

sociale di riferimento per affinare la comprensione sul problema e per incentivare la sociale di riferimento per affinare la comprensione sul problema e per incentivare la individuazione di appropriate metodologie ad uso degli operatori.

L'attività di **ricerca** è effettuata sulla base di apposite *pianificazioni provinciali* che vedono protagoniste le forze dell'ordine, con il concorso degli enti locali, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altri enti, anche privati, attivi sul territorio.

A ben vedere, la legge codifica un *modus operandi* già attuato nella prassi, giacché l'azione svolta dall'Ufficio del Commissario straordinario, sin dalla sua istituzione nel 2007, è stata particolarmente incentrata nell'opera di *impulso alle ricerche*, con riguardo alla *tempestività e alla sinergia degli interventi*.

Questo, ha consentito all'Ufficio di ottenere sinora apprezzabili risultati per far fronte al complesso fenomeno, tanto che **più dei due terzi delle persone scomparse sono state rintracciate alla data del 31 dicembre dello scorso anno**.

Si è potuto, difatti, riscontrare come in tutti i casi di scomparsa verificatisi, l'attivazione dei piani provinciali, da parte delle **Prefetture**, sulla base di quanto indicato, a suo tempo, *nelle linee-guida diramate con circolare commissariale n. 832 del 5 agosto 2010*, ha evidenziato come il puntuale **coordinamento** delle forze dell'ordine e degli altri **soggetti istituzionali**, come pure il **concorso del volontariato**, espressione della società civile, abbia permesso il **ritrovamento dello scomparso** in tempi rapidi.

L'analisi sin qui svolta trova piena corrispondenza in quanto emerso in occasione del convegno organizzato da "Penelope" a Firenze il 15 giugno scorso sul tema "La ricerca delle persone scomparse: nuovi strumenti normativi e tutela delle famiglie".

Il Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Varese, Dr. Massimo Politi, intervenuto in qualità di relatore sull'argomento, ha approfondito alcuni importanti aspetti relativi al raccordo tra la legge 203/2012 e la normativa processuale penale vigente, con riferimento alle competenze dell'Autorità Giudiziaria rispetto a quelle conferite all'Ufficio di Polizia e al Prefetto.

Rinviando al testo integrale del Dr. Politi, che sarà pubblicato successivamente, di cui sarà data notizia anche da parte di questo Ufficio, dato l'interesse che la materia riveste per gli operatori, si ritiene opportuno offrire alla riflessione generale una sintesi dei "passaggi" di maggior rilievo.

La formula adottata dal legislatore con la legge 203/2012 sembra autorizzare la conclusione che ci si trovi di fronte ad un vero e proprio "**procedimento amministrativo**" di ricerca della persona scomparsa, parallelo rispetto all'itinerario della Autorità Giudiziaria, che invece è deputata a perseguire i reati.

Il fatto che nell'Ufficio di Polizia vi siano soggetti che ricoprono anche la veste giuridica di polizia giudiziaria non impedisce di poter concepire un procedimento amministrativo e, dunque, la applicabilità della Legge 241/90, nei limiti della sua compatibilità con la stessa Legge 203/2012.

Questo postula la nomina di un responsabile del procedimento, cui vanno attribuiti precisi compiti, l'esistenza di una unità organizzativa responsabile del procedimento e la comunicazione di avvio del procedimento medesimo a tutti coloro che vi abbiano interesse.

Questi ultimi potrebbero intervenire ex art. 9 e prendere visione degli atti, ex art. 10 della legge, oltre ad essere abilitati alla presentazione di memorie scritte e documenti, che l'Amministrazione avrebbe l'obbligo di valutare ove pertinenti. Si

potrebbe concepire anche un diritto all'accesso ed in sostanza vi sarebbe una **“interazione forte”** fra gli stimoli che provengono dai **congiunti/interessati** e le procedure di ricerca amministrativa. In sostanza, non si vede alcuna difficoltà ed ostacolo normativo a concepire due itinerari differenti e paralleli, perché si tratta di finalità differenti. La Pubblica Amministrazione ricerca la persona in senso fisico, perché si è allontanata dalla comunità familiare, sociale, ecc., e questo è il problema della società in senso lato, mentre la P.G. ed il P.M. vogliono verificare se, collegata alla scomparsa, vi sia un'ipotesi di reato e, quindi, il loro compito non è quello di ricercare e basta.

