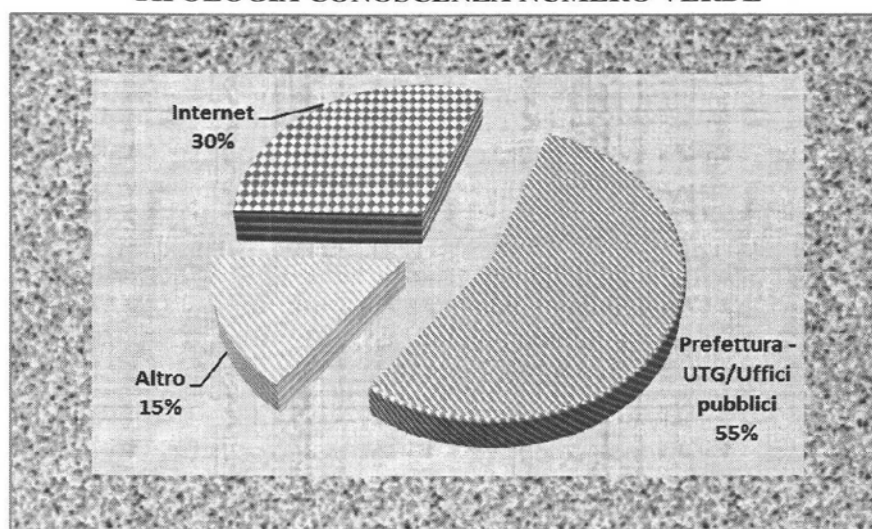


La maggior parte degli interlocutori hanno riferito di essere venuti a conoscenza dell'esistenza del numero verde attraverso gli enti pubblici e le forze dell'ordine (55%), ma una buona percentuale (30%) ha dichiarato di aver consultato il sito internet.

TIPOLOGIA CONOSCENZA NUMERO VERDE



3. *Aggiornamento del Sito Internet*

È proseguita nell'anno la riorganizzazione del Sito Internet, la cui consultazione è stata resa più semplice ed agevole con la creazione di nuovi link e con il costante aggiornamento dei dati riguardanti l'attività del Comitato di Solidarietà e dell'Ufficio del Commissario, nell'intento di fornire all'utenza un'informazione in tempo reale, sempre più completa ed esauriente.

A tal fine e per rendere immediatamente fruibili i dati a disposizione, è stata ampliata e rinnovata la parte relativa alle statistiche realizzando, oltre alla pagina dove sono riportati gli aggiornamenti mensili, due nuove pagine che comprendono l'elaborazione annuale dei dati ed i relativi grafici.

*Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse*

Relazione 2012

1. PREMESSA

A distanza di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 203/12, recante disposizioni per la ricerca di persone scomparse e di cinque anni dalla istituzione della figura del **Commissario straordinario per le persone scomparse**, cui sono attribuiti i **poteri di coordinamento delle amministrazioni pubbliche** ai sensi **dell'art.11 della legge n. 400/88**, si fornisce un quadro sintetico del complesso fenomeno.

La relazione che segue, oltre ad evidenziare il trend statistico delle scomparse, aggiornato al 31 dicembre 2012, ha lo scopo, in particolare, di individuare le **prospettive future**, anche in termini di proposte innovative, nella convinzione che debba essere maggiormente valorizzato il **“profilo sociale”** del dramma umano vissuto dai familiari degli scomparsi piuttosto che attenersi alla dimensione **“ordine e sicurezza pubblica”**, certamente allarmante quando la scomparsa sia connessa a reati **“odiosi”**, come nel caso delle scomparse di genere o in quelle riguardanti i minori.

Per offrire una panoramica non meramente ripetitiva e più esaustiva, anche sotto il profilo della comparazione statistica, sarebbe **preferibile** per il futuro che la **relazione del Commissario avesse cadenza annuale** e non semestrale come previsto, invece, dal d.P.R. di nomina 31.12.2012.

