del Governo, sia ancora oggi una strategia vincente. Il monitoraggio degli oltre 11.000 casi posti all'attenzione dell'Ufficio danno la "misura" degli interventi svolti nei diversi settori di indagine e di ricerca, dagli allontanamenti volontari che, spesso, si sono concretizzati in omicidi o suicidi, al problema dei minori sottratti o a quello dei minori stranieri non accompagnati, ma anche a quello degli anziani con problemi psichici e, non ultimo, a quello di natura etica prima ancora che giuridica dei corpi senza identità, compresi quelli dei migranti recuperati nel Mediterraneo a seguito dei noti naufragi.

Nelle *Conclusioni* si esplicitano, infine, le proposte formulate per rendere più efficace l'azione amministrativa e l'informazione nel settore, rivolte alle competenti Autorità, Presidenza del Consiglio ed Amministrazioni dello Stato, compreso il Ministero dell'Interno, da cui dipende la struttura di supporto all'azione commissariale.

1. IL BILANCIO DEGLI ULTIMI DUE ANNI NELLA GESTIONE DEL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE

L'esperienza maturata nel corso degli ultimi due anni condividendo con l'Ufficio le diverse, dolorose vicende di quanti, familiari o conoscenti ed associazioni, vivono l'esperienza della scomparsa porta a considerare come il compito affidato alla figura istituzionale del Commissario sia ben lungi dall'essere rivolto alla pura analisi statistica e di monitoraggio del fenomeno.

La riflessione, offerta nelle due ultime relazioni semestrali, sulla evoluzione della nostra società e sul disagio che ne deriva soprattutto ai soggetti più deboli a causa della crisi della "costellazione valoriale", unitamente agli episodi di dimensione internazionale provenienti dai teatri di guerra, che hanno coinvolto di riflesso anche l'Italia, investita da un flusso migratorio di dimensioni bibliche, fanno del Commissario per le persone scomparse, piuttosto, il "front office" del cittadino comune perché referente istituzionale a tutto tondo. Dalla scomparsa, difatti, discendono tutta una serie di interventi, di tipo operativo e pratico oltre che di tipo sociale e psicologico. In tutti questi segmenti di vita vissuta siamo stati chiamati a rivolgere la nostra attenzione, perché non si può non comprendere come sia problematico mandare avanti la famiglia senza il sostegno economico e affettivo del proprio genitore o l'azienda quando il titolare, vessato dai debiti, non dà più notizie di sé o, ancora, quando un dramma esistenziale è troppo pesante da affrontare e non resta di meglio che scomparire.

Tutto ciò rappresenta il **fattore umano** che è la base principale del nostro lavoro e che rappresenta il patrimonio di conoscenza che si è potuto raggiungere con otto anni di attività, portata avanti dall'Ufficio con incredibile spirito di servizio.

L'approfondimento, stimolato dall'Ufficio nei confronti delle Prefetture e delle Forze di polizia ma anche delle Autorità giudiziarie, sulle cause e le

reali motivazioni che hanno determinato la scomparsa, ha sicuramente contribuito a “fare cultura” in materia di scomparsa di persone. Lo ha, del resto, dimostrato il successo riscosso dal primo **convegno internazionale** organizzato dall’Ufficio in occasione del semestre di presidenza italiana della UE tenutosi presso la ex SSAI ad ottobre 2014.

Le **scomparse volontarie** continuano ad essere la **categoria più numerosa essendo attestate su 10.571 casi** (i minorenni sono 8.024, i maggiorenni 2.305 e 242 gli over 65). Pur considerando la possibilità che un PM decida che il fatto non costituisce reato, cionondimeno questa scomparsa deve essere contestualizzata da parte degli operatori istituzionali e tanto più il profilo dello scomparso appare chiaro tanto più si riuscirà a dettagliarne gli ambiti di riferimento trovando una risposta al perché una persona abbia potuto allontanarsi dalla propria famiglia e dalla propria comunità.

Per questo motivo, si è ritenuto di approfondire questi temi in occasione dei **corsi di formazione** tenuti alle Forze di polizia della città di Roma e a quelli organizzati dal Dipartimento delle Risorse umane presso la ex SSAI con le Prefetture, nello scorso autunno. Per lo stesso motivo si è avviato lo studio di un Libro Bianco e la stessa spinta metodologica è alla base del primo progetto di **“profiling” dello scomparso** che sta per partire con alcune Prefetture del nord, centro e sud Italia con il supporto di una delle associazioni dei familiari delle persone scomparse, come si ha modo di dettagliare nel capitolo che segue.

Come si è avuto modo di evidenziare nelle altre relazioni semestrali, la responsabilità istituzionale, in generale, è volta a contenere la crescita di un fenomeno allarmante e di avviare azioni per così dire “a monte” del problema, in modo da contribuire a prevenirlo. Con questo intendimento, posto alla base di tutte le attività portate avanti dall’Ufficio, sono state, ad esempio, favorite le iniziative da parte delle Prefetture di sperimentare i sistemi di **localizzazione satellitare dei malati di Alzheimer**, in conseguenza dell’esito positivo che ebbe la prima attività

del genere condotta con la collaborazione dell'associazione "Alzheimer Uniti" nella città di Roma nel 2012.

Oggi, con la sottoscrizione nell'autunno scorso del **protocollo d'intesa tra il Commissario per le persone scomparse, il Ministero della Salute e quello del Lavoro e Politiche Sociali**, di cui si parlerà nell'ultimo capitolo, tutti i Prefetti sono messi in condizione di fronteggiare un problema grave, quale quello delle demenze che, come dimostrano i dati scientifici, tocca una fascia sempre più consistente di popolazione.

Ed è proprio a livello territoriale che si può registrare una "svolta". Difatti, il consolidamento in questi due ultimi anni delle **pianificazioni provinciali** che tutte le Prefetture hanno messo a punto rappresenta il raggiungimento dell'obiettivo principale della **missione istituzionale** affidata al Commissario e, cioè, la costruzione del **sistema nazionale di ricerca delle persone scomparse**. Si può, finalmente e con soddisfazione affermare, soprattutto per i familiari coinvolti, che oggi a fronte di una denuncia di scomparsa non viene più opposto dalle Forze dell'ordine che occorre attendere 48 ore per avviare le ricerche. Il meccanismo di avvio immediato delle operazioni, voluto fortemente dal legislatore con la legge 203/2012, può dirsi ormai acquisito, anche perché il monitoraggio che l'Ufficio svolge sui diversi casi e il "pungolo" che le associazioni dei familiari mettono in atto, sempre più spesso anche con il supporto di legali, hanno contribuito a raggiungere il risultato veramente inaspettato del **rintraccio di oltre i due terzi degli scomparsi**. Anche dopo poche ore dall'evento e se, purtroppo in alcuni casi, non sempre in vita. Ma, come sempre affermano i familiari degli scomparsi, è molto meglio che rimanere in attesa di un ritorno che non ci sarà mai. Difatti, è per far fronte a questo altro grave problema che abbiamo voluto ricordare, nella non facile impresa della **identificazione dei corpi senza identità**, tutti i soggetti istituzionali interessati, Prefetture, Forze dell'ordine, Procure della Repubblica, Istituti di medicina legale, Comuni e Regioni.

Si veda l'aggiornamento che l'ultimo capitolo offre sull'argomento. Sempre in questo campo di attività, si è ritenuto necessario, inoltre, formulare precise proposte di integrazione del testo di d.P.R. concernente la istituzione della **banca dati del DNA**, per la parte riguardante il prelievo del campione biologico da tutti i corpi senza identità, a prescindere dalla notizia di reato, per la possibile riconducibilità a quelli prelevati dai familiari in linea retta di persone scomparse. Con soddisfazione si è potuto registrare che nel settembre dello scorso anno le **Commissioni riunite di Camera e Senato** hanno dato parere favorevole, peraltro, alla proposta di inserimento dei **Prefetti** e del **Commissario per le persone scomparse** nel flusso informativo dei soggetti deputati a conoscere l'avvio e l'esito di tali operazioni.

Rimane il grosso problema degli **allontanamenti dei minori dagli istituti e case famiglia di affido**, soprattutto dei **minori stranieri non accompagnati**. Questa ultima allarmante casistica forma oggetto, in particolare, di attenzione tanto che, come si dirà nell'apposito capitolo ad essa dedicato, è alla base del **protocollo** sottoscritto con la **Prefettura di Roma**. La Capitale, più di tutte le altre città, vede gravitare nel proprio ambito territoriale una massa ingente di ragazzi, nella maggior parte dei casi clandestini provenienti dalle regioni nord africane, che diventano vittime del lavoro nero e di altri traffici illegali. Questa importante attività, che parte anche da uno studio del "mondo" degli alloggi occupati, una volta concluso, creerà le basi per la definizione di procedure di riferimento, utili sia per rafforzare la tutela di questi soggetti che sotto il profilo della sicurezza, visto che lo scenario internazionale ed europeo lo richiedono con impellenza.

Con questa sensibilità si è inteso, inoltre, rispondere alle attese provenienti dai **Governi di Paesi esteri** interessati dal **flusso migratorio** verso le nostre coste. Le tragedie di **Lampedusa** nel **2013** e quella più recente dell'**aprile 2015, che ha visto coinvolti circa 800 cittadini stranieri**, ma anche la vicenda dei 501 cittadini tunisini scomparsi a partire dalla primavera araba del 2010/2011, ci vedono

coinvolti pienamente e, come si potrà leggere nei capitoli a questi dedicati, si è potuto avviare un **modello di riferimento** del quale il nostro Paese può a diritto essere orgoglioso, sia per quanto fatto in termini di accoglienza dei superstiti dei diversi naufragi che per la parte attinente il compito dell'Ufficio commissariale volta a facilitare la identificazione con metodologia scientifica degli **oltre mille corpi recuperati dal mare**. Il richiamo delle “madri” al dramma delle “vite sospese” dei propri figli scomparsi è tuttora forte per il nostro Ufficio e non può non essere condiviso in termini di pietà umana e di solidarietà. Molto si sta facendo per condividere tutti i dati disponibili presso le Forze di polizia e presso le Procure della Repubblica per dare risposta a quelle attese. Certamente, allorquando, nella prossima primavera, anche l'opinione pubblica sarà messa a conoscenza del recupero delle ulteriori 400 vittime del predetto naufragio dell'aprile dello scorso anno, il ricordo di quanti italiani, a partire dal novecento, intrapresero i viaggi della speranza oltre l'Atlantico per la ricerca di un futuro migliore, farà da sfondo alla delicata e **prima iniziativa del genere** che si possa ricordare, voluta dall'attuale **Premier Renzi**. Del resto, da quando abbiamo cominciato a lavorare anche in questo settore, siamo continuamente richiesti di rilasciare interviste di approfondimento da parte di tutti gli **organi di stampa e radiotelevisivi internazionali**, oltre ad aver partecipato ad importanti **convegni della Croce Rossa Internazionale e di Interpol**, a dimostrazione della importanza dell'operazione.

2. L'AGGIORNAMENTO AL 31 DICEMBRE 2015 DEL DATO STATISTICO, LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA

Dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015, sulla base dei dati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le persone scomparse in Italia ancora da rintracciare sono 34.562 (8.705 italiani e 25.857 stranieri), di cui 11.983 maggiorenni (5.687 italiani e 6.296 stranieri) e 21.240 minorenni (1.912 italiani e 19.328 stranieri). Sono 5.328 i casi di persone scomparse in più rispetto al 31.12.2014 (29.234). *(All. 1)*

Gli uomini sono 25.186 (5.644 italiani e 19.542 stranieri) e 9.376 sono le donne. Di queste, 3.061 sono italiane e 6.315 sono straniere. *(All.2 e seguenti)*

Continua il trend positivo, registrato per la prima volta alla fine del 2014, *(All.3 e 4)* che attiene allo scarto minimo tra il numero delle denunce di scomparsa e quello relativo alle persone ancora da rintracciare. Infatti, sebbene le denunce di scomparsa siano comunque in aumento, essendo passate da 149.036 al 31 dicembre del 2014 a 166.280 alla data del 31 dicembre 2015, le persone rintracciate alla stessa data sono state 131.718, ovvero circa l'79,2% del totale. Questo dato ci dà la percezione dell'eccellente risultato ascrivibile al cammino intrapreso dall'ufficio in questi otto anni di lavoro in collaborazione con le Prefetture, le Forze di polizia, l'Autorità giudiziaria, compresa l'entrata in vigore, a novembre 2012, della Legge 203, le circolari commissariali che ne sono scaturite e che hanno costituito per i Prefetti spunti di riflessione tecnico-operativa per favorire il coordinamento delle attività di ricerca sul campo.

Infatti, a fronte di 15.047 denunce di scomparsa in più nel solo anno 2014 a partire dal 1974 (il totale al 31 dicembre 2013 era di 133.989 casi) al 31 dicembre 2015 è di 166.280 ovvero di 17.244 denunce in più rispetto al precedente anno. In totale sono state rintracciate 131.718 persone, 11.916 in più rispetto al 2014.

Il coordinamento delle operazioni, la revisione della qualità del dato a livello nazionale, e l'attenzione continua anche alle vecchie denunce, continua a confermare che le attività di ricerca proseguono nel tentativo di dare risposte certe ai casi del passato ancora insoluti. Risultato di un fenomeno che ormai è gestito sia a livello territoriale che nazionale attraverso gli strumenti legislativi ed l'attivazione dei piani provinciali, in condivisione, oltre che con le Forze dell'ordine e l'Autorità giudiziaria, in particolar modo con le comunità locali, le associazioni di volontariato, con il sistema di protezione civile che operano 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 1.339 scomparsi di età superiore ai 65 anni, di cui gli italiani sono 1.106.

Altra categoria non meno meritevole di attenzione è rappresentata dagli italiani scomparsi all'estero che sono 190, dei quali 136 maggiorenni, 23 over 65 e 23 minorenni.

Le regioni ove il fenomeno è più ricorrente sono il Lazio (7.089), la Sicilia (6.362), la Lombardia (3.562), la Campania (3.398), e la Puglia (3.177). (*All.5*)

Per quanto riguarda le categorie di scomparsa e le motivazioni (*All.6 e seguenti*), queste sono le novità principali: una tendenza confermata per quanto riguarda la principale motivazione di scomparsa, ovvero l'"**allontanamento volontario**"; nello stesso tempo si registra un aumento sostanziale per gli allontanamenti dei minori, in particolar modo stranieri, dai centri di accoglienza.

Secondo i dati forniti dal Sistema d'Indagine Interforze della Direzione Centrale Polizia Criminale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, si osserva che la motivazione "non rilevata", retaggio del passato quando nella denuncia non era registrata la ragione della scomparsa, e quella "non conosciuta" che sono espresse all'interno del grafico con la dicitura "non determinata" rappresenta in assoluto quella più ampia, 15.581 su un totale di 34.562 persone ancora da ricercare,

ovvero il 45% del totale.

Tuttavia, il maggior numero degli scomparsi è registrato in banca dati con la motivazione di “allontanamento volontario”: **10.571 (8.024 minorenni** – 7.455 stranieri e 569 italiani – **2.305 maggiorenni e 242 ultra 65enni**).

Ma il fenomeno più preoccupante resta, senza dubbio, quello degli allontanamenti dei minori dai centri di accoglienza. Bisogna precisare, a tale riguardo, che dal febbraio 2014 la motivazione di **allontanamento da istituto e comunità** introdotta nel 2008 è stata congelata (5.165 scomparse, di cui 5.163 minori e 2 maggiorenni) e sostituita con altre due motivazioni per questioni di tipo operativo tra le Forze dell’ordine (procedure Schengen), ovvero “**allontanamento da casa famiglia-rimpatrio in Italia**” quando sussiste un provvedimento dell’Autorità giudiziaria (1.087 minorenni, 88 italiani e 999 stranieri) e quella dell’**allontanamento da casa/famiglia – vigilanza all’estero**” (1.190 minorenni, 13 italiani e 1.177 stranieri). Il totale complessivo dei minori che sono ancora da ricercare, escludendo i due casi di maggiorenni annoverati per errore all’interno della categoria, è quindi di 7.440, ovvero circa il 22% delle scomparse.

