

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2909

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

AMICH, MONTARULI, CARETTA, CIOCCHETTI, GABELLONE, GIORGIANNI, LANCELLOTTA, LONGI, MAIORANO, MARCHETTO ALIPRANDI, MATTEONI, MOLLICONE, POLO, GAETANA RUSSO, URZÌ, VARCHI

Modifiche al codice di procedura penale, alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice e alla legge 14 novembre 2012, n. 203, in materia di ricerca delle persone scomparse

Presentata il 29 aprile 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Ogni anno in Italia scompaiono migliaia di persone: minori, anziani fragili, cittadini vulnerabili, vittime di violenza o di condizioni di marginalità. Nel solo 2024 sono state presentate 24.705 denunce di scomparsa, pari a circa 68 persone al giorno. Dietro ciascun numero c'è una storia sospesa, una famiglia in attesa, una vita di cui non sappiamo più nulla.

Le istituzioni, quali le prefetture-uffici territoriali del Governo, le Forze di polizia, il Servizio nazionale della protezione civile e gli uffici giudiziari, hanno compiuto negli anni importanti passi avanti. Tuttavia, permane un vuoto procedurale nella gestione

delle prime ore dalla scomparsa, ossia quelle decisive, in cui l'assenza di un quadro uniforme di intervento può comportare ritardi, perdita delle prove, incertezze operative. Oggi, molte denunce di scomparsa finiscono nel registro degli atti non costituenti reato (modello 45), privo di effettivi poteri investigativi, mentre altre vengono forzatamente inquadrare come reati al solo fine di attivare strumenti d'indagine non altrimenti disponibili.

La presente proposta di legge ha la finalità di colmare questo vuoto normativo: non prevede nuove fattispecie di reato, non irrigidisce i procedimenti penali, non determina nuovi oneri a carico della finanza

pubblica, ma si limita a introdurre uno strumento semplice e razionale, già adottato da altri Paesi europei, quale il fascicolo per le persone scomparse, ossia un fascicolo autonomo, distinto dal registro delle notizie di reato, che consente di avviare ricerche tempestive e strutturate anche in assenza di una notizia di reato.

Il fascicolo per le persone scomparse permette alla procura della Repubblica di intervenire fin da subito, dirigendo le attività urgenti come l'acquisizione delle immagini di videosorveglianza, dei dati digitali e delle testimonianze, ed evitando che gli elementi decisivi vadano perduti entro poche ore dalla scomparsa. Esso consente di coordinare efficacemente l'attività delle prefetture-uffici territoriali del Governo, delle Forze dell'ordine, del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse e dei familiari, garantendo un'azione dello Stato continua e verificabile. Soprattutto, si riconosce un principio fondamentale: una persona scomparsa non si « archivia », perché si può archiviare un reato, non una vita.

Analoghi strumenti esistono già in Francia, in Spagna, nei Paesi Bassi e in altri ordinamenti che considerano la scomparsa non come un fatto marginale, ma come una fattispecie processuale autonoma che merita una tutela immediata e strutturata. Anche l'Unione europea, con le Conclusioni sul rafforzamento della cooperazione di polizia transfrontaliera nel settore delle persone scomparse del Consiglio dell'Unione europea, in formazione « Giustizia e Affari Interni », del 9 dicembre 2021, ha qualificato la ricerca delle persone scomparse come priorità di sicurezza europea, invitando gli Stati membri a dotarsi di strumenti adeguati e uniformi.

La presente proposta di legge rappresenta quindi un atto di responsabilità civile e giuridica: allinea l'Italia alle migliori prassi europee, razionalizza il lavoro delle procure della Repubblica e delle Forze di polizia, tutela i diritti delle famiglie e consente allo Stato di esercitare in modo coerente il proprio dovere di protezione.