2. VERSO UN'ANALISI ANTROPOLOGICA DEL FENOMENO

“Vita sospesa”. Così è stata definita dai familiari delle persone scomparse la condizione innaturale del proprio caro. E, certamente, corrisponde al vero, visto che, al momento della denuncia, non è dato sapere “se” lo scomparso sia in vita e “dove” si trovi.

Tale status si riflette inevitabilmente sulla comunità di appartenenza, sia che si tratti di un villaggio di montagna che di una città metropolitana assumendo, poi, la connotazione di vero e proprio allarme sociale perché, non c'è dubbio che la scomparsa sia la spia di un problema, anche nel caso in cui, questa, sia definita come volontaria.

Le motivazioni che inducono una persona ad allontanarsi dal proprio domicilio abituale possono essere, difatti, legate a precarietà economica, a conflittualità familiari, a patologie di ordine psichico ovvero legate all'età avanzata, come nel caso dei malati di Alzheimer. Ma anche alla commissione di reati. Si pensi alle sempre più numerose *scomparse di donne* rivelatesi, in seguito a più approfondite indagini giudiziarie, omicidi o sequestri di persona magari finalizzati alla tratta di esseri umani.

Ci sono, poi, nuovi preoccupanti reati come nel caso dell'adescamento di minori via internet, cosiddetto “grooming”. Si tratta di minori che per sfuggire alla solitudine e alla carenza di valori di riferimento seguono il miraggio di un ignoto interlocutore che, poi, si rivela un “mostro”. Come nel caso della ragazzina adolescente, attratta nella rete, successivamente scomparsa, costretta alla prostituzione e, fortunatamente, ritrovata dopo delicate operazioni di ricerca e di indagine.

Per poter analizzare dinamicamente il fenomeno, è necessario, dunque, avere ben chiaro lo *scenario di riferimento*.

In tutti i casi di scomparsa, specie in quelli classificati come “volontari”, si è potuto constatare che, nella misura in cui siano stati approfonditi, nell'immediato, gli aspetti più significativi riguardanti la vita dello scomparso con riferimento all'*ambiente sociale ed economico* di appartenenza, tanto più è stato possibile riuscire a ritrovarlo. Anche se non sempre in vita.

Su **2.611** casi per i quali, a partire dalla sua costituzione nel settembre 2007, l'Ufficio del Commissario straordinario è stato interessato direttamente dai familiari, risultano essere state *rintracciate in vita, alla data del 31.12.2012, 1.323 persone*. Altre **254**, purtroppo, sono state *rinvenute cadavere*. Si tratta di persone che si sono tolte la vita per sfuggire a un disastro economico o perché affette dal disagio mentale ove, poi, non si sia trattato di omicidio (*allegato 1*).

Dal 1974 al 31 dicembre 2012 risultano *scomparse 26.081 persone*, di cui **9.538 sono italiani**. I minori scomparsi sono **10.920**, di cui **.1.673 italiani** e **9.247 sono stranieri** (*allegato 2*). Ben diverso è il fenomeno dei *minori stranieri non accompagnati* che, giunti clandestinamente in Italia, vengono affidati, con provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile, agli enti locali che gestiscono i centri di accoglienza. Sono **3.524 i minori stranieri non accompagnati** che scappano da tali centri con destinazione il centro e nord Europa. Tanti, invece, finiscono nelle maglie della criminalità organizzata. Per far fronte a tale situazione, saranno adottate specifiche *intese istituzionali* con il *Ministero della Giustizia, con i Tribunali minorili e con l'Associazione dei Comuni d'Italia*.

Sono, inoltre, **8.829 le donne scomparse**, soprattutto straniere dell'est europeo ed extracomunitarie. Solo nell'*anno 2012 sono scomparse due donne al giorno*. Dal 1974, in media, **226 all'anno**. Per aumentare il focus su questo inquietante

problema, l'Ufficio costituirà al suo interno un apposito **“osservatorio”** per l'approfondimento delle diverse dinamiche sottese e, naturalmente, per la individuazione di percorsi assistenziali volti a favorire una maggiore tutela di questa categoria per la prevenzione degli episodi di scomparsa.