Segue la casistica dei “**possibili disturbi psicologici**” con 503 casi (11 minorenni, 377 maggiorenni e 115 over 65) molto spesso, si tratta di malati di Alzheimer o di adulti affetti da malattie neurodegenerative.

Mentre le **sottrazioni dei minori** sono 365 (sebbene 4 maggiorenni stranieri sono stati erroneamente inseriti in questa specifica tipologia attinente esclusivamente i minori), 200 stranieri e 165 italiani. Le possibili **vittime di reato** sono un totale di 100 casi riguardanti 15 minorenni, 84 maggiorenni e 1 anziano ultra 65enne.

Dall’osservatorio dell’Ufficio sui casi portati all’attenzione del Commissario, emerge che, dal 2007 al 31 dicembre 2015 su 11.436 fascicoli aperti di persone scomparse, il 63% risulta essere stato ritrovato (ritrovati in vita 6.474 – ritrovati cadavere 731). (*All.7 e 7a*)

2.1 I PROGETTI E LE PROPOSTE PER INDIVIDUARE IL PROFILO DELLO SCOMPARSO

In virtù della collaborazione intrapresa dall'Ufficio con l'associazione di volontariato "Vite Sospese" con l'apposito protocollo d'intesa del 27 aprile dello scorso anno e d'intesa con il Gabinetto del Ministro dell'Interno, sono state individuate **6 Prefetture** (due per il nord, due per il centro e due per il sud Italia) ove il fenomeno delle persone scomparse è presente in significative dimensioni, per l'avvio di una sperimentazione sul territorio di un **progetto di collaborazione formativa** che consentirebbe di pervenire a modelli di stesura di un **profilo psicologico** della persona che scompare, indipendentemente dalla causa. Si ritiene infatti che, proprio partendo dallo studio delle caratteristiche personologiche del soggetto, si possano trarre elementi utili per una più proficua razionalizzazione e pianificazione delle operazioni di ricerca, intervenendo sui tempi e sulle risorse nonché immaginando e individuando "zone geografiche di probabilità di rinvenimento/ritrovamento". Destinatari del progetto sono quindi alcune Prefetture e le rispettive Regioni, Forze dell'ordine, le strutture locali di Protezione Civile, i Vigili del Fuoco, oltre ai consulenti e/o collaboratori che parteciperanno, quali coordinatori, alle attività di ricerca. Gli ambiti d'interesse sono le attività di ricerca delle persone scomparse, il sostegno tecnico e morale alle famiglie degli scomparsi, le idee/progetti formativi per i dipendenti delle Forze di polizia.

Partendo dalle nozioni tecniche offerte dalla letteratura scientifica di riferimento si giunge alla predisposizione di seminari (convegni, lezioni, etc.) formativi finalizzati ad aiutare le Forze di polizia, alla stesura e alla realizzazione di una scheda di profiling vittimologico (e non) atta a indicare fattori specifici e non (possibili e probabili) della causa di scomparsa.

I modelli teorici di scheda di profiling saranno delineati grazie alla collaborazione tra l'associazione Vite Sospese e le sei Prefetture prescelte.

L'attività formativa per attivare una collaborazione in percorsi di studio finalizzati a migliorare le performances di ricerca verrà affiancata da esperti del tavolo scientifico dell'Associazione che, qualora richiesto dal Prefetto coordinatore sul territorio, potranno anche partecipare, nello spirito del volontariato, alle ricerche, in modo da poter contribuire alla raccolta di elementi ed informazioni utili al ritrovamento o alla spiegazione delle cause inerenti la scomparsa.

Lo studio di modelli, i più standardizzabili possibile prevede un arco temporale per il campionamento valutato in 12 mesi con una stima di ulteriori 12 mesi per la stesura dell'elaborato finale.

Verranno studiati ed approfonditi campi innovativi, quali l'autopsia psicologica o il profiling psicologico delle persone scomparse. In questo senso, l'elaborazione di un profilo psicologico, per quanto attiene ai casi di persone scomparse, consentirebbe la creazione di un metodo comune di lavoro utilizzabile dagli operatori e dalle diverse figure professionali, lo sviluppo di un metodo standardizzato di scambio dati e informazioni su tutto il territorio nazionale, l'individuazione di fattori vittimogeni in correlazione a variabili socio-culturali ed ambientali, il sostegno morale ai familiari e/o congiunti nella gestione dell'evento critico, la predisposizione di "tavole di probabilità" per l'individuazione di zone critiche che agevolino la pianificazione delle operazioni di ricerca.

Questa attività è finalizzata ad integrare la formazione – ai vari gradi e qualifiche – degli appartenenti alle Forze di polizia che operano sul territorio, attraverso i contributi esperienziali e il consistente background professionale, anche di livello internazionale, degli esperti che saranno messi a disposizione dalla richiamata **Associazione di volontariato "Vite Sospese"**. I risultati attesi, dopo un periodo sperimentale congruo, integrerebbero standard e/o modelli di "profiling" vittimologico degli scomparsi che – validando possibili futuri protocolli operativi – migliorerebbero le performance di ricerca.

L'andamento dei lavori sarà, ovviamente, oggetto di periodiche (bimestrali)

comunicazioni al nostro Ufficio.

Tale importante e innovativa attività, a nostro avviso, dovrebbe preludere alla istituzione presso le **Questure** e i **Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri** di apposite **“sezioni” persone scomparse e corpi non identificati** che, specularmente alla **istituzione presso le Procure della Repubblica degli “uffici decessi”**, **faciliterà la gestione di entrambe le problematiche che, difficilmente possono essere portate avanti da uffici a competenza generale.** Di ciò si sta investendo il Capo della Polizia, con specifica richiesta, nonché il Ministero della Giustizia per le analoghe iniziative nei confronti dei Procuratori della Repubblica.

2.2 LE SOTTRAZIONI INTERNAZIONALI DI MINORI

“Gli Stati adottano provvedimenti per impedire gli spostamenti e i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero. A tal fine, gli Stati parti favoriscono la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali oppure l'adesione ad accordi esistenti”. Così recita l'art.11 della **Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia**.

Tra i principi fondamentali dei diritti dell'infanzia, ampiamente tutelati sia da normative nazionali che internazionali, emerge quello del “superiore interesse” del minore: in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata e in ogni situazione problematica, l'interesse del minore deve essere prioritario (art. 3 Conv. ONU; Preambolo Conv. Aja 25.10.1980). Fondamentale è anche il **diritto ad avere rapporti affettivi stabili e duraturi con entrambe le figure genitoriali anche dopo la separazione o il divorzio (art.9.3 Conv. ONU; art.24 Carta Diritti Fondamentali Unione Europea)**.

Fatte queste premesse, si è ritenuto utile inserire in questa relazione semestrale l'**approfondimento** svolto dall'**Ufficio** per fare fronte alle richieste di sostegno provenienti da genitori ed associazioni per la tutela dei **minori sottratti** che, alla data del **31 dicembre dello scorso anno sono stati 361. I minori italiani sottratti sono stati 165 mentre quelli stranieri sono stati 196**.

Con l'espressione “**sottrazione internazionale di minori**” si indica la situazione in cui un minore viene illecitamente **trasferito all'estero** ovvero un minore viene illecitamente **trattenuto all'estero** (“mancato rientro”).

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

- a) quando avviene in violazione dei diritti di affidamento assegnati ad una persona, istituzione o ogni altro ente, congiuntamente o individualmente, in base alla legislazione dello Stato nel quale il minore aveva la sua residenza abituale

immediatamente prima del suo trasferimento o del suo mancato rientro;

- b) se tali diritti erano effettivamente esercitati, individualmente o congiuntamente, al momento del trasferimento del minore o del suo mancato rientro, o avrebbero potuto esserlo se non si fossero verificate tali circostanze.

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

La sottrazione internazionale di minori viene comunemente definita:

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

Nell'ordinamento italiano, la sottrazione di minore costituisce anche reato (art. 574 bis c.p. [1]; si vedano anche gli artt. 574 e 605 cp).

A livello internazionale esistono diversi strumenti giuridici - non ancora in vigore in tutti gli Stati - che stabiliscono i principi basilari in materia e prevedono delle procedure a tutela del minore.

1. La **Convenzione de L'Aja del 25.10.1980** sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori -ratificata con Legge n.64/1994 - alla quale aderiscono, al momento, **93 Paesi**.

La Convenzione de L'Aja è applicata tra l'Italia e i seguenti Paesi: Albania, Andorra, Armenia, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Belarus, Belgio, Belize, Bosnia Erzegovina, Brasile, Burkina Faso, Bulgaria, Canada, Cile, Cina (solo per le regioni autonome di Hong Kong e Macao), Cipro, Colombia, Costa Rica, Croazia, Danimarca, Ecuador, El Salvador, Estonia, Fiji, Finlandia,

Francia, Germania, Grecia, Georgia, Giappone, Guatemala, Honduras, Irlanda, Islanda, Israele, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Marocco, Mauritius, Messico, Nicaragua, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Panama, Paraguay, Perù, Polonia, Portogallo, Principato di Monaco, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Dominicana, Repubblica di Moldova, Repubblica di San Marino, Romania, Saint Kitts e Nevis, Seychelles, Serbia e Montenegro, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Sud Africa, Svezia, Svizzera, Sri Lanka, Tailandia, Trinidad e Tobago, Turchia, Turkmenistan, Ucraina, Ungheria, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Zimbabwe.

Tale Convenzione si pone l'obiettivo primario di consentire il ritorno del minore nello Stato di residenza abituale. Altro fondamentale **obiettivo** della Convenzione è la **regolamentazione del diritto di visita del genitore non affidatario**. Ad oggi, la Convenzione è l'unico strumento giuridico internazionale cogente cui è possibile ricorrere per i casi di sottrazione/regolamentazione del diritto di visita con Paesi non appartenenti all'Unione Europea; occorre tuttavia evidenziare che le procedure previste dalla Convenzione non trovano applicazione identica ed uniforme in tutti gli Stati, dipendendo l'attuazione, in concreto, dalle singole normative interne. Ciò rileva soprattutto per la fase esecutiva dei provvedimenti di rimpatrio o diritto di visita. **L'Autorità Centrale presso il Dipartimento di Giustizia Minorile** è preposta alla concreta **attuazione** della **Convenzione**, avviando e seguendo le procedure internazionali ivi prescritte, avvalendosi della collaborazione delle Autorità Centrali dei Paesi aderenti nonché di altre istituzioni (Forze di polizia, Servizi sociali, ecc.; v. art. 7 Conv. Aja).

1. Il Regolamento (CE) n. 2201 del Consiglio dell'Unione Europea del 27.11.2003 (c.d. **Reg. Bruxelles II Bis**) relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il Regolamento (CE)

n.1347/2000.

Il Regolamento, che si propone di istituire uno spazio comune europeo in materia di diritto di famiglia, si applica negli **Stati membri dell'Unione Europea** - ad eccezione della Danimarca - dal 1.3.2005.

In materia di sottrazione di minori, il Regolamento integra la Convenzione de L'Aja e stabilisce, tra l'altro:

- a) la **competenza del Giudice del Paese** ove il minore risiedeva prima della sottrazione;
- b) l'**esecutività delle decisioni emesse dal Giudice** competente provviste del c.d. **certificato standard** (titolo esecutivo europeo). Si è a conoscenza che è in corso la revisione del Regolamento.

3. La **Convenzione Europea di Lussemburgo del 20.05.1980 -ratificata con Legge n.64/1994-** sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento di minori e sul ristabilimento dell'affidamento (Paesi europei non UE). La Convenzione è fondata sul presupposto della esistenza di un provvedimento di affidamento del minore nello Stato in cui esso risiede al momento della sottrazione. **Autorità centrale** per l'attuazione è sempre il **Dipartimento per la Giustizia minorile presso il Ministero della Giustizia.**

4. La **Convenzione europea di Strasburgo del 25.01.1996 sull'esercizio dei diritti del fanciullo, ratificata con L. n.77/2003.**

La Convenzione mira a promuovere, nell'interesse superiore dei fanciulli, i diritti degli stessi e a concedere loro diritti procedurali ed agevolarne l'esercizio, vigilando affinché possano, direttamente o per il tramite di altre persone o organi, essere informati ed autorizzati a partecipare alle procedure in materia di diritto di famiglia che li riguardano.

Pur non prevedendo strumenti operativi le seguenti Convenzioni coniugano principi cui gli Stati devono attenersi.

5. La Convenzione ONU di New York del 20.11.1989 sui diritti dell'infanzia, ratificata con Legge n. 176/1991.

La Convenzione e i suoi 3 Protocolli opzionali sono lo strumento internazionale più completo in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia.

Tra questi va segnalato il principio del **superiore interesse del bambino** (art.3); il diritto a **preservare la propria identità**, ivi compresa la **nazionalità, il nome e le sue relazioni familiari** (art.8); ad intrattenere **rapporti personali e diretti con entrambi i genitori** (art. 9 e 10); ad essere **tutelato contro gli illegittimi trasferimenti all'estero** (art.11).

Gli Stati parte della Convenzione sono, alla data di pubblicazione, **194 Stati (esclusi gli Stati Uniti)**.

6. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 4.11.1950 - ratificata con L. n.848/1955 - ed i suoi 14 Protocolli aggiuntivi hanno predisposto un particolare sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo, offrendo ai singoli la facoltà di invocare il controllo giudiziario di organi sovranazionali sul rispetto dei loro diritti. Della Convenzione, ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE, sono parte tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

In particolare, **l'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)** è spesso richiamato nelle controversie in materia di minori contesi.

Il genitore o, se diverso, il titolare del diritto di affidamento, con o senza l'ausilio di un legale, può:

1. **valutare** se sporgere **denuncia** presso gli organi di Polizia giudiziaria competenti, avendo cura di verificare che la denuncia risulti nei sistemi informatici delle Forze di polizia;
2. rivolgersi all'**Autorità Centrale presso il Ministero della Giustizia, se tra l'Italia e il Paese di presunta destinazione del minore è in vigore la Convenzione de L'Aja del 25.10.1980 o il Regolamento (CE) n. 2201/2003.**

In tali casi si può, attraverso l’Autorità Centrale:

- proporre **istanza di ritorno del minore** (art. 8 Convenzione Aja 1980; art. 11 Reg. Bruxelles 2201/2003) purchè il minore **non abbia compiuto i 16 anni di età** (art.4 Conv. Aja 1980)
 - se il minore avesse come **residenza abituale l’Italia** (art.4 Conv. Aja 1980), ai sensi dell’art. 12 Conv. Aja 1980 “..qualora un minore sia stato illecitamente trasferito o trattenuto (..) e sia trascorso un **periodo inferiore ad un anno**, a decorrere dal trasferimento o dal mancato ritorno del minore, fino alla presentazione dell’istanza presso l’Autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato contraente dove si trova il minore, l’**autorità adita ordina il suo ritorno immediato. L’Autorità giudiziaria o amministrativa benché adita dopo la scadenza del periodo di un anno deve ordinare il ritorno del minore, a meno che non sia dimostrato che il minore sia integrato nel suo nuovo ambiente**”.
 - proporre **istanza per la regolamentazione o l’esercizio del diritto di visita**. L’istanza può essere proposta anche direttamente innanzi all’Autorità Centrale del Paese in cui è stato condotto o trattenuto il minore.
3. **ricorrere al Tribunale competente al fine di regolamentare/modificare le condizioni di affido e/o ottenere un ordine di rimpatrio;**
 4. **ricorrere al Tribunale competente per la sospensione della potestà genitoriale di chi ha commesso la sottrazione.**

La Conv. Aja 25.10.1980, infatti, non pregiudica la facoltà per la persona o l’ente che adduca la violazione dei diritti di affido o di visita di rivolgersi direttamente alle autorità giudiziarie o amministrative dello Stato contraente, in applicazione o meno delle disposizioni della Convenzione (art. 29 Conv.);
 5. avvertire la **Direzione Generale per gli Italiani all’Estero e le Politiche Migratorie (DGIT – Ufficio IV12) presso il Ministero degli Affari Esteri** affinché siano, se opportuno, attivate le competenti **Rappresentanze**

diplomatico-consolari.