In questo senso, potrebbe sciogliersi l'annosa questione del dovere di informare il P.M. e dei rapporti fra il P.M. e la Pubblica Amministrazione. Le risposte sono molto semplici e, a parere del Dr. Politi, pacifiche.

Il P.M. va sempre informato dalla P.G. e dalla stessa Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 331 c.p.p., anche per consentire l'espletamento pieno, nella massima latitudine, delle facoltà e dei poteri di P.G. Quest'ultima, viene ricordato dal Procuratore Politi, ha il dovere di ricerca delle fonti di prova, anche indipendentemente dalle direttive del P.M.

Si può affermare, pertanto, che le ricerche siano “parallele” ma coordinate.

De iure condendo, sarebbe auspicabile la introduzione di una norma di coordinamento e possibile modifica degli artt. 347 e 348 c.p.p.

La Pubblica Amministrazione persegue un fine diverso da quello dell'A.G. e svolge un altro compito, seguendo altre norme, cioè ricerca un appartenente alla comunità, che non si trova, per salvarlo da pericoli e riconsegnarlo ai familiari.

Il fatto è che tra i compiti dell'uno o dell'altro vi è ovvia necessità di coordinamento, per cui occorrerebbe ipotizzare, secondo il Dr. Politi, la **integrazione di un articolo tra le norme di attuazione del c.p.p.**

Ad esempio, l'art. 116 bis, dopo la norma sul rinvenimento di cadavere, art. 116 c.p.p.: "nel caso di scomparsa di una persona, la P.G. ne avvisa tempestivamente il Procuratore della Repubblica e l'Autorità amministrativa incaricata delle ricerche. Ove il Procuratore della Repubblica che ha ricevuto la notizia, reputi che la scomparsa sia collegata a reati e ritenga preferibile evitare la duplicazione delle indagini e delle ricerche e mantenere il segreto sulle investigazioni, ne informa l'Autorità amministrativa con apposita comunicazione. In tal caso, l'Autorità amministrativa interrompe le ricerche salvo diversa indicazione dell'A.G. Ove non intervenga tale comunicazione, l'Autorità amministrativa procede ad autonome ricerche informando comunque il P.M., tramite gli ufficiali ed agenti di p.g. incaricati, sia di eventuali reati rilevati, sia dell'esito delle ricerche".

Questa norma eviterebbe interferenze in situazioni particolari, come nel classico caso del sequestro di persona a scopo di estorsione.

Ma si tratta di casi di scuola, perché normalmente la ricerca "amministrativa" è finalizzata a rintracciare la persona in pericolo nell'immediatezza dei fatti oppure a cercare la persona o il corpo, nel lungo periodo, nella consapevolezza che ci si trovi di fronte ad un fatto quasi sicuramente criminale od a un incidente che ha messo la persona nell'impossibilità di comunicare, con successivo quasi sicuro decesso. Più complesse sarebbero le situazioni di persone in particolari condizioni esistenziali, che non danno più notizie di se da lungo periodo, minori di età o persone affette da patologie psichiche.

Il magistrato ha, d'altra parte, evidenziato che lo "**strumentario**" per la **ricerca amministrativa** è straordinariamente sguarnito, perché non esistono norme che possano autorizzare ricerche in senso puntuale ed effettivo ed anche ove si pensi ad ordinanze contingibili ed urgenti, comunque occorre scontare i limiti

costituzionali. In sostanza e ad esempio, in mancanza di una norma espressa, non sarebbe possibile l'esplorazione amministrativa dei tabulati telefonici, stante il limite di cui all'art. 15 della Costituzione. Anche il domicilio è inviolabile, ex art. 14 Costituzione e né vi si possono eseguire ispezioni se non nei casi e nei modi stabiliti dalla legge.