Chiediamo a tutti di valutare la presente proposta di legge con attenzione e spirito

istituzionale: essa offre uno strumento concreto, efficace e sostenibile per cercare e proteggere chi scompare, trasformando le esperienze dolorose in una risposta legislativa chiara e, finalmente, adeguata.

Le persone scomparse non sono un numero: sono una responsabilità comune.

Il Parlamento ha oggi l'opportunità di colmare una lacuna storica e di lasciare un segno di civiltà giuridica.

Un aspetto centrale della presente proposta di legge è che non comporta alcun nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica. Tutte le attività ivi previste, dall'apertura del fascicolo per le persone scomparse alle acquisizioni urgenti nelle prime quarantotto ore dalla scomparsa, si fondano infatti su procedure già oggi svolte dalle Forze dell'ordine, dalle prefetture-uffici territoriali del Governo e dalle procure della Repubblica, ma che vengono semplicemente ordinate, rese uniformi e tipizzate.

Nella disciplina vigente, infatti, l'acquisizione delle immagini di videosorveglianza, la raccolta di informazioni essenziali e gli accertamenti preliminari vengono normalmente effettuati dalle Forze di polizia ai sensi dell'articolo 354 del codice di procedura penale. La presente proposta di legge non introduce quindi nuove attività, ma le rende obbligatorie e tempestive, evitando ritardi dovuti a prassi disomogenee e garantendo che ogni ufficio operi secondo parametri uniformi.

Ciò significa che le amministrazioni interessate potranno continuare a svolgere tali compiti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza incrementi di personale né investimenti aggiuntivi.

Per quanto riguarda la procura della Repubblica, l'istituzione del fascicolo per le persone scomparse non introduce un nuovo ufficio né un nuovo registro con autonoma dotazione di organico: si tratta soltanto di uno strumento procedurale dedicato, che consente di svolgere attività già oggi compiute, spesso in modo frammentato, attraverso l'apertura di procedimenti penali « di comodo ».

Al contrario, il fascicolo per le persone scomparse permette una gestione più razionale delle attività ed evita l'apertura impropria di procedimenti penali destinati all'archiviazione, riducendo così il carico di lavoro per le procure della Repubblica, i giudici per le indagini preliminari e le cancellerie, con un impatto positivo sotto il profilo dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario.

Anche gli eventuali adeguamenti dei sistemi informatici necessari per registrare il fascicolo per le persone scomparse rientrano nell'ambito delle ordinarie attività di manutenzione e di aggiornamento già previste presso il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia; essi, dunque, non richiedono stanziamenti dedicati né interventi straordinari.

In definitiva, la presente proposta di legge non solo non comporta spese aggiuntive, ma favorisce una migliore allocazione delle risorse disponibili, riducendo le dispersioni, le duplicazioni e l'apertura impropria di procedimenti penali.

Si tratta, quindi, di una riforma «a costo zero», che migliora l'efficienza amministrativa e rafforza la capacità dello Stato di avviare tempestivamente la ricerca delle persone scomparse, senza aggravare il bilancio pubblico.

La presente proposta di legge consta di quattro articoli.

L'articolo 1 modifica l'articolo 1 della legge 14 novembre 2012, n. 203, introducendo due innovazioni: da un lato, l'obbligo per l'ufficio di polizia di trasmettere immediatamente la denuncia di scomparsa alla procura della Repubblica, affinché possa aprire il nuovo fascicolo per le persone scomparse; dall'altro lato, l'obbligo di acquisire entro quarantotto ore le immagini degli impianti di videosorveglianza utili, trattandolo come atto urgente e non più facoltativo. L'articolo 2 introduce il nuovo articolo 335-*sexies* del codice di procedura penale, che istituisce il fascicolo per le persone scomparse, distinto dal registro delle notizie di reato, finalizzato a consentire alla procura della Repubblica di coordinare e dirigere da subito le attività di ricerca e di conservazione delle prove anche quando non vi sono ancora elementi che integrano un'ipotesi di reato. L'articolo 3 introduce il nuovo articolo 113-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, che regola nel concreto il funzionamento del fascicolo per le persone scomparse, specificando gli atti di ricerca che possono essere svolti, il ruolo della polizia giudiziaria e il diritto dei familiari di fornire informazioni e ricevere aggiornamenti compatibili con gli eventuali procedimenti penali in corso. Infine, l'articolo 4 reca la clausola di invarianza finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 1 della legge
14 novembre 2012, n. 203)*