6. A livello internazionale, è possibile inoltre proporre, se ne sussistano i presupposti:

- a) Istanza al **Mediatore del Parlamento Europeo** per i casi di sottrazione internazionale di minori - di comune accordo con l'altro genitore - per avviare la procedura di mediazione familiare.
- b) Denuncia alla **Commissione Europea** se, durante lo svolgimento della complessa procedura attivata a seguito di una sottrazione internazionale di minore in un Paese UE, dovessero ravvisarsi **violazioni del diritto dell'Unione Europea**.
- c) **Ricorso individuale alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, qualora si ravvisino violazioni dei diritti, tutelati nella **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4.11.1950**, da parte di uno Stato aderente alla Convenzione stessa; è necessario l'esaurimento delle vie di ricorso interne.

E' possibile contattare l'**Autorità centrale presso il Ministero della Giustizia** per ottenere informazioni anche in merito al **diritto di visita** al minore ed eventualmente proporre:

- istanza per l'organizzazione o la tutela dell'esercizio effettivo di tale diritto, ai sensi dell'art.21 della Convenzione dell'Aja del 1980 (se essa è in vigore tra l'Italia ed il Paese di presunta destinazione);
- istanza per il riconoscimento e l'esecuzione di tale diritto ai sensi dell'art. 41 Reg. Bruxelles II Bis (se il Paese di presunta destinazione è destinatario di tale Regolamento).

Se tra l'Italia e lo Stato in cui il minore è stato condotto sono in vigore la Convenzione dell'Aja del 1980 e/o il Regolamento (CE) n.2201/2003, la competenza primaria, come si è visto, è dell'Autorità Centrale istituita presso il Dipartimento di Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, preposta ad

investire del caso l'omologa Autorità Centrale straniera.

L'Autorità Centrale, con la quale il MAE intrattiene una costante collaborazione, può essere contattata per valutare la possibilità di avviare le procedure per il ritorno o per il diritto di visita precedentemente illustrate.

In tali casi la competenza del Ministero degli Esteri, **Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie (DGIT)** è di sostegno all'azione dell'Autorità Centrale.

Se tra l'Italia e lo Stato in cui il minore è stato condotto non sono in vigore la Convenzione dell'Aja del 1980 e/o il Regolamento (CE) n. 2201/2003 non è possibile l'attivazione delle Autorità centrali e, ove non si raggiunga un accordo, occorre ricorrere all'ausilio di un legale per l'avvio delle procedure giudiziarie.

In entrambi i casi, il Ministero degli Esteri - DGIT può, valutate le circostanze:

- fornire le prime informazioni e assistenza al cittadino italiano e/o ai legali;
- attivare, sotto il profilo dell'assistenza consolare, le Rappresentanze diplomatico - consolari competenti in loco;
- monitorare lo sviluppo dei casi in collaborazione con le altre Autorità coinvolte (Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno).

A titolo di esempio, le Rappresentanze diplomatico-consolari, in stretto raccordo con la DGIT possono:

- sostenere l'azione dell'Autorità Centrale.
- sensibilizzare, ove ritenuto opportuno, Autorità o istituzioni locali;
- seguire, ove possibile, l'azione delle Autorità di polizia nelle ricerche del minore sottratto;
- effettuare, se richiesti, tentativi di contatto con l'altro genitore o di conciliazione tra le parti;
- fornire nominativi di legali di riferimento in loco (senza assunzione di responsabilità per l'operato dei professionisti e per le tariffe da loro applicate;

- fornire nominativi di interpreti e/o traduttori in loco;
- effettuare, solo ove ne ricorrano i presupposti, visite consolari al minore conteso;
- presenziare alle udienze in qualità di uditore, ove ritenuto opportuno, d'intesa col legale di parte e compatibilmente con la normativa locale;
- esercitare i poteri di giudice tutelare nella persona del Console.

Il **Console** esercita all'estero i poteri di **Giudice tutelare** nei confronti, tra l'altro, dei cittadini minorenni residenti nella circoscrizione di competenza, nel rispetto dell'ordinamento locale.

L'esercizio dei poteri di giudice tutelare può essere di **difficile** assolvimento se il minore italiano sia in possesso di **doppia cittadinanza**.

Come già accennato, l'Autorità consolare -in casi particolari e se ritenuto opportuno- può effettuare una **visita consolare al minore all'estero**; ciò qualora l'Autorità centrale **non** abbia potuto acquisire **informazioni sul minore** o se il **genitore** che ha subito la sottrazione non possa oggettivamente recarsi di persona a fargli visita o **non riesca ad avere contatti con il figlio**.

La funzione essenziale della visita consolare, che deve essere comunque accordata dal genitore presso cui si trova di fatto il minore od ottenuta tramite la mediazione delle autorità locali è quella di:

- verificare le condizioni di vita e di salute del minore italiano, nell'interesse superiore dello stesso;
- acquisire informazioni sull'attuale contesto sociale, ambientale e parentale in cui vive il minore a seguito del suo sradicamento dalla residenza abituale in Italia.

Se tra l'Italia e lo Stato in cui il minore è stato condotto sono in vigore la Convenzione dell'Aja del 1980 e/o il Regolamento (CE) n. 2201/2003, le informazioni sul minore possono essere acquisite per il tramite delle Autorità Centrali, nell'ambito degli obblighi di cooperazione reciproca (art. 7 Conv. Aja e art. 55 Reg. 2201/2003).

Lo studio svolto dall'Ufficio sulla delicata tematica delle sottrazioni dei minori è condensato in una specifica nota inviata all'attenzione dei Gabinetti del

Ministero degli Affari Esteri e del Ministero della Giustizia in quanto a causa della diffusione sempre maggiore di matrimoni tra cittadini italiani e stranieri e dell'incremento negli ultimi anni del fenomeno, si è ritenuto di avviare una collaborazione con le Amministrazioni succitate al fine di individuare percorsi condivisibili per meglio tutelare i diritti dei genitori italiani e dei figli minori.

A tal riguardo, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel condividere pienamente tali preoccupazioni, si è detto disponibile a partecipare a qualsiasi iniziativa ritenuta necessaria, designando, al riguardo, un proprio rappresentante.

3. L'ATTIVITA' ETICA ED UMANITARIA DELL'UFFICIO VOLTA A FAVORIRE LA IDENTIFICAZIONE DEI CORPI SENZA IDENTITÀ, ANCHE IN RELAZIONE ALLA ISTITUENDA BANCA DATI DEL DNA

Come ormai è noto, il **Registro nazionale dei cadaveri non identificati**, istituito dall'Ufficio nel **2007**, costituisce un **punto di riferimento** unico nel suo genere per favorire la riconducibilità dei numerosi scomparsi ai corpi senza nome che giacciono sepolti o custoditi presso gli Istituti di medicina legale ed Obitori comunali. Ad esso fanno sempre più affidamento i familiari degli scomparsi, come pure gli investigatori. Lo dimostra, peraltro, il successo riscontrato di recente con tre **“cold case”** seguiti direttamente dall'ufficio, uno dei quali ricondotto ad un cittadino dell'Alto Adige.

Il registro contiene le informazioni più significative riguardanti le **caratteristiche fisiognomiche**, le **circostanze del rinvenimento** dei corpi e i **riferimenti** relativi alle **Procure** e alle **Forze di polizia** che hanno in trattazione il singolo caso.

I dati desunti dal censimento (*All.8*), effettuato con il supporto delle Prefetture, alla data del **31 dicembre 2015**, hanno permesso di accertare che vi sono n. **1.819 corpi non ancora identificati**. Tra questi, ovviamente, n. **1.118 corpi recuperati sulle coste italiane** a seguito dei noti, tragici naufragi connessi ai flussi migratori di cittadini provenienti dalle regioni africane.

Il dato più allarmante è quello che si registra in **Sicilia 1.069**, di cui **1.019**, come si diceva, sono i **corpi degli stranieri recuperati in mare**, inclusi quelli relativi ai **naufragi di Lampedusa di ottobre 2013 e dell'aprile 2015**. Segue il **Lazio con 201 cadaveri non identificati**, la **Lombardia con 113** e la **Campania con 76**.

Continua il monitoraggio sulle attività previste dal **protocollo d'intesa** sottoscritto a marzo 2015 con la **Prefettura di Milano**, le **cinque Procure della Repubblica**, la **Regione**, il **Comune**, l'**Università di Milano IML Labanof** e le **ASL** per

favorire le **identificazioni dei corpi rinvenuti a seguito di decessi in ospedale** o, comunque, **non connessi “prima facie” a ipotesi di reato**. Si sta, addirittura, valutando di estenderlo a tutte le province della Lombardia, e anche le Prefetture di **Roma** e **Firenze** lo stanno per adottare. Non appena, poi, il **Ministero della Giustizia** scioglierà la riserva sulla sottoscrizione con il nostro Ufficio di analogo modello di “circolarità informativa”, sarà possibile “coprire” tutto il territorio nazionale.

Se a queste iniziative si aggiunge anche la eventuale, prossima attivazione su canale web dedicato di apposite **“porte” di connessione** tra il **sistema nazionale scomparsi e corpi senza identità** e le **Prefetture**, si potrà finalmente disporre di uno strumento di supporto operativo strategico per tutte le **Istituzioni interessate, Ufficio del Commissario, Prefetture, Procure della Repubblica**.

Far confluire in un canale protetto tutte le informazioni utili alla identificazione del profilo dello scomparso (foto, età, sesso, nazionalità, segni caratteristici), che assicurerà tra l’altro anche l’aggiornamento in tempo reale dei singoli casi denunciati, da parte delle Prefetture, darà modo di poterli confrontare con quelli dei corpi senza identità.

Si vuole, infine, evidenziare che il protocollo di Milano prevede lo svolgimento di tutta una serie di attività, fra cui il prelievo di campioni biologici dalle salme e la loro custodia, per favorire il confronto con i dati delle persone scomparse. Questo prima ancora della entrata in funzione della **Banca Dati DNA**.

Per quanto concerne specificamente la banca dati DNA, sin dalla primavera del 2014 l’Ufficio aveva interessato il competente Ufficio legislativo del Ministero dell’Interno affinché lo schema di **regolamento di attuazione** della Legge istitutiva della predetta Banca Dati nazionale del DNA fosse **raccordato**, per gli aspetti di specifico interesse riguardanti le **persone scomparse e i cadaveri non identificati**, con la **Legge n. 203/2012**. A tale scopo, nel successivo mese di maggio erano state proposte alcune integrazioni per venire incontro alle **necessità**

di informazione dei Prefetti e del Commissario.

Si soggiunge che nello scorso mese di settembre l'Ufficio aveva fornito gli elementi di risposta alla **interrogazione parlamentare n. 4-10420 dell'On. Lia Quartapelle Procopio** concernente l'identificazione dei corpi dei migranti e la istituzione di una banca dati governativa di informazioni relative a persone morte o disperse nel Mediterraneo, condividendone l'opportunità, dal momento che l'attività dell' Ufficio da sempre è indirizzata a favorire la riconducibilità a persone scomparse di corpi senza identità, a prescindere dalla nazionalità. Tali elementi sono stati forniti, su richiesta, anche **al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.**

Si evidenzia, infine, che le **Commissioni riunite I (Affari Costituzionali) e II (Giustizia) nella seduta del 30 settembre 2015** hanno espresso **parere favorevole** al testo dello schema di regolamento con le integrazioni proposte dai rispettivi relatori che, di fatto, recepiscono le **proposte** di questo **Ufficio.**

3.1 I NAUFRAGI NEL MEDITERRANEO: CONTINUANO LE AZIONI DELL'UFFICIO PER CONTRIBUIRE AD AUMENTARE IL NUMERO DELLE IDENTIFICAZIONI DELLE VITTIME DEL NAUFRAGIO DI LAMPEDUSA NELL'OTTOBRE 2013 E DELLE 880 VITTIME DEL NAUFRAGIO DELL'APRILE 2015

L'attività avviata per favorire la identificazione delle vittime del naufragio di **Lampedusa del 3 ed 11 ottobre 2013** ha permesso di mettere a punto una procedura condivisa con i principali attori istituzionali interessati (Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Dipartimento delle Libertà Civili, Esteri, Università di Milano, Prefetture e Autorità giudiziarie competenti) venendo incontro, peraltro, alle pressanti richieste provenienti dai familiari delle vittime rappresentati da associazioni e comitati. Positivi gli esiti dei colloqui finora organizzati dall'Ufficio e svolti, a partire dal 2014 e fino alla seconda metà del mese di settembre dell'anno scorso, con alcuni dei predetti familiari, in base ai quali fino ad ora si è potuti pervenire alla **identificazione con metodologia scientifica di 16 soggetti e sono in corso altre 4 possibili identificazioni con il DNA**. Tutte le salme identificate si riferiscono a persone **decedute nel naufragio del 3 ottobre**. I restanti casi sono ancora in ricerca. Le analisi genetiche comparative tra il DNA delle salme, acquisito nel frattempo dal Gabinetto Regionale di Polizia Scientifica di Palermo, e i profili dei parenti hanno fatto emergere la **complessità** dell'identificazione solo con tale metodo a causa delle **peculiarità genetiche della popolazione** e soprattutto a causa del grado di parentela non diretto dei familiari. Le identificazioni sono state portate a termine dai **medici legali dell'Università di Milano**, potendo contare sulle informazioni "ante mortem" dagli stessi parenti acquisite (in alcuni casi, foto recenti ma anche saliva e ciocche di capelli) e su quelle "post mortem" (rilievi fotografici e quando possibile dattiloscopici), a suo tempo raccolte dalla polizia scientifica. Altri colloqui si sono tenuti recentemente e per questi la Prof.ssa Cattaneo, responsabile del Labanof/IML di Milano sta

mettendo a punto la relazione conclusiva.

La procedura, prevista dall'apposito protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 con l'Università di Milano e il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, comprende anche gli avvisi ai familiari che sono stati diramati nei Paesi interessati alle diverse diaspore dei migranti oltre che dalle diverse associazioni/ONG interessate anche dalle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero.

L'attività messa in atto ha interessato anche la **Croce Rossa Internazionale**, **la Croce Rossa Italiana e l'Interpol** essendo unanimemente considerata un esempio di coordinamento multidisciplinare ed unico nel suo genere. In particolare, il **Protocollo d'intesa** sottoscritto a fine 2015 con la **Croce Rossa Italiana** ha la finalità di favorire il supporto all'azione del Commissario nell'acquisizione e veicolazione all'Ufficio delle informazioni, provenienti dai familiari dei cittadini stranieri vittime dei predetti naufragi, utili a favorire il riconoscimento/identificazione delle salme.

In particolare, la Croce Rossa italiana procederà a:

- a) informare le famiglie delle vittime delle azioni operative con appositi avvisi messi a disposizione dall'Ufficio del Commissario, anche all'interno del Restoring Family Links network del Movimento di Croce Rossa;
- b) raccogliere il materiale ante mortem proveniente dai predetti familiari e a farlo acquisire, previo consenso dei familiari stessi, all'Ufficio del Commissario;
- c) trasmettere all'Ufficio del Commissario, previo consenso dei familiari, le informazioni su eventuali cittadini stranieri di cui sia comunque a conoscenza per favorire, attraverso gli appositi colloqui da tenersi presso il Laboratorio "Labanof" dell'Università degli Studi di Milano, la identificazione delle vittime;
- d) collaborare nelle attività di raccolta, scambio e trasmissione delle

informazioni – nell’interesse esclusivo del diritto di sapere dei familiari -, per il riconoscimento/identificazione dei cittadini stranieri scomparsi, utilizzando il network globale di RFL del Movimento di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.