L'audizione amministrativa delle persone informate sui fatti viene ritenuta, invece, sempre possibile.

Tre sono le cose, considerate principali, che bisogna fare per cercare una persona (non solo per ricercare le prove di un reato, ma proprio per cercare la persona). La visita a casa e l'ispezione dei luoghi di vita, i tabulati telefonici, localizzazione, tracciamento ecc, e l'audizione delle persone di famiglia e di quelle che per ultime hanno visto la persona scomparsa. Ma se vi è opposizione ad esempio dei familiari – proprietari di casa, in mancanza di legge esplicita o di provvedimento dell'A.G., la polizia amministrativa non potrebbe varcare la soglia di casa e non potrebbe e non può esplorare i tabulati telefonici senza un decreto dell'A.G.

La polizia giudiziaria può, comunque, verbalizzare quanto riferito dalle persone informate sui fatti, fondando tale facoltà, allo stato non senza difficoltà, sull'art. 1 del Testo Unico Leggi di P.S. (l'Autorità di P.S. veglia sul mantenimento dell'ordine pubblico, sulla sicurezza dei cittadini, e sulla loro incolumità).

Questi gli aspetti principali trattati dal magistrato a Firenze, sui quali sarà utile ritornare per la verifica delle possibili azioni da intraprendere, eventualmente, anche a carattere legislativo.

La legge 203/12 disciplina anche il ruolo degli *organi di informazione*, comprese le strutture specializzate, televisive e radiofoniche, che hanno una

consolidata esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse, con il consenso dei familiari interessati.

Obbligatoria, infine, la *revoca* della *denuncia* nel caso in cui vengano meno i motivi che ne hanno dato luogo.

Sin qui il dettato normativo.

8. PROSPETTIVE FUTURE

Rispetto all'articolato normativo, si ritiene opportuno proporre la introduzione di talune integrazioni, quantomeno in via amministrativa.

Dovrebbe essere, innanzitutto, specificato meglio il rapporto *tra il Commissario e i Prefetti e tra questi, le Forze dell'ordine e l'Autorità giudiziaria*.

Per garantire, poi, la *uniformità a livello nazionale delle procedure di ricerca*, ferma restando l'autonomia decisionale dei singoli Prefetti e i diversi scenari, si potranno proporre *schemi "tipo" di piano provinciale* da condividere con tutte le componenti interessate.

Sarebbe utile precisare gli scenari di riferimento con riguardo non solo ai luoghi oggetto delle battute di ricerca ma anche alle diverse tipologie di scomparsa (minori, anziani, italiani, stranieri, maschi, femmine) e alle possibili motivazioni. Si eviterebbe, ad esempio, la generalizzazione, invalsa nel passato, da parte degli operatori di polizia di inserire nello SDI la motivazione dell'allontanamento volontario, a vantaggio *dell'approfondimento del "profilo" dello scomparso anche sotto l'aspetto psico-antropologico*. Aspetto che si rivela determinante per l'indirizzo da dare alle indagini e alle ricerche.

A tale scopo, potrà essere messa a punto anche la *modellistica* da utilizzare al momento della *denuncia di scomparsa*, con una parte riservata ai familiari, per le integrazioni da apportare anche successivamente alle prime sommarie informazioni rese all'autorità di polizia.

Tali informazioni saranno utili anche per gestire la fase del "rientro a casa" e, dunque, per attenuare la possibilità di recidiva. In questo modo, si potrà disporre di un quadro più esaustivo dell'evento scomparsa, a beneficio delle attività operative e di quelle d'interesse dell'A.G.