Per poter, dunque, affinare le procedure da utilizzare per favorire le ricerche di una persona scomparsa e, soprattutto, per mitigarlo, visto che sono **1.169 in più** le persone scomparse ancora da rintracciare, **rispetto al 2011**, occorre porre le basi perché il fenomeno sia approfondito maggiormente su base scientifica.

Tra gli obiettivi prioritari da perseguire, pertanto, nel breve periodo, vi è l'intenzione di realizzare un **“libro bianco”** sul **fenomeno della scomparsa di persone**.

L'Università Cattolica di Milano, insieme all'Associazione “Psicologi per i popoli”, si è già offerta di dare il proprio contributo per la realizzazione di un questionario informativo che favorisca l'analisi socio-psicologica e antropologica del fenomeno. Verrà, inoltre, nell'ipotesi positiva della scelta, richiesto all'ISTAT di valorizzare il progetto con l'utilizzo di appropriate metodologie di indagine e all'Associazione dei familiari e degli amici delle persone scomparse “Penelope” di dare il proprio apporto di esperienza.

I risultati dell'indagine costituiranno la base di conoscenza per assicurare, innanzitutto al Governo e al Parlamento, la dovuta **informazione istituzionale**, che potrà essere “veicolata” con apposite **audizioni alle Camere e alle Commissioni parlamentari interessate** e con **forme di “pubblicità progresso”** rivolte alla popolazione con l'utilizzo del servizio pubblico radiotelevisivo.

E' proposito di questo Ufficio, inoltre, interessare la Commissione Europea per proporre l'istituzione di un **“forum europeo per le persone scomparse”** che garantisca ai Paesi membri lo scambio informativo sui sistemi nazionali esistenti in

materia di ricerca di persone scomparse, in particolare, dei cd. "soggetti deboli" e, cioè, minori, anziani e donne. Tale cooperazione sarà, altresì, volta a stimolare l'emanazione di apposite *direttive europee* per la *integrazione legislativa* dei rispettivi *ordinamenti nazionali* in materia e per migliorare le competenze e le metodologie degli operatori istituzionali e di quelli appartenenti al volontariato sociale, con la previsione di convegni, riunioni periodiche e sessioni di addestramento.

Tale proposta non si sostituisce – ovviamente – alle attività già in essere da parte del Servizio di Cooperazione Internazionale del Dipartimento P.S., ma semmai può aggiungere al fenomeno delle persone scomparse quell'aspetto "laico" e socio-antropologico, così rilevante per la sua ottimale gestione.

La proposta avanzata dalla Presidenza irlandese di istituire la *giornata europea delle persone scomparse* il *4 dicembre* di ogni anno costituisce motivo per condividere con tutti i Paesi membri dell'Unione un progetto più ampio che potrebbe prevedere la istituzione di un'*Autorità garante per le persone scomparse*, cui attribuire funzioni di indirizzo generale e di impulso anche sotto il profilo tecnico-operativo.

3. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA SCOMPARI

Prima di passare all'aggiornamento statistico dei dati, si svolgono alcune considerazioni di carattere generale.

Il sistema nazionale scomparsi deve essere considerato un punto di riferimento per le Istituzioni e per i cittadini e non solo uno strumento di lavoro per gli operatori di polizia.

Come è noto, la legge n.121/81 nell'istituire il *sistema d'indagine interforze di polizia, SDI*, ne esclude l'accesso ai soggetti a ciò non autorizzati.