Analoga collaborazione è in corso con la Commissione Internazionale sulle persone scomparse, ICMP.

Lo stesso percorso operativo viene tuttora effettuato per fare fronte alla operazione autorizzata dal **Presidente del Consiglio** volta al **recupero**, a cura della **Marina Militare**, delle ottocento salme dei cittadini stranieri, vittime del **naufragio del 18 aprile scorso** (118 corpi sinora ispezionati dai medici legali), oltre a quelle che si sono succedute sino alla fine dell’anno 2015, per un totale di **156 corpi ispezionati su 169 recuperati**. Le operazioni riprenderanno, per inciso, a fine gennaio 2016 e il recupero del barcone è previsto, condizioni meteo permettendo in primavera.

Non si può sottacere che a questa attività medico legale dovranno seguire tutte le altre attività di polizia mortuaria che fanno capo ai comuni e alle Prefetture, oltre che alle Procure della Repubblica, ovviamente, per le autorizzazioni alle sepolture. Peraltro, i Prefetti hanno già rappresentato la difficoltà da parte degli Enti locali a rinvenire idonei spazi per la tumulazione di tutte queste salme. Sarebbe, pertanto, auspicabile individuare un’area cimiteriale ad hoc anche in considerazione della dimensione umanitaria del dramma vissuto dai familiari e dai superstiti.

Tale “**memoriale**” potrebbe essere considerato un punto di riferimento interreligioso a livello internazionale per tutte le comunità nazionali interessate, contribuendo a dare loro sollievo e umana condivisione oltre che dare ulteriore testimonianza di quanto il nostro Paese sta facendo per l’accoglienza dei profughi.

A questo proposito, la Regione Calabria ha prospettato la possibilità di approntare uno specifico progetto che finanzia le opere di adeguamento di un’area, sita nel **Comune di Tarsia (CS)**, attigua al campo che, durante il secondo conflitto

mondiale, ospitò le comunità di ebrei con modalità particolarmente rispettose dei diritti umani, tanto da essere considerato ancora oggi meta di pellegrinaggio.

3.2 TUNISINI SCOMPARSI

Come si è detto, l'Ufficio viene coinvolto sempre più spesso in merito alle problematiche afferenti la ricerca di persone partite dai Paesi di origine e presumibilmente scomparse, oppure vittime di naufragi.

Per quanto concerne le persone scomparse nel tentativo di raggiungere il nostro o altri paesi, in particolare, l'Ufficio ha avuto modo di occuparsi della scomparsa di circa 501 cittadini tunisini, che in coincidenza con la primavera araba hanno lasciato il proprio paese per dirigersi verso l'Europa in cerca di una vita migliore. Nel mese di febbraio dello scorso anno, si è tenuto un incontro con l'Ambasciatore del neo insediato Governo democratico della Tunisia, il quale ha lamentato come, a distanza di circa quattro anni dal 2011, non siano state rese disponibili dal Governo italiano notizie sull'esito delle ricerche riguardanti i propri connazionali scomparsi, molti dei quali probabilmente vittime di naufragi.

A tale riguardo, era già stata avviata un'istruttoria con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno sulla base della medesima lista di scomparsi pervenuta a questo Ufficio tramite il Ministero degli Esteri.

E' stato riferito che gli accertamenti svolti dal personale specializzato presso il Casellario Centrale d'Identità hanno avuto esito negativo. E' stato riferito, inoltre, che sono state riscontrate direttamente le istanze avanzate dalle Autorità tunisine e che è stato fornito il supporto tecnico per l'adeguamento del sistema di identificazione (AFIS) in uso alla polizia tunisina, allo scopo di migliorare le procedure.

Di recente, si è tenuto un incontro con una delegazione composta da rappresentanti della REMDH-Rete Euromediterranea per i diritti umani, dalla

FDTES-forum tunisino per i diritti economici e sociali, dall'Unione Generale tunisina del Lavoro e dall'ARCI, nel corso del quale è stato nuovamente rappresentato il vivo interesse della società civile a conoscere le sorti dei cittadini tunisini scomparsi.

In merito ad una denuncia presentata all'Autorità giudiziaria italiana per accertare quanto accaduto a circa 300 persone a seguito di partenze di 5 imbarcazioni dalla Tunisia nella primavera del 2011, sono stati chiesti elementi di informazione alla Procura della Repubblica di Caltanissetta.

In considerazione della grande attenzione riservata alla questione dei tunisini scomparsi, che ha costituito, fra l'altro, oggetto di incontri al vertice dei Governi italiano e tunisino, sono state avviate, inoltre, le opportune verifiche presso i competenti Uffici delle Prefetture interessate ma anche delle Procure della Repubblica, per accertare il numero dei corpi senza identità rinvenuti sul territorio italiano vittime di naufragi.

La rinnovata richiesta di attenzione pervenuta dal Ministero degli Esteri, nonché quella dalla Presidenza della Repubblica, ci impongono di continuare a monitorare la questione tunisina trattandosi, peraltro, di un Paese "amico" dell'Italia.

- 4. • PROTOCOLLO D’INTESA CON IL MINISTERO DELL’INTERNO, DELLA SALUTE E DEL LAVORO PER FAVORIRE LA LOCALIZZAZIONE DEI MALATI DI ALZHEIMER.**
- PROTOCOLLO D’INTESA CON LA PREFETTURA DI ROMA SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.**
- DUE IMPORTANTI OBIETTIVI RAGGIUNTI**

Dal 1974 al 31 dicembre 2015 risultano scomparsi **9.924 persone di età superiore ai 65 anni, 8.585** sono state ritracciate, risultano ancora da ricercare **1.339** persone. La maggior parte di queste è scomparsa a causa di problemi neuro degenerativi che danno origine a perdita di memoria o disorientamento spaziale o perché affette dalla **malattia di Alzheimer**.

Allo scopo di favorire il rapido rintraccio di persone scomparse affette da tali patologie, come si è avuto modo di riferire nelle ultime relazioni, sono stati sperimentati positivamente alcuni **sistemi di geo-localizzazione** volti ad assicurare la tempestività e l’efficacia delle ricerche in caso di scomparsa dei predetti soggetti.

A tale riguardo, anche in ossequio alla Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 gennaio 2011 che invita le istituzioni degli Stati membri a dotarsi di strumenti per la prevenzione del fenomeno, il **21 settembre 2015**, in coincidenza con la giornata mondiale per la lotta all’Alzheimer, è stato sottoscritto un **Protocollo d’intesa tra il Commissario per le persone scomparse, il Viceministro dell’Interno, i Sottosegretari di Stato della Salute e del Lavoro**.

Tale intesa ha coinvolto il Ministero dell’Interno, che si adopererà per sensibilizzare tutte le Forze dell’ordine affinché collaborino attraverso le sale operative al rintraccio delle persone dotate di sistema di geo-localizzazione. Il Ministero della Salute oltre a potenziare le attività di prevenzione delle patologie in questione per il tramite delle strutture sanitarie regionali dovrà incentivare le sinergie tra operatori pubblici e privati anche per fare fronte ai costi derivanti dalla

messa a disposizione degli apparati, mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali coinvolgerà le competenti strutture territoriali operanti nel suo settore e le organizzazioni del privato sociale iscritte al Registro generale delle organizzazioni di volontariato.

Al fine di consentire l'applicazione su tutto il territorio nazionale del suddetto protocollo, sono stati, pertanto, coinvolti tutti i **Prefetti della Repubblica** con apposita **direttiva commissariale** allo scopo di avviare le seguenti operazioni:

- individuare in ciascun territorio di competenza l'entità del fenomeno d'intesa con le ASL da cui dipendono i Centri Disturbi Cognitivi e Demenze-CDCD (ex Unità Valutative Alzheimer-UVA);
- avvalersi del contributo sussidiario delle associazioni di volontariato competenti presenti sul territorio il cui coinvolgimento sarà oggetto di specifici protocolli d'intesa con le medesime Prefetture;
- individuare con procedure ad evidenza pubblica la società fornitrice del supporto di geo-localizzazione e della corrispondente centrale di allarme, rispondente ai requisiti richiesti secondo un apposito Disciplinare tecnico operativo;
- mettere a punto le procedure per la integrazione operativa tra la centrale di allarme e le Forze di polizia, prevedendo il raccordo con i sistemi informatici già esistenti presso le Centrali/Sale Operative delle Forze di polizia e delle Centrali Uniche di Risposta, dove presenti;
- promuovere reti di sostegno locale e comunitario attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore accreditate (in base alla normativa vigente) coinvolte operativamente sul tema, per migliorare le attività di prevenzione delle patologie in questione e favorire la formazione degli operatori addetti al sostegno delle famiglie degli scomparsi.

Quanto sopra rappresentato ai Prefetti, in considerazione dell'entrata in vigore della **legge n. 203 del 14 novembre 2012**, recante **“Disposizioni per la ricerca delle persone scomparse”** con la quale si è inteso assicurare il coordinamento delle ricerche a livello locale dagli stessi coordinate, anche in concorso con le cennate istituzioni locali attive sul territorio, allo scopo di individuare specifiche iniziative per accrescere l'impegno istituzionale a sostegno delle suddette categorie di ammalati per innalzare i livelli della risposta pubblica alle loro istanze e a quelle dei familiari.

Basta uno sguardo agli ultimi dati presentati per capire che il fenomeno dei **minori scomparsi** non è una goccia nel deserto. Tra gli scomparsi al **31 dicembre 2015** figurano **21.240 minorenni**, di cui **19.328 stranieri e 1.912 italiani**. Il fenomeno desta, sicuramente, preoccupazione, sebbene è necessario analizzare l'effettiva entità del problema.

Intanto va precisato che, a partire dal '74 sono state presentate **78.428 denunce di scomparsa riguardanti i minori e di questi 57.188 sono stati ritrovati**. La maggior parte dei casi solitamente si risolve nel giro di pochi giorni. Poi ci sono altre tipologie ben più complesse. Il dato complessivo (21.240) andrebbe comunque riguardato al ribasso.

Innanzitutto, bisogna considerare che, soprattutto in passato, quando veniva denunciata la scomparsa di una persona e successivamente ritrovata, non era molto diffusa la pratica di comunicarne il ritrovamento. E quindi di ritirare la denuncia. Accade, quindi, che figurino ancora tra gli scomparsi persone che in realtà non lo sono più. Inoltre, c'è la questione delle «motivazione non conosciuta», retaggio del passato che riguarda 5.389 minori ancora da ricercare. Con l'istituzione della figura del Commissariato del Governo per le persone scomparse nel 2007, ci si è posti il problema di attribuire a ciascuna scomparsa una **motivazione**, soprattutto per poter meglio analizzare il fenomeno, ma anche per indirizzare le ricerche a

livello investigativo.

Tra le motivazioni di scomparsa, quella dell'«**allontanamento da istituto o comunità**», rappresenta attualmente la casistica più considerevole per i minori scomparsi. Sono 5.163, **363 italiani e 4.800** quelli **stranieri**. Sono numeri che sono cresciuti esponenzialmente a partire dall'inizio della primavera araba e dei cambiamenti internazionali nell'area del mediterraneo, **5.300 minori stranieri sono scomparsi dal 2008 ad oggi**. Bisogna inoltre, precisare che dai primi mesi del 2015, la suddetta motivazione, vigente fino a quella data, è stata sostituita con due nuove motivazioni: **allontanamento da casa/famiglia-rimpatrio in Italia (nel caso di un procedimento del giudice) 1.087 minori da ricercare (999 stranieri e 88 italiani)**; e **allontanamento da casa/famiglia-vigilanza all'estero 1.190 minori da ricercare (1.177 stranieri e 13 italiani)**.

Se si prendono in esame i dati sui minori stranieri a partire dal 2012, anno di entrata in vigore della legge 203, fino al 31 dicembre 2015, la situazione risulta essere la seguente:

2015	
TOTALE DENUNCE	16.994
RITROVAMENTI	9.947
DA RICERCARE	7.047
MINORI ANCORA DA RICERCARE	5.455
2014	
TOTALE DENUNCE	15.251
RITROVAMENTI	10.472
DA RICERCARE	4.779
MINORI ANCORA DA RICERCARE	3.754

2013	
TOTALE DENUNCE	12.238
RITROVAMENTI	10.024
DA RICERCARE	2.214
MINORI ANCORA DA RICERCARE	1.535
2012	
TOTALE DENUNCE	11.126
RITROVAMENTI	9.479
DA RICERCARE	1.647
MINORI ANCORA DA RICERCARE	1.076

Nell'arco di **quattro anni** su un totale di 15.687 persone ancora da ricercare, 11.820 sono minori (**75,3%**).

Si tratta di migliaia di minori, e a volte presunti minori, per la maggior parte in arrivo alla frontiera sud dell'Italia con gli sbarchi clandestini provenienti dalle coste del nord Africa irregolarmente (c.d. "**flussi migratori misti**"), diretti verso il nord dell'Europa. Senza dimenticare quelli che entrano in Italia clandestinamente dalla frontiera est (via mare) provenienti dall'area della ex Jugoslavia o ai minori afghani che entrano clandestinamente dalla zona nord est. Sono ragazzi costretti a lasciare il proprio paese a causa di conflitti armati, disordini, persecuzioni razziali o violazione di diritti umani. Altre volte prevale in essi il desiderio di sfuggire alla povertà e migliorare la propria condizione di vita o quella di ricongiungersi ai familiari.

In base alla **normativa vigente nel nostro Paese**, i minori stranieri non accompagnati godono dell'**inespellibilità** e hanno diritto ad essere **collocati in luogo sicuro** e ottenere un **permesso di soggiorno valido fino al compimento del diciottesimo anno (art. 19 del TUI)**.

I minori non accompagnati una volta sbarcati vengono identificati (tramite **registrazione anagrafica** delle generalità dichiarate) e **foto-segnalati** da parte delle Autorità di Pubblica Sicurezza. E' normale che le procedure di identificazione abbiano una durata variabile a seconda della località, del tipo di sbarco e del rintraccio o meno di un mediatore culturale.

Può capitare, quindi che accada che dei minori si allontanino dalla zona in cui sono sbarcati ancor prima di essere identificati.

Normalmente, una volta identificati, i minori vengono presi in carico e collocati nelle comunità predisposti all'accoglienza. Secondo quanto riporta il Dossier 2014 di Save the Children, da qui la maggior parte scappa nel giro di pochi giorni, con la precisa volontà di raggiungere altri **Paesi del nord Europa**, com'è accaduto nel caso dei **2.737 eritrei arrivati tra il 1 gennaio e il 31 luglio 2014** (il gruppo in assoluto più numeroso), o i **621 minori afgani** segnalati in ingresso nello stesso periodo. Molti non sono più rintracciabili, e anche quando vengono ritrovati (solo il 10%), forniscono-quasi sistematicamente-**false generalità** per non essere individuati e rispediti in Italia, primo paese di ingresso della frontiera UE. Così il numero degli scomparsi finisce per moltiplicarsi. Si tratta dei cosiddetti **minori "invisibili"**, e quindi più vulnerabili perché, mossi dalla necessità di ripagare rapidamente il debito contratto dalle famiglie con i trafficanti per organizzare il loro viaggio in Italia o di reperire i soldi necessari per proseguire il viaggio verso altre mete, sono esposti maggiormente al rischio di sfruttamento. Il bisogno li spinge ad accettare qualunque lavoro e a qualunque condizione.

Sebbene queste persone possano apparire più come fuggiaschi che delle vere persone scomparse, non bisogna assolutamente dimenticare che esiste nei loro confronti una precisa denuncia di scomparsa rilasciata dai responsabili delle strutture alle Forze dell'ordine e che, addirittura, sono dei minori, quindi, maggiormente bisognosi di protezione.