Il problema che si pone all'attenzione delle **Istituzioni** è quello della **condivisione del "dramma" dei familiari**. Dunque, tanto più gli operatori saranno all'altezza del compito tanto più si accrescerà il clima di fiducia reciproco, così fondamentale quando si tratta di salvare una vita umana.

Per questo motivo, potrà essere realizzata una **piattaforma informatica**, compreso un **sito web**, che possa **connettere** l'Ufficio del **Commissario** a tutti i **soggetti istituzionali**, ai **familiari** degli scomparsi, alle **associazioni** e ai **cittadini**. Sarà possibile, così, incrementare il livello di conoscenza, in generale e sui singoli casi, ed interagire con tempestività nelle attività di ricerca, nel rispetto dei diversi ruoli e competenze.

La previsione della istituzione di una **"consulta"** a supporto, dell'azione del **Commissario** potrà favorire la **canalizzazione** verso il proprio **Ufficio** delle diverse **componenti pubbliche** e del **volontariato sociale** che a livello nazionale sono coinvolte nel problema e che, diversamente, rimarrebbero parcellizzate nelle singole e rispettive competenze.

Tra queste, il **Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Salute, degli Esteri, il Dipartimento per le Pari Opportunità, le Regioni e l'ANCI**, per citare i soggetti pubblici.

La rappresentanza delle **Associazioni** nella **"consulta"** sarebbe garantita, tra tutte, dalla **Associazione dei familiari e degli amici delle persone scomparse**, **Penelope**, che ha il merito di avere coinvolto tutte le più Alte Istituzioni nel percorso di riconoscimento legislativo del fenomeno e nella istituzione della figura del **Commissario per le persone scomparse**.

A **Penelope** si affiancano altre realtà associative di rilievo che, in questi anni, hanno collaborato con l'Ufficio del **Commissario**: l'**Associazione "Alzheimer**

Uniti” e “Psicologi per i Popoli”, oltre, ovviamente, a “Telefono Azzurro”, per quanto riguarda i minori.

La figura del *Commissario* potrà, inoltre, rafforzare il proprio ruolo di *garante della “continuità” delle azioni a tutela degli scomparsi e dei loro familiari* con la previsione della **durata quadriennale** dell’incarico e **non annuale**, come tuttora previsto dal dPR di nomina.

Inoltre, nella logica della ottimizzazione delle risorse esistenti, l’**Ufficio** dovrà, dotarsi di *strutture organizzative autonome*, anche sotto il *profilo finanziario*.

A tale riguardo, si ritiene necessario, in prima battuta, porre mano alla *rimodulazione del dPCM 11 marzo 2008*, concernente la determinazione della *struttura organizzativa posta a supporto dell’attività del Commissario*, che si ritiene debba essere non inferiore almeno alle **trenta unità**, di provenienza non solo dal Ministero dell’Interno ma anche da altre Amministrazioni, Enti, Agenzie e Ordini professionali.

La persistente *carenza di risorse umane e finanziarie*, quale è riscontrabile, tuttora, nell’ambito delle dotazioni disponibili da parte delle Amministrazioni interessate al fenomeno, non può esimere dalla ricerca di soluzioni volte ad individuare specifiche *intese di solidarietà* per supportare i **familiari delle persone scomparse** ricorrendo eventualmente anche a **“fonti alternative” di finanziamento**, ad esempio, da parte di fondazioni private o alla collaborazione con il mondo del volontariato, vera ricchezza del nostro Paese.

Altra questione è quella della possibile **integrazione normativa** dell’attuale testo, segnatamente, per quanto attiene alla reintroduzione del **“fondo di solidarietà” per i familiari delle persone scomparse**, previsto nelle precedenti formulazioni dei disegni di legge presentati nelle passate legislature.

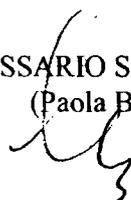
Pur considerando le attuali prescrizioni restrittive del bilancio pubblico, per alimentare la rete istituzionale di sostegno alle famiglie, dovrebbe essere riconsiderata tale possibilità anche con una *dotazione finanziaria simbolica*, che potrebbe essere tratta dalle risorse a disposizione di altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio.