1. All'articolo 1 della legge 14 novembre 2012, n. 203, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

« 4-bis. L'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia ne trasmette immediatamente copia alla procura della Repubblica competente per territorio per l'apertura del fascicolo per le persone scomparse ai sensi dell'articolo 335-sexies del codice di procedura penale e per gli ulteriori adempimenti di competenza.

4-ter. All'atto della ricezione della denuncia l'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia stessa procede, quale accertamento urgente ai sensi dell'articolo 354 del codice di procedura penale, all'acquisizione, senza ritardo e, comunque entro quarantotto ore, delle registrazioni dei sistemi di videosorveglianza pubblici e privati pertinenti ai luoghi e agli orari dell'allontanamento. L'attività di accertamento di cui al primo periodo è obbligatoria ed è eseguita anche in assenza di specifici indizi di reato. Dell'avvenuta acquisizione delle registrazioni di cui al primo periodo è data immediata comunicazione al prefetto e alla procura della Repubblica competente per territorio ».

Art. 2.

(Introduzione dell'articolo 335-sexies e modifica all'articolo 335 del codice di procedura penale in materia di fascicolo per le persone scomparse)

1. Nel titolo II del libro V della parte seconda del codice di procedura penale,

dopo l'articolo 335-*quinquies* è aggiunto il seguente:

« Art. 335-*sexies*. — (*Fascicolo per le persone scomparse*) — 1. Ai fini del presente codice, si intendono:

a) per “persona scomparsa”, chiunque risulti essersi allontanato dalla propria abitazione o dal luogo di dimora abituale, in circostanze tali da far ritenere che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la sua vita, incolumità o libertà personale ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 novembre 2012, n. 203;

b) per “familiari della persona scomparsa”, il coniuge o la parte dell'unione civile, il convivente di fatto, i discendenti, gli ascendenti e i fratelli nonché le altre persone legate alla stessa da comprovati legami affettivi o di convivenza risultanti dagli atti.

2. Ricevuta la denuncia di scomparsa, la procura della Repubblica provvede, senza ritardo, alla formazione di un fascicolo, denominato “fascicolo per le persone scomparse”, distinto dal registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335.

3. Il fascicolo per persone le scomparse è finalizzato esclusivamente allo svolgimento di attività urgenti di ricerca della persona scomparsa e di conservazione delle fonti di prova, anche in assenza di una notizia di reato, secondo le modalità di cui all'articolo 113-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del presente codice.

4. Nel fascicolo per le persone scomparse sono annotate tutte le attività di ricerca e di indagine compiute dalle forze di polizia, dalla prefettura e dagli altri soggetti istituzionali coinvolti, con aggiornamento costante delle operazioni.

5. Nell'ambito del fascicolo per le persone scomparse il pubblico ministero può autorizzare e delegare l'acquisizione urgente di prove e dati utili alla localizzazione della persona scomparsa, compresi le registrazioni dei sistemi di videosorveglianza, i tabulati telefonici, i dati telematici e informatici nonché le testimonianze e le sommarie informazioni.