Per tali ragioni, riteniamo che sia fondamentale prevenirne l'allontanamento dalle strutture per evitare abusi, tratta degli esseri umani, arruolamento nelle organizzazioni criminali, forme diverse di sfruttamento e del lavoro nero. In tal senso, la struttura del Commissario ha avviato da tempo una serie di interventi. Per meglio capire il fenomeno, è stato avviato con tutte le **Prefetture** un **censimento** per verificare la reale entità degli allontanamenti dei minori stranieri dalle strutture di accoglienza nel corso degli ultimi due anni.

Allo stesso tempo, si è cercato di individuare **buone pratiche** per poter definire degli **standard operativi** da applicare su larga scala a tutte le Prefetture per arginare il fenomeno. Contemporaneamente, è stato siglato nell'autunno scorso un **protocollo operativo con la Prefettura di Roma, il Tribunale dei minori, il Comune di Roma e l'Università Sapienza** per la messa a punto di un sistema di **monitoraggio e approfondimento** sulle **cause di allontanamento** da parte dei minori stranieri non accompagnati, compresi quelli di nazionalità rom, con il fine di adottare **misure di prevenzione e di contrasto**. In particolare, verrà individuata una procedura di semplificazione della denuncia di scomparsa con un format ad uso delle diverse componenti interessate.

Infine, l'Ufficio del Commissario ha partecipato il 30 ottobre scorso alla riunione promossa dal **Servizio per la cooperazione internazionale di polizia della Direzione Centrale della Polizia Criminale** per l'individuazione di **procedure finalizzate al miglioramento della cooperazione di polizia atte a garantire una identità certa ed univoca a MSNA in arrivo da presentare in una formale proposta di Risoluzione / Conclusione del Consiglio dell'Unione Europea**. Secondo i dati forniti, nell'occasione dell'incontro, si è appreso che il 30% dei minori si allontana dai luoghi di prima accoglienza per raggiungere la meta finale del viaggio in altri Paesi europei entro le prime 48 ore, il 58% entro la prima settimana. Spesso, questa categoria di "invisibili", in quanto non identificati e non protetti, è preda di organizzazioni criminali che per realizzare il progetto di

raggiungere altre mete li trascinano in una realtà fatta di abusi, sfruttamento e violenza senza che nessuna istituzione o organizzazione possa avere contezza di questo meccanismo perverso nel quale i minori senza identità possono cadere. Lo **studio** condotto dall'**Ufficio SIRENE italiano** tra settembre 2013 ed ottobre 2014 tramite il **progetto “VIGILA ET PROTEGE-To search and protect unaccompanied minors. Fight against invisibility”** finanziato dalla **Commissione Europea nell'ambito del programma PPUAM HOME/2012**, ha evidenziato che per poter efficacemente prevenire o comunque ridurre tale fenomeno necessita la garanzia di una **identità certa ed univoca ai MSNA** in arrivo e li renda riconoscibili in tutto il loro percorso migratorio dall'Italia fino alla loro destinazione finale. Per tale motivo sono state proposte **nuove regole di identificazione** che dovrebbero essere comunemente applicati in tutti i **Paesi dell'area Schengen: obbligatorietà della identificazione; abbassamento del limite di età per l'identificazione da 14 a 7 anni** (secondo gli studi effettuati emerge che da 0 a 6 anni nessun MNSA sia scappato), considerato che più si abbassa l'età della scomparsa e maggiore è la possibilità di scelte non volontarie del minore, ma di attività criminali di cui i minori sono vittima è necessario garantire la loro protezione e il loro interesse; disponibilità di dati di identificazione in una banca dati accessibile e di pronta consultazione, per cui si rende necessario l'inserimento dei dati identificativi negli **AFIS nazionali** per eventuale rintraccio di minori in area Schengen; effettuazioni di **interviste con mediatori culturali** per l'identificazione di un profilo psicologico del minore e la raccolta delle **informazioni generali sul suo background familiare e culturale.**

CONCLUSIONI

Dal 2007, anno di istituzione della figura del Commissario straordinario (d.P.R. 31.7.2007), la **struttura organizzativa di supporto**, prevista dall'apposito **dPCM del 2008**, sta corrispondendo con elevatissimo spirito di servizio alla delicata e complessa missione istituzionale affidata.

Tale struttura è posta a disposizione dal **Ministero dell'interno** con **personale** della medesima amministrazione, così recitando l'art. 2 del predetto **d.P.R. 2007**. Nella prima stesura del decreto presidenziale, nell'imminenza di dovere avviare l'attività dell'Ufficio, fu individuato un organico di **sette unità con un'aliquota di tre unità con qualifica di ufficiale di P.G.** E in tal senso fu disposto successivamente con il predetto **dPCM 11 marzo 2008**.

Ad oggi, si può contare su **18 unità di personale**, che, comunque, nella maggior parte trattasi di personale aggregato/distaccato proveniente dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza (n.7) e da altri Dipartimenti del Ministero dell'Interno (n.8). Come si è avuto modo di evidenziare nelle più recenti relazioni semestrali e, comunque, riferito sia ai vertici del Ministero dell'Interno che alla PCM, a fronte di 34.562 scomparsi e di oltre 1.800 corpi senza identità al 31 dicembre 2015, sono stati aperti **oltre 12.000 fascicoli**. Il numero elevato, e sempre in crescita, dei due fenomeni consegue anche al mutato clima legislativo in materia (legge 203/2012) e alle attività di pianificazione delle ricerche poste in essere dalle Prefetture, su impulso dell'Ufficio, che fanno registrare, oggi più di ieri, almeno i due terzi dei rintracci. E', comunque, di tutta evidenza come tale **organico non** possa essere più considerato **adeguato**. In tal senso, sono state sottolineate le gravi carenze, anche di **dotazioni strumentali e finanziarie** (un **sistema informativo** progettato a costo zero, ad esempio, non riesce a trovare idonea collocazione in un centro di costo). La proposta formulata dallo scrivente attiene all'inserimento

stabile dell'Ufficio del Commissario nella struttura organizzativa del Ministero dell'Interno, la cui bozza di riassetto, al momento, non ne vede fare alcun riferimento.

Si è in attesa, ad ogni modo, da parte della **Presidenza del Consiglio**, della **rimodulazione** dell'assetto del citato **dPCM 2008**.

Si soggiunge che alle predette autorità sono state inviate anche proposte di **modifica** del nominato **dettato normativo**, per assicurare la **stabilità** della figura **commissariale** e potenziarne i poteri di coordinamento, visto che a livello nazionale, ma oramai anche a livello internazionale, il Commissario per le persone scomparse rappresenta un importante punto di riferimento sia per i familiari, le Associazioni e per le Istituzioni.

Proprio in occasione del convegno organizzato dall'Ufficio durante il semestre di presidenza italiana **UE**, dal confronto avuto con i partner europei partecipanti è emersa la proposta di creare un forum permanente di consultazione e di individuare analoga **autorità commissariale** anche in seno alle istituzioni dell'Unione. Il successo dell'evento è stato testimoniato dal plauso ricevuto da tutti i partecipanti, compreso l'Alto rappresentante presso il Vaticano.

Il sistema italiano, come si diceva, è considerato una **“best practice”** da mutuare anche negli altri Paesi. Anche su questo argomento fu interessato l'ambasciatore italiano a Bruxelles che, però, non ha mai fatto conoscere quale eventuale seguito la proposta abbia avuto.

Alle considerazioni sin qui espresse, si aggiunga l'**attenzione mediatica** che l'Ufficio continua a ricevere non solo da parte delle più importanti testate giornalistiche italiane e dalla RAI ma anche dagli organi ed agenzie di stampa stranieri, da ultimo anche la Associated Press americana che ha realizzato presso la nostra sede e a Siracusa un video, che è stato lanciato in tutto il mondo.

Non si può sottacere, infine, che, per la portata delle problematiche da gestire e per la **ricaduta positiva** che potranno avere sulla **collettività** le azioni ulteriori eventualmente da intraprendere, debba essere sciolto il “nodo” sulla effettiva volontà politica di dare continuità e stabilità all’incarico commissariale e consentire all’Ufficio il necessario collocamento in una struttura istituzionale adeguata.

Mentre ci si accinge a chiudere questa XIV Relazione Semestrale, si è in procinto di raggiungere la sede delle **Nazioni Unite** a New York per tenere un intervento al **Consiglio di Sicurezza** convocato per un Meeting dal tema “*La sfida globale nel resoconto sulle persone scomparse a causa dei conflitti, dell’abuso dei diritti umani, dei disastri, del crimine organizzato, delle migrazioni e di altre cause involontarie*”.

Roma, gennaio 2016

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Vittorio Piscitelli

ALLEGATI

Relazione 2015



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

TOTALE

FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	DA RICERCARE
Minorenni	78428	57188	21240
Maggiorenni	77928	65945	11983
>di 65	9924	8585	1339
TOTALE	166280	131718	34562

ITALIANI

FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	DA RICERCARE
Minorenni	29351	27439	1912
Maggiorenni	56227	50540	5687
>di 65	9009	7903	1106
TOTALE	94587	85882	8705

STRANIERI E IGNOTI

FASCE DI ETA'	SCOMPARI	RITROVATI	DA RICERCARE
Minorenni	49077	29749	19328
Maggiorenni	21701	15405	6296
>di 65	915	682	233
TOTALE	71693	45836	25857

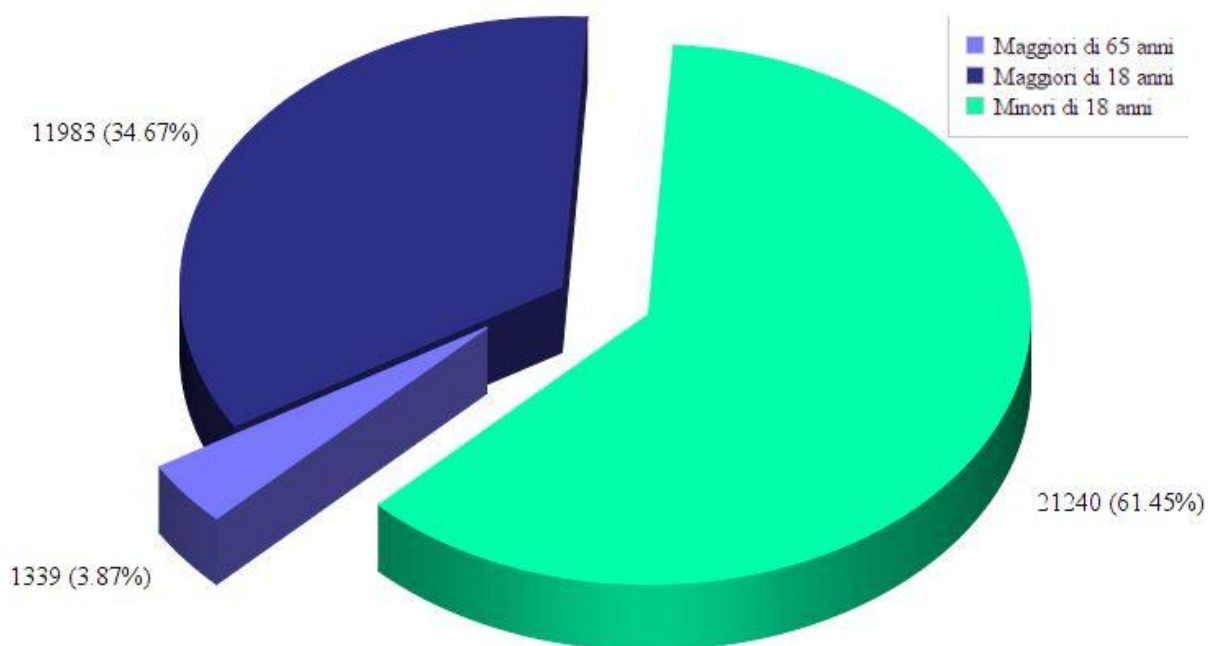
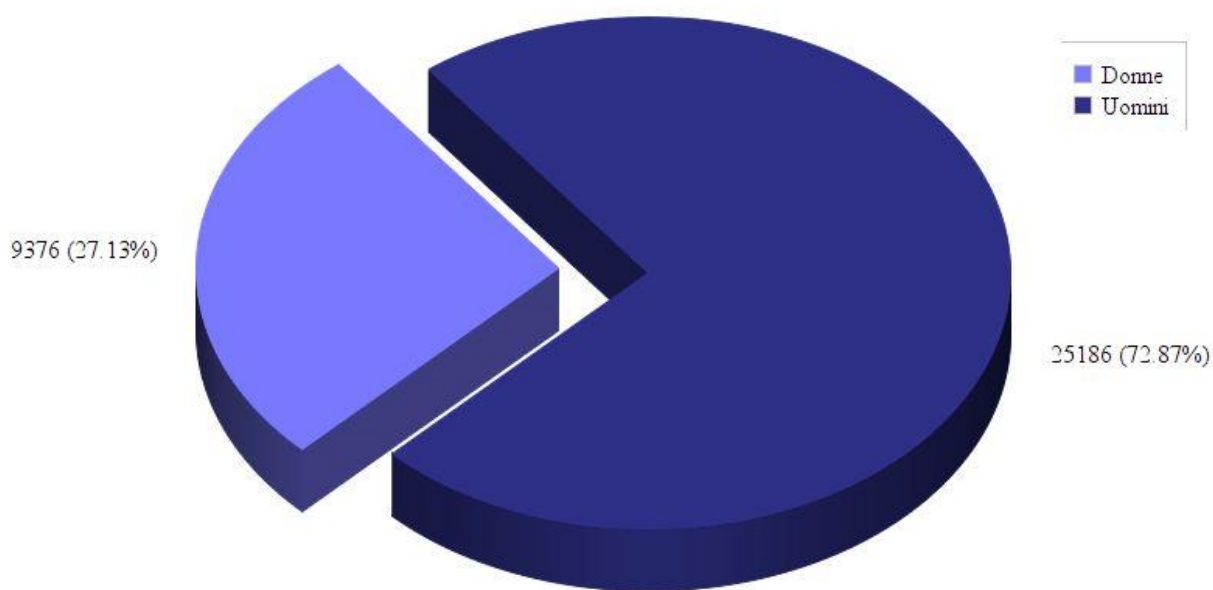
	DENUNCE SCOMPARSA	RITROVATI	DA RICERCARE
TOTALE GENERALE	166280	131718	34562