Anche il *sistema Ri.Sc. "Ricerca Scomparsi"*, reso operativo tre anni fa su richiesta del primo Commissario straordinario per colmare la carenza dei dati SDI sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati, **viene alimentato solo dalle forze dell'ordine che, ad oggi, non hanno ancora concluso il processo di verifica dell'attualità dei singoli casi** registrati a partire dal 1974. Oltre ad un gran numero di ultracentenari, per i quali vi è solo la speranza del ritrovamento del corpo, sarebbe necessario accertare **quanti degli scomparsi presenti in SDI siano, invece, rientrati in famiglia e non ne sia stata data notizia agli uffici delle forze dell'ordine** competenti per territorio. Questa discrasia è stata colmata con l'entrata in vigore della *legge n. 203/2012*, in base alla quale è fatto *obbligo di revocare la denuncia* quando ne siano venute meno le condizioni.

Per aumentare la visibilità sociale del problema scomparsi, dunque, si ritiene necessario provvedere alla attivazione di un *sistema nazionale scomparsi accessibile on line* anche dai *familiari* e da *chiunque* voglia fare delle *segnalazioni utili*. Questo, consentirebbe di far confluire tutte le informazioni utili alla identificazione del **profilo dello scomparso (foto, età, sesso, nazionalità, segni caratteristici)**, ma anche di assicurare l'aggiornamento in tempo reale dei singoli casi denunciati e, soprattutto, la *diffusione "dell'allarme scomparsa"*.

In tal modo, si valorizzerebbe il principio della **condivisione del problema** da parte della **comunità di riferimento** e si svilupperebbe la solidarietà con i familiari interessati, con **ricaduta positiva** anche nel **rapporto cittadini Istituzioni**.

Queste ultime, poi, sarebbero maggiormente responsabilizzate nelle attività di ricerca e di indagine, ciascuna per la parte di rispettiva competenza.

Anche il *servizio pubblico e privato radiotelevisivo* verrebbe in tal modo coinvolto, con appositi “*disciplinari di comportamento*”, nella gestione dei singoli casi, come previsto dalla normativa recentemente introdotta, senza nulla togliere al diritto di libera informazione riconosciuto ai mass-media.

Si sta, pertanto, studiando la possibilità di mutuare dal sistema federale americano, denominato “Namus”, l’*architettura* di base del **nuovo sistema nazionale scomparsi** collegandolo ad un *sito web* “*aperto*”, implementabile dall’esterno, con accesso ad aree private e con garanzia di sicurezza e rispetto della privacy.

4. AGGIORNAMENTO STATISTICO DEL FENOMENO

Dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2012, 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 **26.081** (9.538 italiani e 16.543 stranieri), di cui **15.161 maggiorenni** e **10.920 minorenni**. Gli **uomini** sono **17.252** (6.046 italiani e 11.206 stranieri) e **8.829** sono le **donne**. Di queste, 3.492 sono italiane e 5.337 sono straniere (*allegato 2*).

I maggiorenni scomparsi sono **13.499** (6.542 italiani e 6.957 stranieri). A questi vanno aggiunti gli **over 65** per un totale di **1.662** persone (1.323 italiani e 339 stranieri)

I **minori scomparsi** sono **10.920** (1.673 italiani e 9.247 stranieri).

Gli **italiani scomparsi all'estero** sono **159**, dei quali **118 maggiorenni**, **17 over 65** e **24 minorenni**.

Alla data del **31.12.2012**, sono **1.169 in più le persone scomparse** ancora da rintracciare rispetto al 31 dicembre 2011 (24.912).

Le regioni ove il fenomeno è più ricorrente sono il **Lazio** (6.558), la **Lombardia** (3.427), la **Campania** (2.990), la **Sicilia** (2.472) e la **Puglia** (1.826) (*allegato 3*).

5. LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA

Non si sono registrate, rispetto al passato, novità sostanziali per quanto riguarda le categorie di scomparsa e le motivazioni.