Per quanto tratteggiato in questa breve relazione, appare di tutta rilevanza la fenomenologia della scomparsa di persone.

E' proprio in quest'ottica che si conclude con l'auspicio di vedere realizzata un'apposita *sessione* sull'argomento in occasione del prossimo *semestre di presidenza italiano dell'Unione Europea*, anche nell'ottica di realizzare una rete di scambio di informazioni e di iniziative comuni.

Roma, giugno 2013

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
(Paola Basilone)



ALLEGATI

Relazione 2012



Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

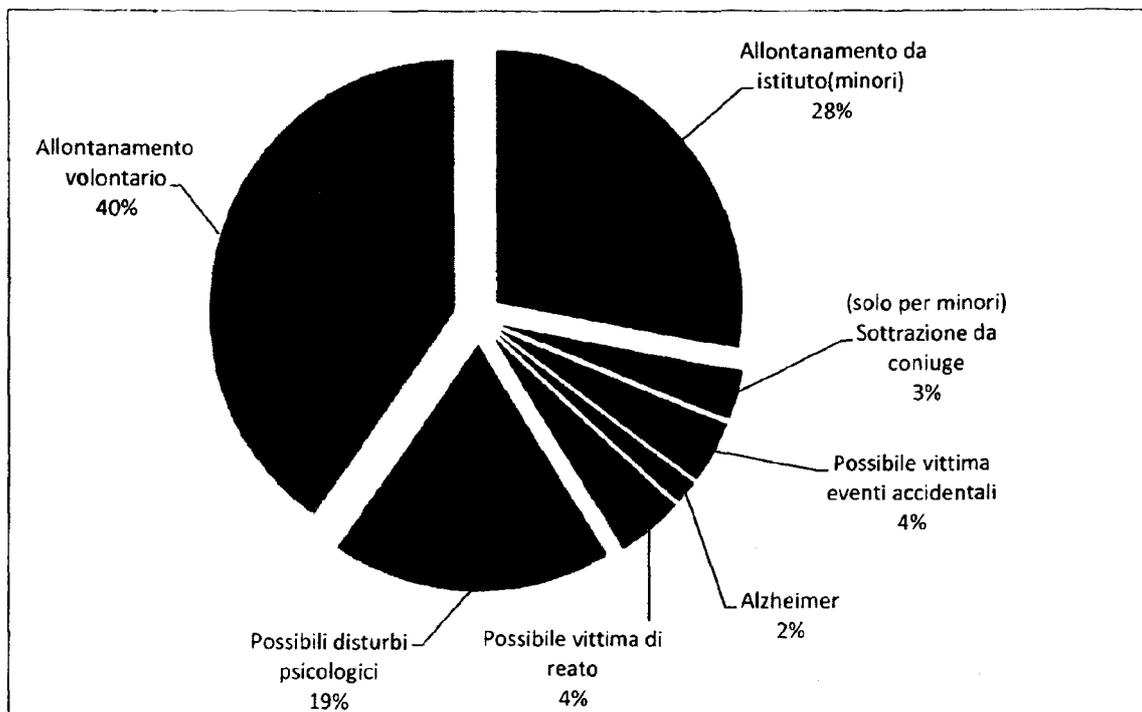
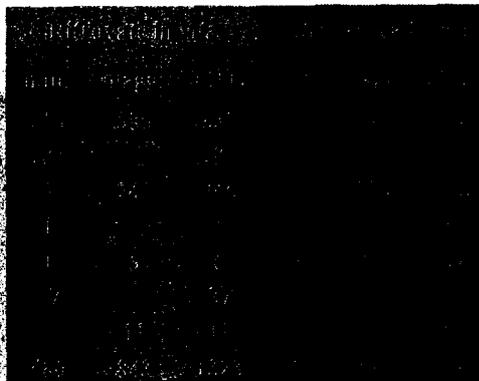
Casi seguiti dall'Ufficio