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE 34.562



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

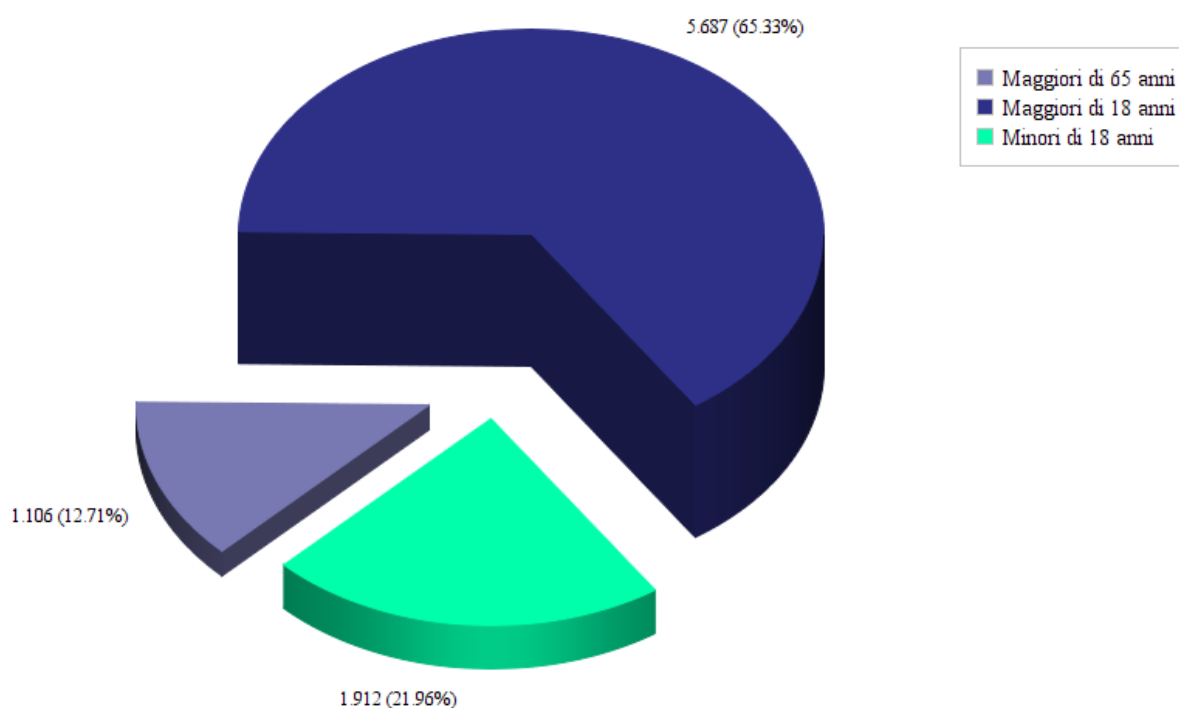


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

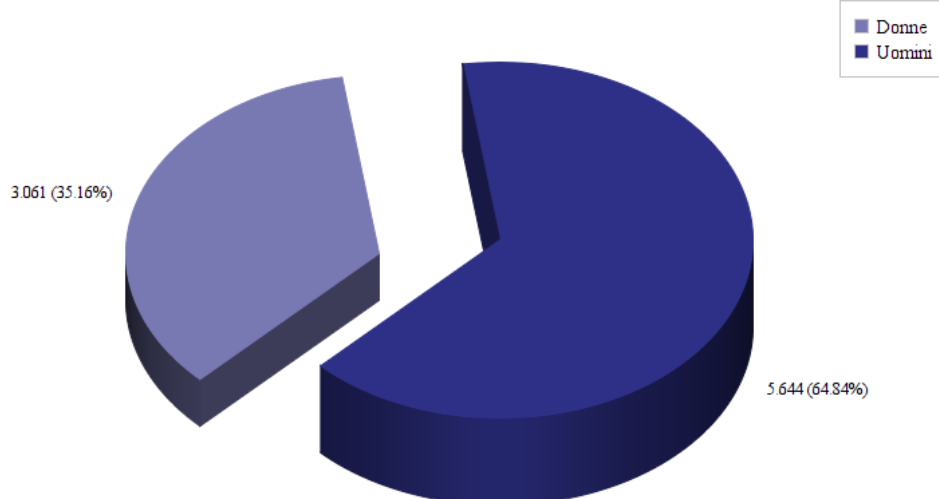
**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

8.705

Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per fasce di età



Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per sesso



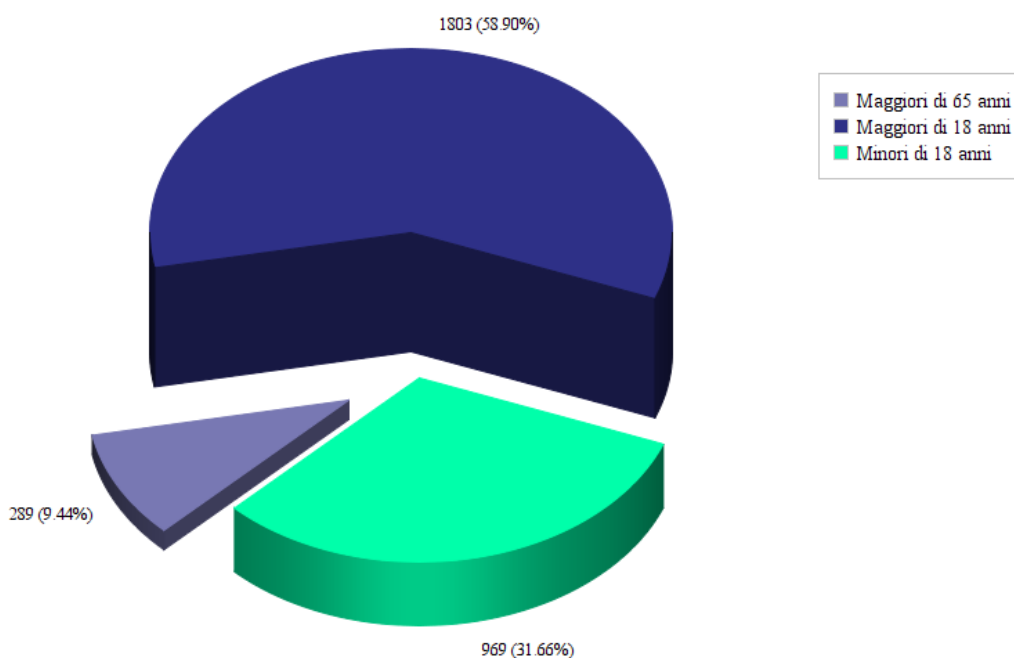
Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza –Ministero Interno



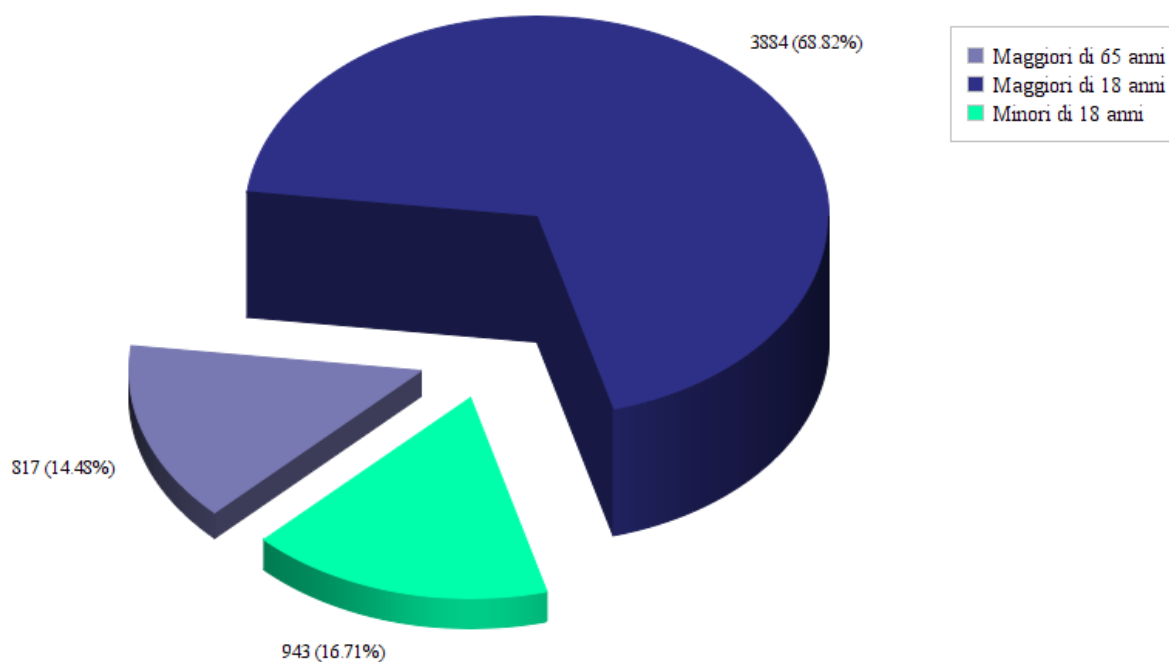
Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

Totale delle **donne di cittadinanza italiana distinte per età 3.061**



Totale degli **uomini di cittadinanza italiana distinti per età 5.644**



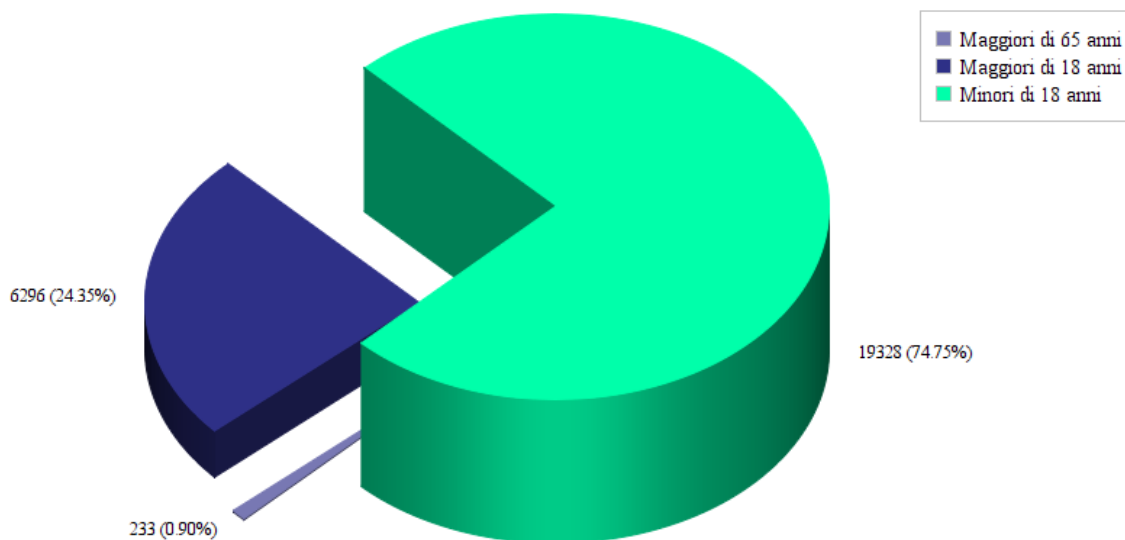


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

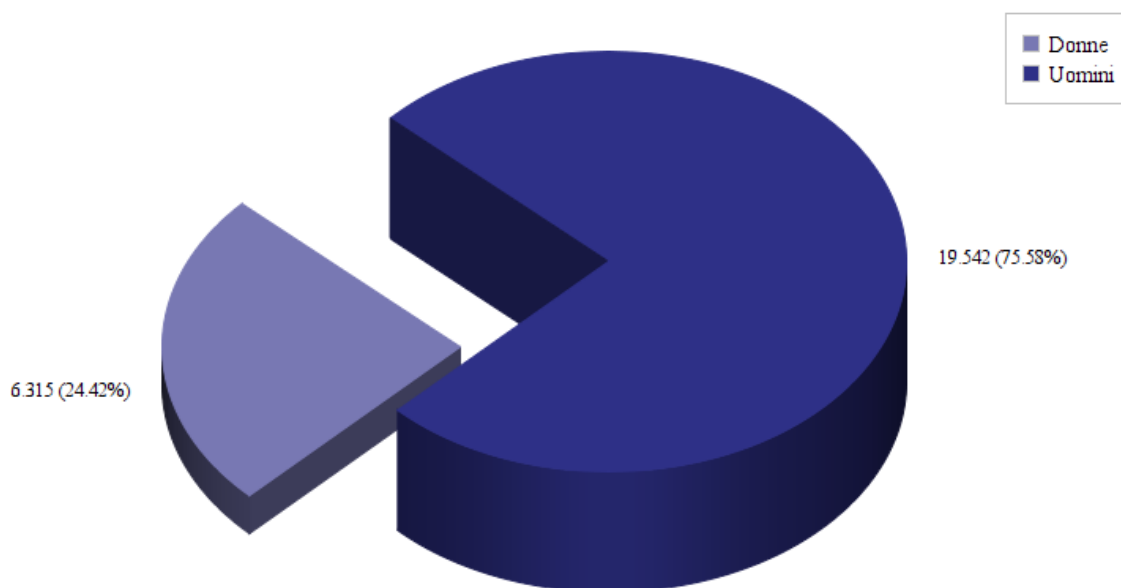
**Persone straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

25.857

Totale degli scomparsi (cittadini stranieri) distinti per età



Totale degli scomparsi (cittadini stranieri) distinti per sesso



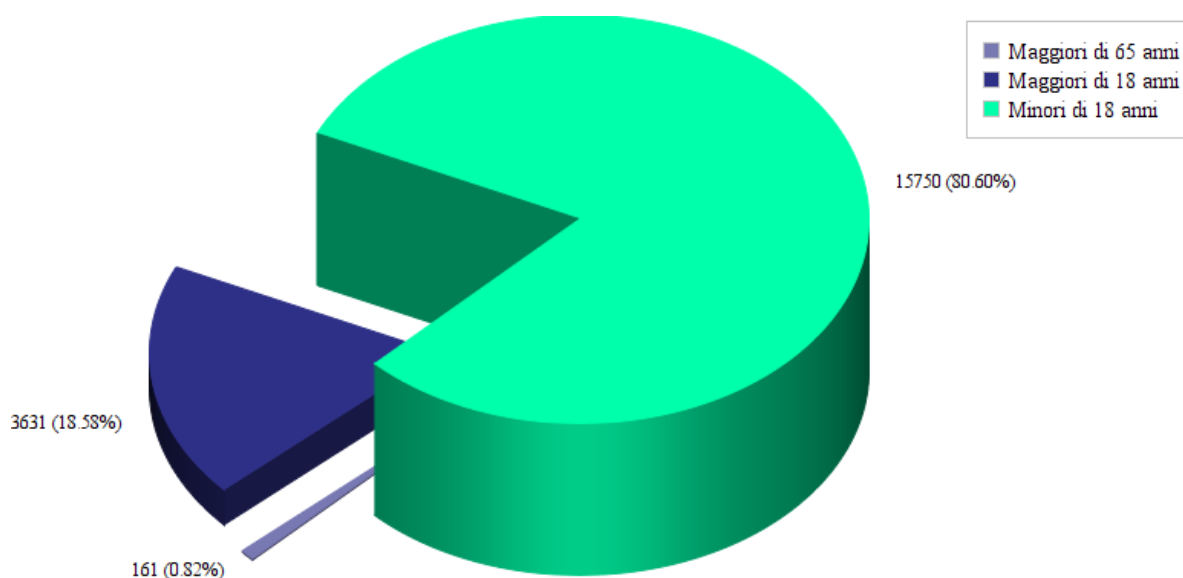
Fonte: Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza –Ministero Interno



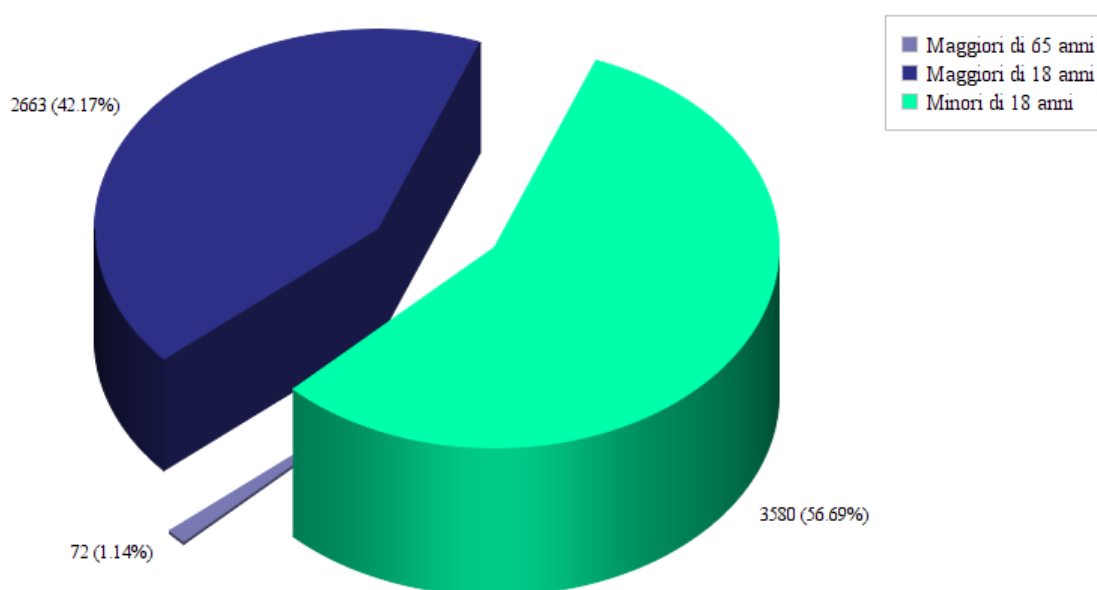
Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

Totale degli scomparsi (cittadini stranieri “uomini”) distinti per età 19.542



Totale degli scomparsi (cittadini stranieri “donne”) distinti per età 6.315





Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

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

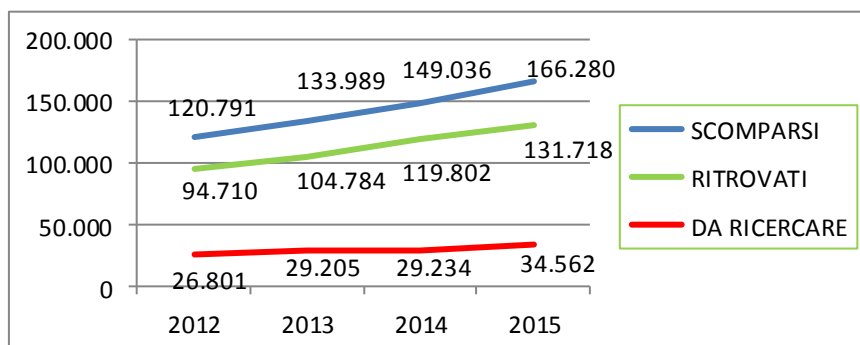


Grafico di confronto tra i casi (tutte le denunce di scomparsa di cittadini italiani), le persone “ritrovate” e quelle ancora di “ricercare”.