La motivazione con *maggior numero di scomparsi (maggioirenni e minorenni, italiani e stranieri)* è quella per *allontanamento dagli istituti e comunità*, seguita dagli allontanamenti volontari, dalle scomparse dovute a disturbi psicologici, a sottrazioni di minori da parte di uno dei coniugi o da un familiare e da quelle legate alla commissione di altri specifici reati.

Per quanto riguarda, in particolare, le persone maggioirenni, non considerando le motivazioni non determinate (11.941 unità) riferite agli anni precedenti il 2007, quando non era obbligatorio per gli operatori di inserirle nello SDI, gli *allontanamenti volontari* dei cittadini italiani rappresentano la casistica *più frequente* (1.114) (*allegato 4*).

Fra i maggioirenni, desta particolare allarme la categoria delle persone anziane. Gli *ultra sessantacinquenni scomparsi* alla data del 31 dicembre 2012 sono **1.662** (1.323 italiani e 339 stranieri), **96 in più** rispetto al 31 dicembre 2011 (1.566). Molto spesso si tratta di *malati di Alzheimer* o di adulti affetti da malattie neurologiche. Per fronteggiare il fenomeno con maggiore efficacia è stato *sperimentato dall'Associazione "Alzheimer Uniti"* nella città di **Roma** un *sistema di localizzazione satellitare*, d'intesa con il tavolo interforze presieduto dal Commissario.

Per quanto riguarda, invece, i minori italiani e stranieri scomparsi dal 1974 al 31 dicembre 2012 *l'allontanamento dagli istituti/comunità di affido* risulta essere la motivazione *più frequente* per numero di casi registrati (4.020, di cui 496 italiani 3.524 stranieri). La fascia d'età maggiormente interessata è sempre quella compresa tra i **15** ed i **17 anni**.

Seguono gli **allontanamenti volontari**, che sono **1.060**, di cui 262 italiani e 798 stranieri; le **sottrazioni di minore** da parte del **coniuge** o di un **congiunto 302**; le **vittime di reato 17** e, infine, le scomparse di **minori** per i quali si è potuto accertare un **disturbo psicologico 6**, di cui 3 italiani.

Resta sempre da considerare l'alto numero di scomparse di minori la cui motivazione non era stata inserita nelle denunce precedenti il 2007 (5.529) e le scomparse di minori, principalmente stranieri, che dichiarano false generalità e che, quindi, sono presenti nel sistema informativo interforze più volte con nomi diversi, per i quali è in atto una revisione generale per dare più attendibilità al dato nazionale.

Sono, ad ogni modo, **601 in più i minori scomparsi** ancora da rintracciare **rispetto al 31 dicembre 2011** (10.319).

6. CENSIMENTO DEI CADAVERI NON IDENTIFICATI

Il *registro generale dei cadaveri non identificati*, tenuto dall'Ufficio, 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 caso. L'insieme di questi dati, speculari a quelli concernenti le persone scomparse, forma il nucleo di base del sistema informativo denominato Ri.Sc. reso operativo dal 1° aprile 2010 presso il Dipartimento della P.S.

I dati desunti dal censimento, effettuato con il supporto delle Prefetture, alla data del **31 dicembre 2012**, hanno permesso di accertare che vi sono **n.852 corpi non ancora identificati (18 in più rispetto all'anno precedente) (allegato 5)**.

Per fronteggiare questa situazione, è in corso lo studio di un modello "standard" semplificato di denuncia di scomparsa, cd. scheda "ante mortem", e di **scheda "post mortem"** ad uso dei **medici legali**.

Fino ad oggi, l'Ufficio del Commissario si è anche occupato di monitorare l'inserimento delle schede p.m. nel Ri.sc. Questo lavoro è stato svolto sollecitando, con le opportune cautele, i Procuratori della Repubblica incaricati dei singoli casi di rinvenimento ma, per il futuro, in relazione alla prossima adozione del predetto modello di **scheda p.m. semplificato** e in relazione a quanto emerso nel tavolo tecnico interforze, presieduto dal Commissario, è auspicabile che le schede siano compilate dal medico che redige la constatazione di decesso. In questo modo, sarà possibile la compilazione anche per tutti i casi di **morte per cause naturali** la cui consistenza reale sfugge al **monitoraggio**. In una prospettiva futura, bisognerà valutare di completare il censimento degli istituti di medicina legale, degli obitori e delle camere mortuarie, ove, diversamente, vengono custoditi tali corpi.