(al 31 dicembre 2012)

Allegato 1

Personne scomparse

Motivazione della scomparsa	min.	magg.	TOT.
Allontanamento volontario	275	778	1053
Allontanamento da istituto (solo per i minori)	728		728
Possibili disturbi psicologici	6	479	485
Possibile vittima di reato	18	99	117
Possibile vittima eventi accidentali	10	95	105
Sottrazione da coniuge (solo per minori)	82		82
Alzheimer		41	41
TOTALE	1119	1492	2611



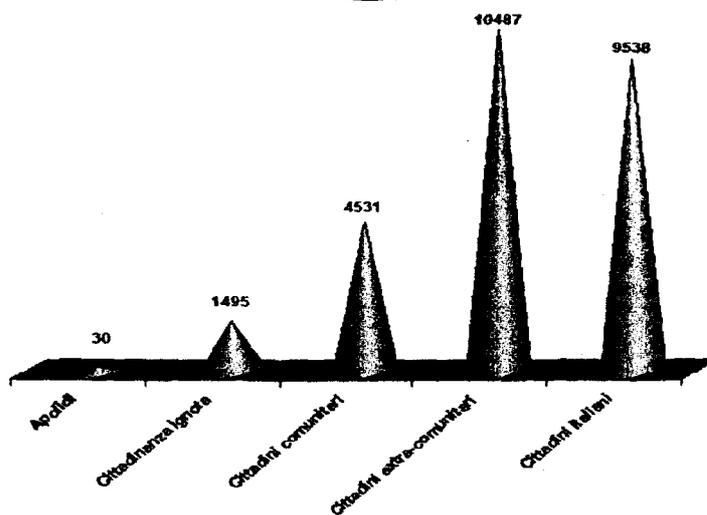
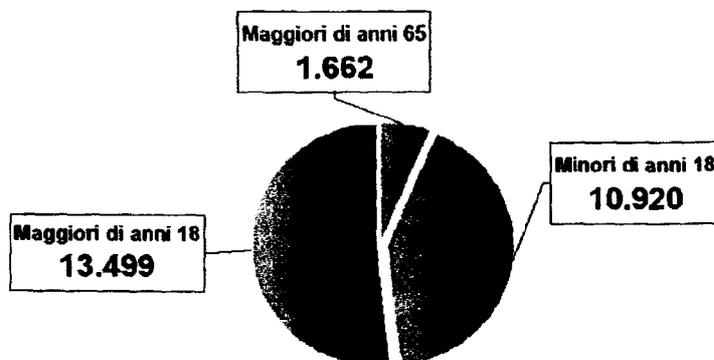
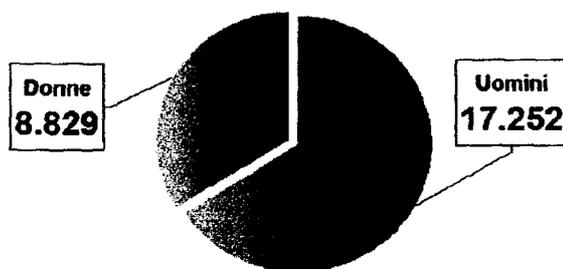


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Allegato 2

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2012
(elaborazione dati gennaio 2013)**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE 26.081