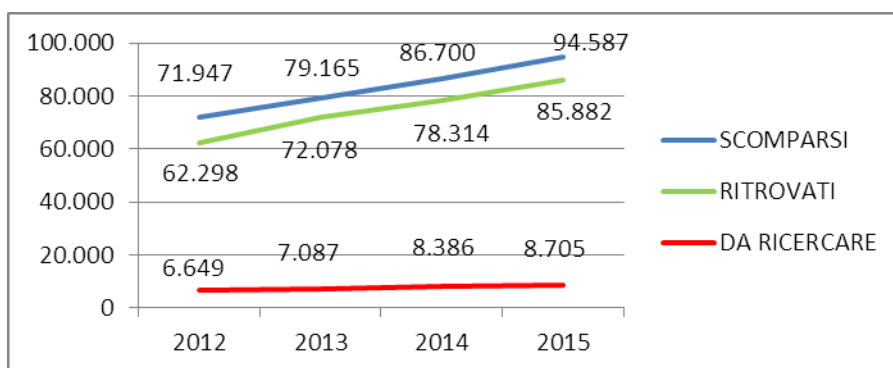
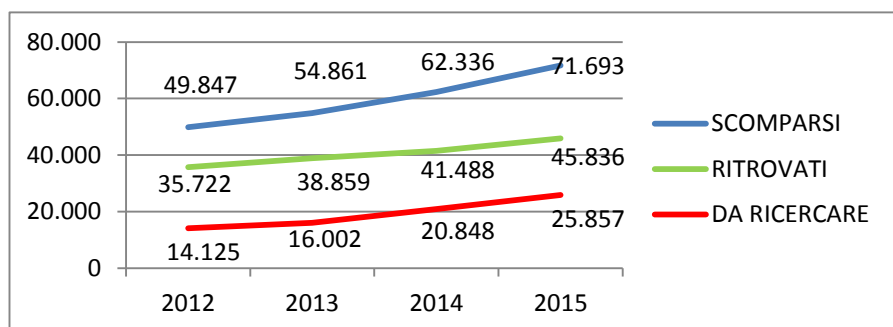


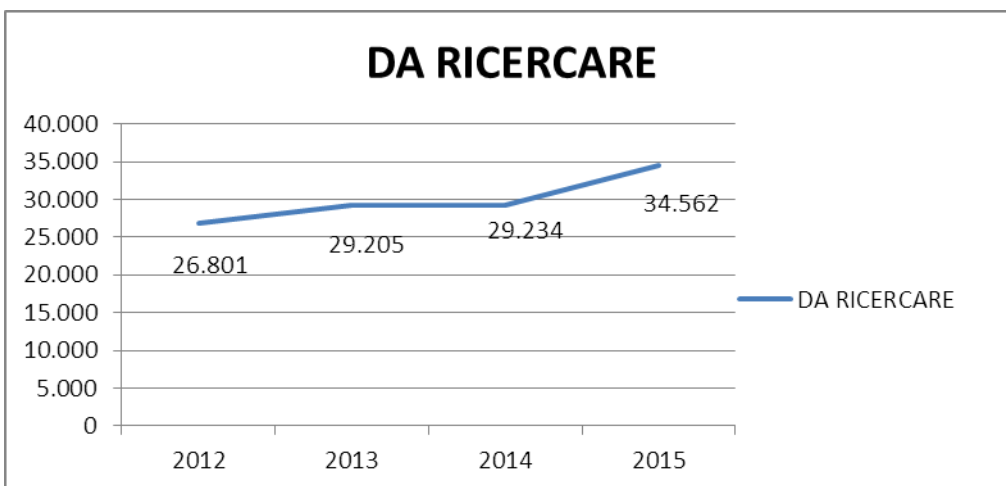
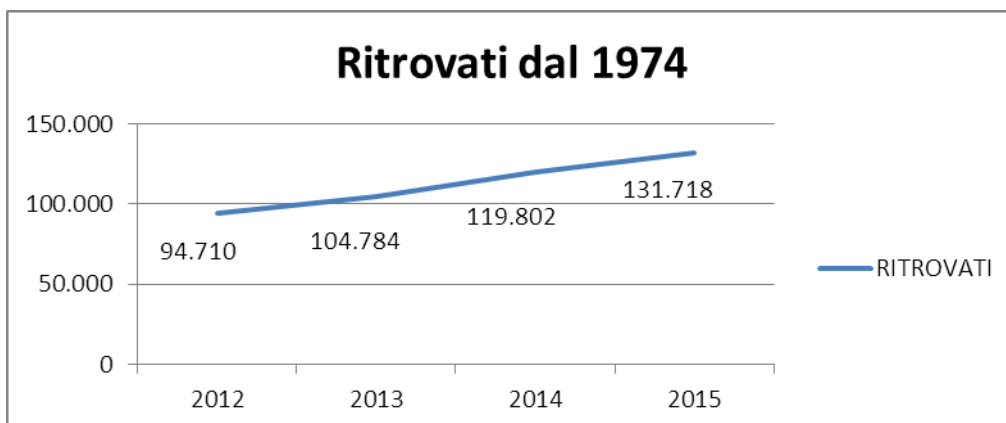
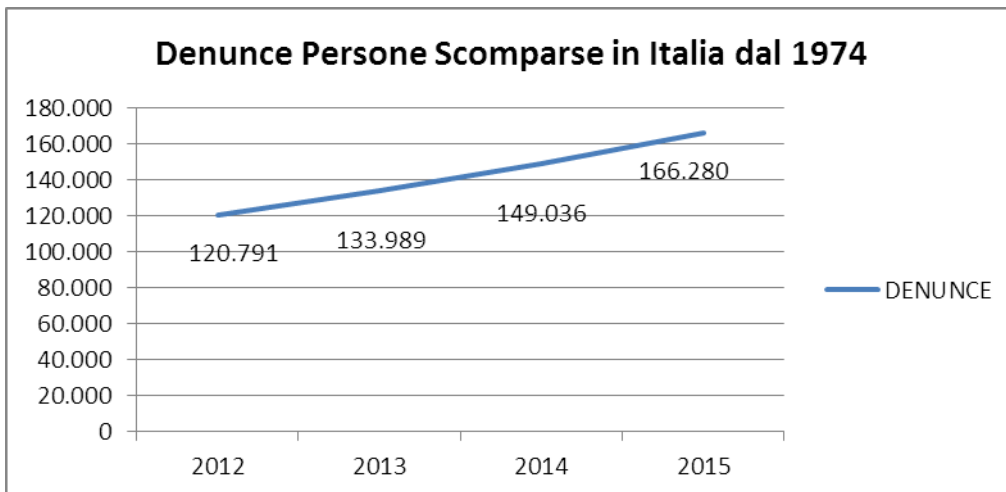
Grafico di confronto tra i casi (tutte le denunce di scomparsa di cittadini stranieri), le persone “ritrovate” e quelle ancora di “ricercare”.



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



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

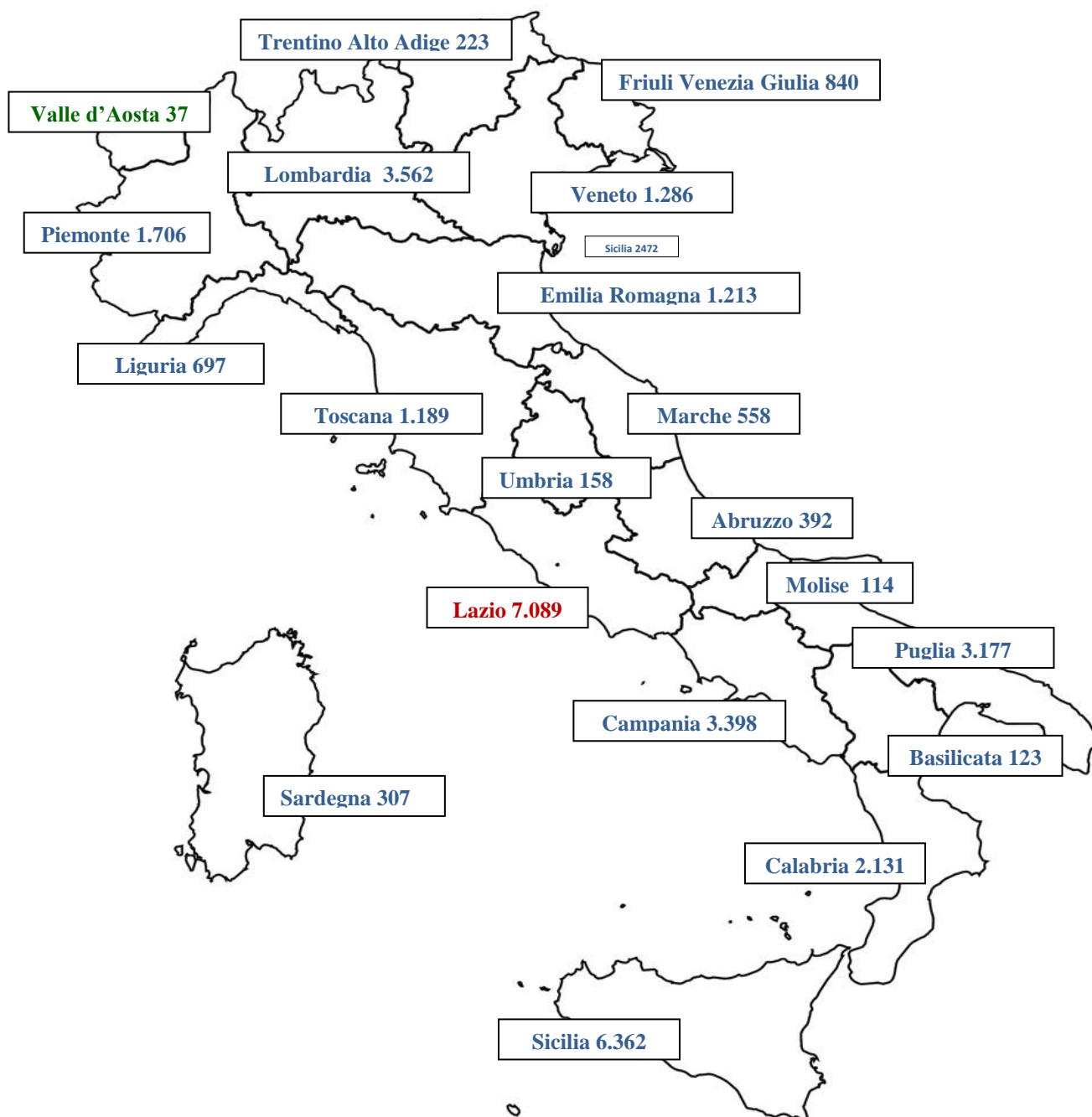




Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

TOTALE 34.562



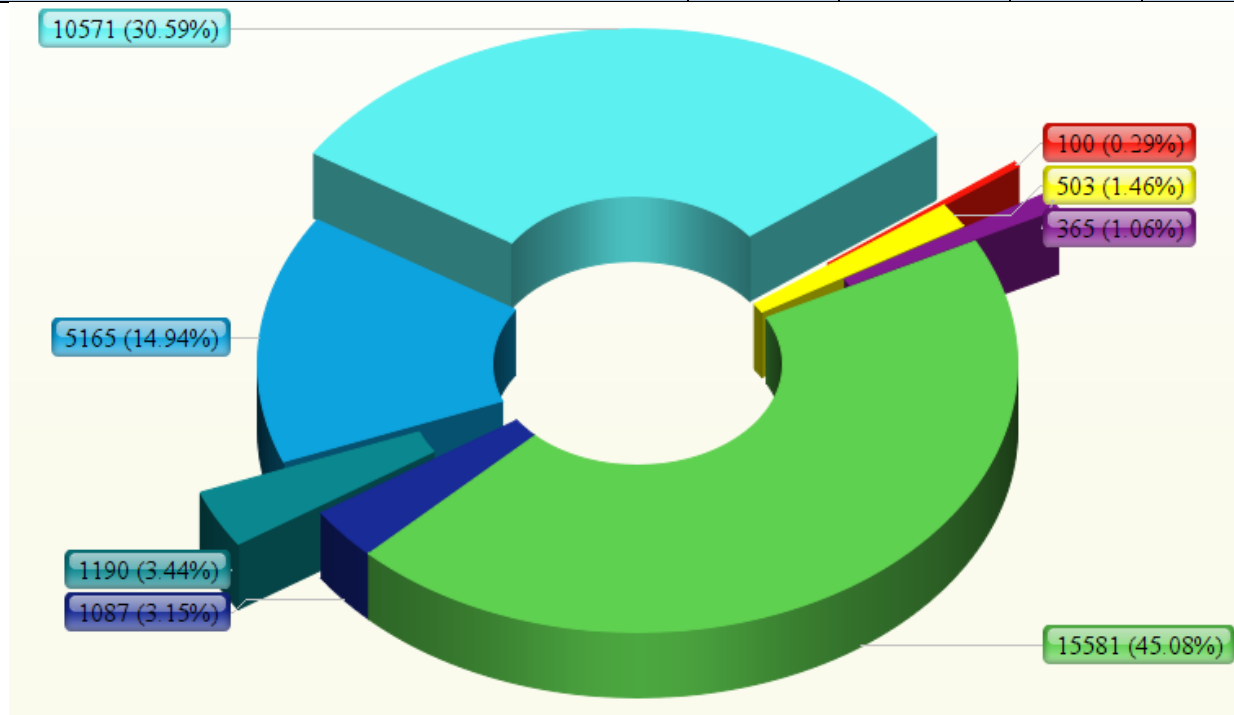


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

MOTIVAZIONI SCOMPARSITA'

TOTALE				
Motivazioni	Minorenni	Maggiorenni	Over 65	Totale
ALLONTANAMENTO DA CASA FAMIGLIA/RIMPATRIO IN ITALIA	1087	0	0	1087
ALLONTANAMENTO DA CASA FAMIGLIA/VIGILANZA ALL'ESTERO	1190	0	0	1190
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO/COMUNITA'	5163	2 (*) ¹	0	5165
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	8024	2305	242	10571
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	15	84	1	100
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	11	377	115	503
SOTTRAZIONE DA CONIUGE O ALTRO CONGIUNTO	361	4 (**) ²	0	365
NON DETERMINATA	5389	9211	981	15581
TOTALE				34562