6. L'attività di acquisizione di cui al comma 5 comprende:

a) gli atti urgenti e obbligatori finalizzati alla conservazione delle fonti di prova soggette a rischio di alterazione o dispersione, cui provvede senza ritardo l'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia, anche ai sensi dell'articolo 354 del presente codice, dandone immediata comunicazione al pubblico ministero e senza necessità di autorizzazione del giudice;

b) gli atti di acquisizione di dati personali a carattere riservato, compresi i dati concernenti il traffico telefonico e telematico non ancora conservati da parte dei fornitori, l'accesso ai contenuti digitali, i dati di geolocalizzazione in tempo reale e ogni trattamento idoneo a incidere significativamente sui diritti fondamentali della persona, che sono eseguiti previa autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, su richiesta del pubblico ministero con atto motivato, nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e adeguatezza.

7. Qualora emergano elementi integranti una notizia di reato, il pubblico ministero iscrive immediatamente gli atti e gli elementi inseriti nel fascicolo per le persone scomparse nel registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335.

8. Il fascicolo per le persone scomparse è chiuso solo in caso di ritrovamento della persona scomparsa o di accertamento del decesso della stessa, con obbligo di comunicazione al prefetto, al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse e ai familiari. Il pubblico ministero procede, almeno ogni due anni, alla verifica della persistenza delle esigenze di conservazione degli atti contenuti nel fascicolo per le persone scomparse, disponendo, ove necessario, la limitazione o l'oscuramento dei dati personali ivi contenuti non più indispensabili ai fini della ricerca ».

2. All'articolo 335 del codice di procedura penale, dopo il comma 3-ter è aggiunto il seguente:

« 3-quater. La formazione del fascicolo per le persone scomparse di cui all'articolo

335-*sexies* non costituisce di per sé iscrizione nel registro delle notizie di reato, salvo quanto previsto dal comma 7 del medesimo articolo 335-*sexies* ».

Art. 3.

(Introduzione dell'articolo 113-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271)

1. Dopo l'articolo 113 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è inserito il seguente:

« Art. 113-*bis*. — (*Fascicolo per le persone scomparse*) — 1. Nel fascicolo per le persone scomparse istituito ai sensi dell'articolo 335-*sexies* del codice sono raccolti gli atti relativi alle attività urgenti di ricerca e di ricostruzione degli ultimi movimenti della persona scomparsa nonché gli elementi acquisiti dalla polizia giudiziaria ai fini della tutela dell'incolumità e della localizzazione della stessa.

2. Le attività previste dal presente articolo sono svolte ai soli fini della ricerca della persona scomparsa e non costituiscono indagini preliminari ai sensi del codice, ferme restando le disposizioni che impongono l'immediata iscrizione della notizia di reato quando ne ricorrono i presupposti.

3. La polizia giudiziaria, su disposizione del pubblico ministero o di propria iniziativa nei casi di urgenza, procede senza ritardo agli accertamenti necessari alla localizzazione della persona scomparsa, ivi comprese, nei limiti e con le modalità previste dalla legge, l'acquisizione di registrazioni degli impianti di videosorveglianza, di dati e informazioni digitali e l'assunzione di sommarie informazioni da persone informate sui fatti. Degli atti compiuti è data tempestiva comunicazione al pubblico ministero per l'inserimento nel fascicolo per le persone scomparse.

4. I familiari della persona scomparsa o il loro difensore possono presentare me-

torie e segnalazioni, fornire elementi utili alle ricerche e chiedere l'esecuzione di specifiche attività di ricerca. Essi possono altresì ottenere informazioni sullo stato delle operazioni, nei limiti della compatibilità con la riservatezza delle attività svolte e con l'eventuale pendenza di procedimenti penali connessi.

5. Il fascicolo per le persone scomparse rimane aperto fino alla localizzazione della persona scomparsa ovvero fino all'apertura di un procedimento penale per reati connessi alla scomparsa della stessa. In tale ipotesi, gli atti utili sono acquisiti nel procedimento penale, ferma restando, comunque, la possibilità di proseguire le attività di ricerca nell'ambito del fascicolo medesimo fino al ritrovamento della persona o all'accertamento del suo decesso ».

Art. 4.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti ivi previsti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