Ad oggi, si evidenzia che i **comuni**, in particolare gli **uffici di stato civile**, molto spesso vengono a conoscenza del rinvenimento di un cadavere di persona ignota

solo quando il PM emette il **nulla osta al seppellimento**. Previo approfondimento normativo, occorrerà intervenire sul punto, in collaborazione con i comuni per favorire la **circolarità informativa** su questo tema così delicato.

A questo, bisognerà aggiungere anche una disposizione relativa all'**obbligo del prelievo del campione biologico** per la eventuale successiva **profilazione genetica**, necessaria per abbattere il dato nazionale dei cadaveri da identificare. Tale disposizione dovrà essere concordata con il **Ministero della Giustizia** e, per esso, con le principali **Procure della Repubblica** e con le Corti di Appello coinvolgendo, altresì, **i Comuni, le Regioni e il Ministero della Salute**.

Molti dei casi censiti nel registro sono, inoltre, collegati al fenomeno dell'**immigrazione clandestina** verso le coste italiane. L'inserimento che ad oggi viene fatto in SDI e, quindi, in Ri.Sc. appare inutile poiché, a monte, manca la denuncia di scomparsa. Si sta valutando di avviare una trattazione separata **dei corpi recuperati in mare** attraverso l'**istituzione** di un **apposito registro** che sarà alimentato dagli uffici territoriali che si occupano del fenomeno (capitanerie di porto e uffici di polizia).

7. LA LEGGE 14 NOVEMBRE 2012, N. 203, RECANTE: “DISPOSIZIONI PER LA RICERCA DELLE PERSONE SCOMPARSE”

La legge n. 203/2012 costituisce, certamente, una novità nel panorama legislativo vigente anche perché è stata per lungo tempo attesa dai familiari e dalle associazioni degli scomparsi.

Si compone di *un solo articolo* e, pur nella sua sinteticità, ha il merito di *riconoscere il fenomeno allarmante della scomparsa di persone*, tuttora in aumento.

Rispetto agli istituti civilistici dell'assenza e della morte presunta, la cui disciplina, come noto, attiene essenzialmente agli aspetti di volontaria giurisdizione e di tutela patrimoniale degli interessi degli eredi, *la scomparsa di persona dal luogo di dimora abituale o temporanea afferisce piuttosto al rapporto che ciascun cittadino, italiano o straniero, ha con la propria comunità di appartenenza*. Da tale rapporto discendono diritti e doveri reciproci, compreso quello della garanzia del bene più grande, quale è quello della vita.

Pertanto, eccezion fatta per i casi riguardanti le denunce connesse a reati perseguibili d'ufficio, di cui all'art.333 c.p.p., qualora si abbia ragione di temere che dalla scomparsa possa discendere un pericolo per la incolumità personale dell'interessato, è data facoltà a *chiunque, non solo ai diretti familiari*, di sporgere *denuncia* ai fini *dell'avvio immediato dell'attività di ricerca*, anche per il contestuale inserimento dei dati nel CED Interforze (SDI).

Altra importante novità è data dalla istituzionalizzazione delle competenze dei *Prefetti*, punto di “snodo” a livello provinciale di tutte le iniziative di coordinamento delle ricerche e principali referenti del *Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse*. Con tre direttive commissariali loro indirizzate dall'Ufficio (n.155 del 14 gennaio 2013, n.276 del 22 gennaio 2013 e n.831 del 19 febbraio 2013) è stato richiamato, in particolare, il quadro normativo e