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

¹ (*) Nr. 2 persone scomparse sono maggiorenni

² (**) Nr. 4 persone scomparse sono maggiorenni (trattasi di genitori dei minori sottratti)

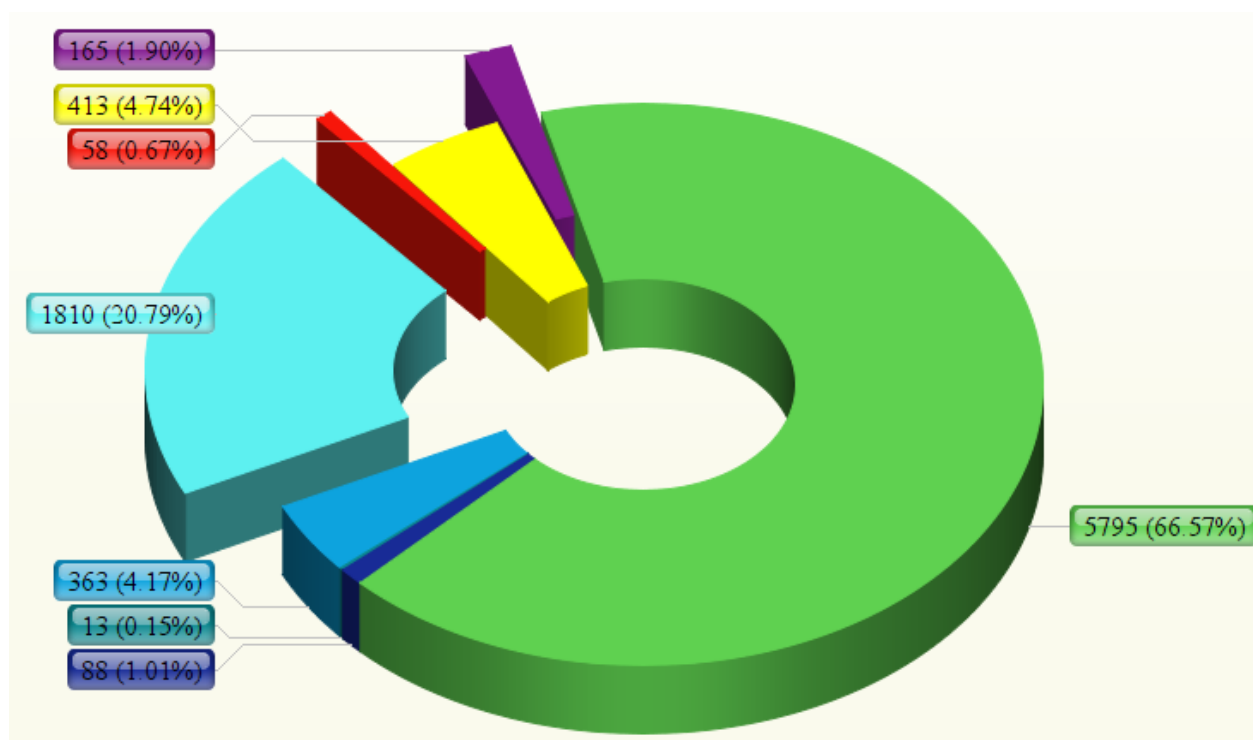


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

MOTIVAZIONI SCOMPARSITA

CITTADINI ITALIANI				
Motivazioni	Minorenni	Maggiorenni	Over 65	Totale
ALLONTANAMENTO DA CASA FAMIGLIA/RIMPATRIO IN ITALIA	88	0	0	88
ALLONTANAMENTO DA CASA FAMIGLIA/VIGILANZA ALL'ESTERO	13	0	0	13
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO / COMUNITA'	363	0	0	363
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	569	1012	229	1810
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	8	49	1	58
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	6	295	112	413
SOTTRAZIONE DA CONIUGE O ALTRO CONGIUNTO	165	0	0	165
NON DETERMINATA	700	4331	764	5795
TOTALE	1912	5687	1106	8705



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

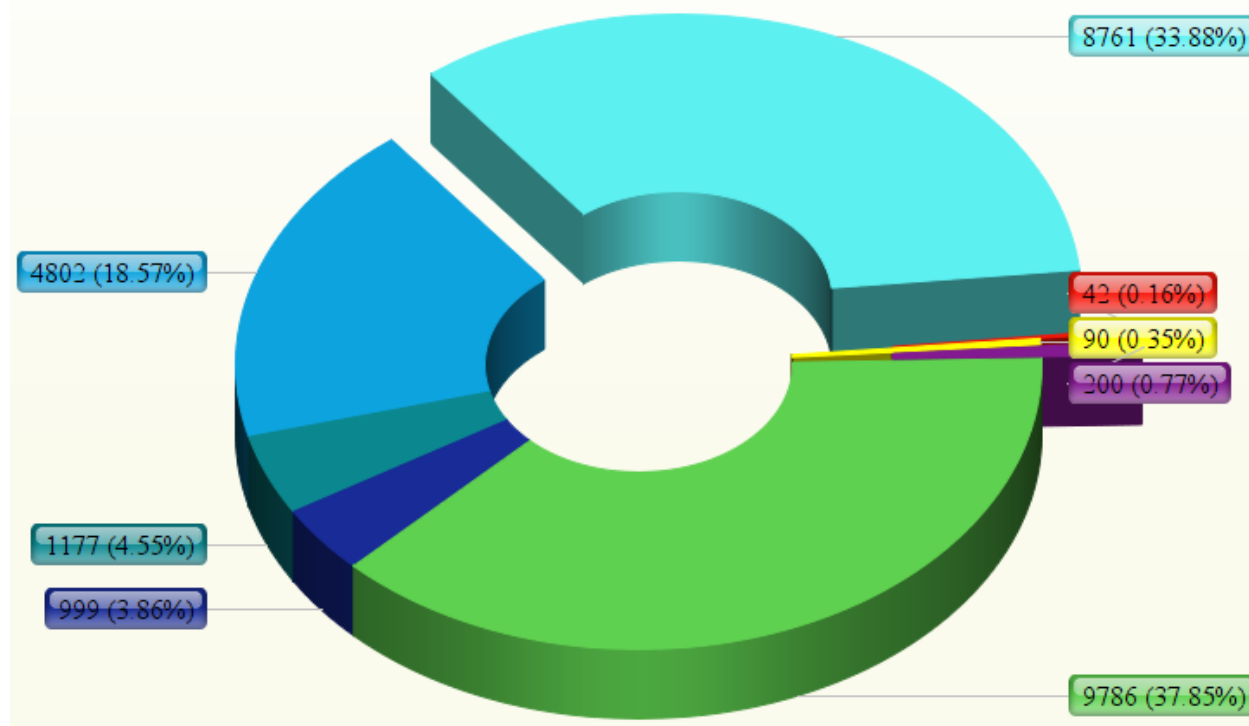


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2015**

MOTIVAZIONI SCOMPARSITA'

CITTADINI STRANIERI				
Motivazioni	Minorenni	Maggiorenni	Over 65	Totale
ALLONTANAMENTO DA CASA FAMIGLIA/RIMPATRIO IN ITALIA	999	0	0	999
ALLONTANAMENTO DA CASA FAMIGLIA/VIGILANZA ALL'ESTERO	1177	0	0	1177
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO / COMUNITA'	4800	2 (*) ³	0	4802
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	7455	1293	13	8761
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	7	35	0	42
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	5	82	3	90
SOTTRAZIONE DA CONIUGE O ALTRO CONGIUNTO	196	4 (**) ⁴	0	200
NON DETERMINATA	4689	4880	217	9786
TOTALE	19328	6296	233	25857



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

³ (*) Nr. 2 persone scomparse sono maggiorenni

⁴ (**) Nr. 4 persone scomparse sono maggiorenni (trattasi di genitori dei minori sottratti)

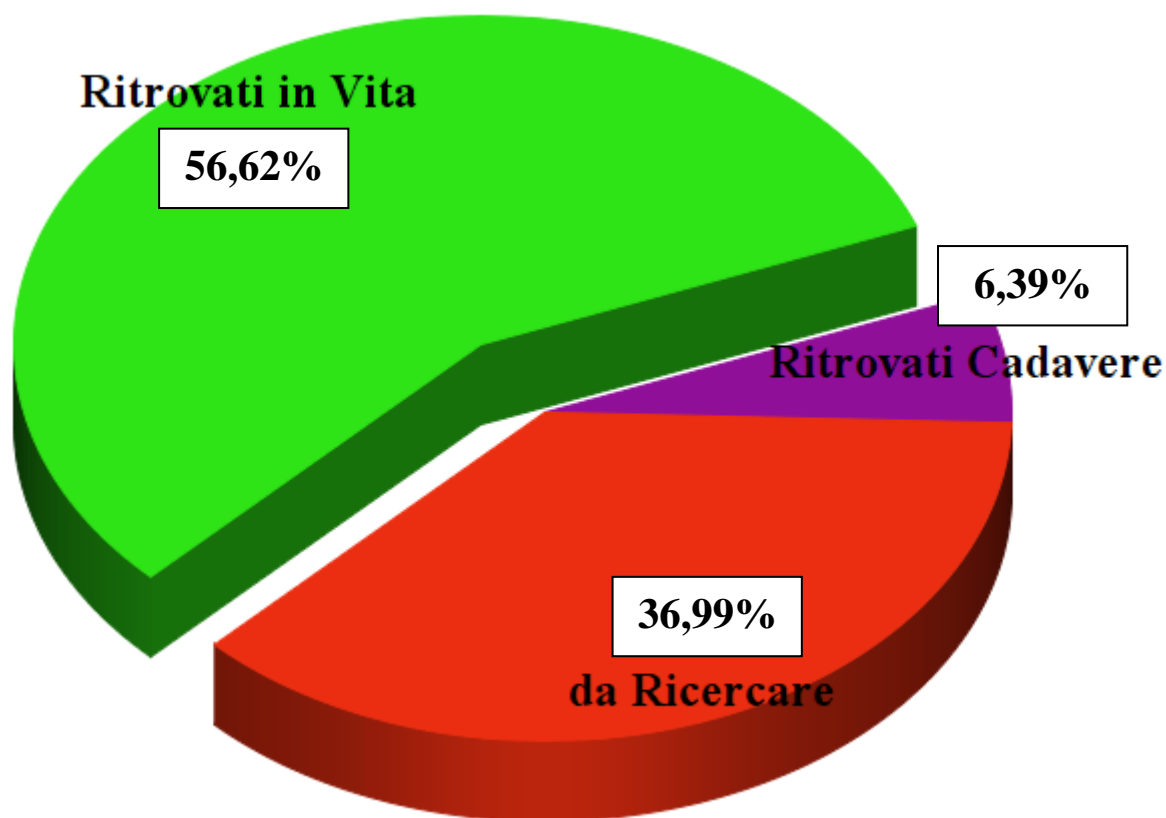


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Casi di Scomparsa segnalati all'Ufficio
dall'anno 2007 al 31 dicembre 2015**

TABELLA RIASSUNTIVA

TOTALE CASI	RITROVATI IN VITA	RITROVATI CADAVERE	DA RICERCARE
11435	6474	731	4230



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



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

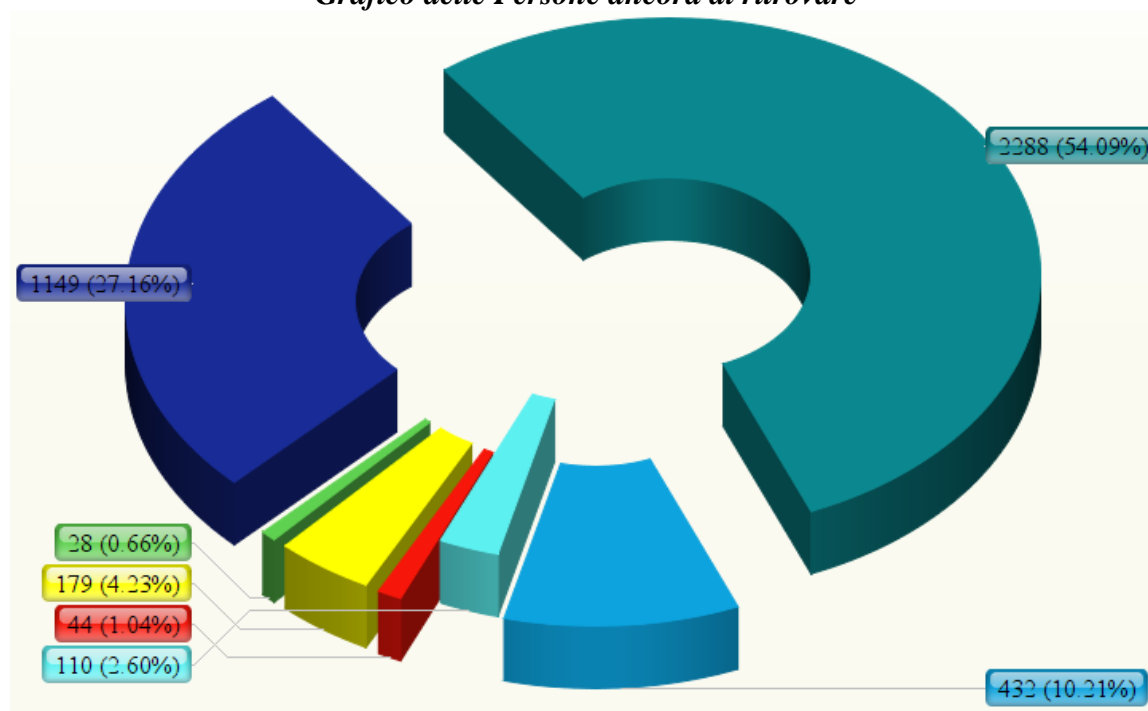
Casi di scomparsa seguiti dall'ufficio

(dal 2007, anno di istituzione dell'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse, al 31 dicembre 2015)

Totale casi 11.435

Persone scomparse	Totale CASI			Ritrovate in vita			Ritrovate cadavere		
	min.	magg.	TOT.	min.	magg.	TOT.	min.	magg.	TOT.
Motivazione della scomparsa									
Allontanamento volontario	441	4438	4879	324	3389	3713	0	17	17
Allontanamento da istituto (solo per i minori)	791	2242	3033	181	562	743	0	2	2
Possibili disturbi psicologici	36	2583	2619	26	1705	1731	0	456	456
Possibile vittima di reato	8	185	193	3	11	14	1	68	69
Possibile vittima eventi accidentali	4	215	219	0	13	13	3	159	162
Sottrazioni di Minori da Coniuge	371	14	385	201	5	206	0	0	0
Alzheimer	0	107	107	0	54	54	0	25	25
TOTALE	1643	9792	11435	733	5741	6474	4	727	731

Grafico delle Persone ancora di ritrovare



- Allontanamento Volontario
- Allontanamento da Istituto (solo per i minori)
- Possibili Vittime Eventi Accidentali
- Sottrazioni di Minori da Coniuge
- Possibili Disturbi Psicologici
- Possibili Vittime di Reato
- Alzheimer

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



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Censimento cadaveri non identificati
al 31 dicembre 2015**

Regione	Recuperati in mare	Recuperati in fiume / lago	Altro	Totale
ABRUZZO	2		4	6
BASILICATA			3	3
CALABRIA	14	1	12	27
CAMPANIA	5	1	70	76
EMILIA ROMAGNA	4	11	15	30
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	8	10
LAZIO	5	46	150	201
LIGURIA	8		20	28
LOMBARDIA		28	85	113
MARCHE	7		12	19
MOLISE	1		0	1
PIEMONTE		6	25	31
PUGLIA	31	1	26	58
SARDEGNA	12		17	29
SICILIA	1019		50	1069
TOSCANA	6	8	25	39
TRENTINO ALTO ADIGE		4	13	17
UMBRIA		4	2	6
VALLE D'AOSTA			3	3
VENETO	4	22	27	53
Totale	1118	134	567	1819

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