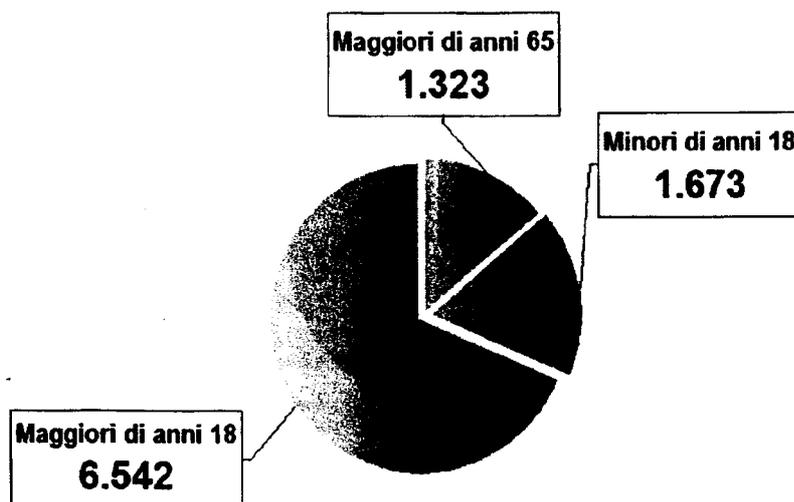


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

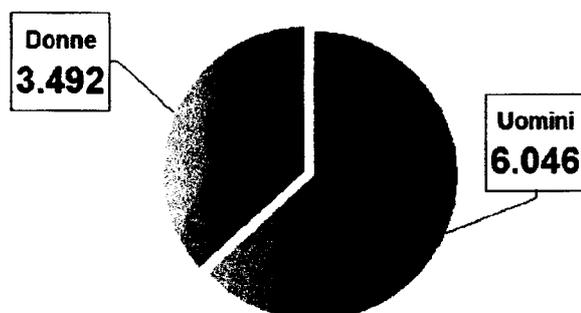
All. 2 (pag.2)

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2012
(elaborazione dati gennaio 2013)**

Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per fasce di età



Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per sesso



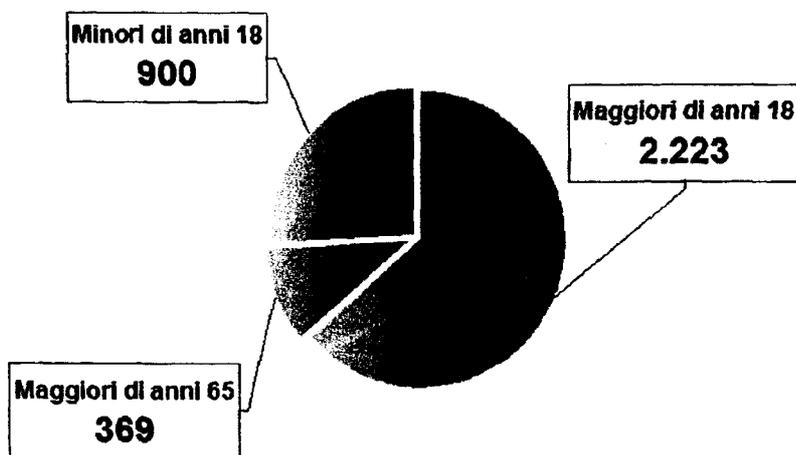


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

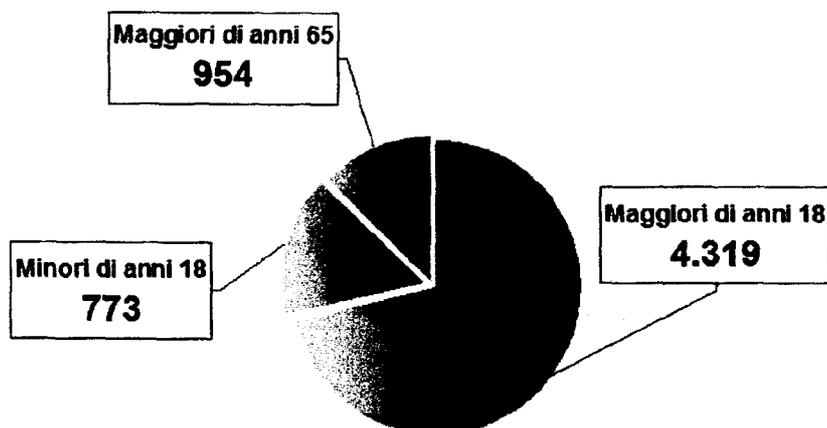
All. 2 (pag.3)

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2012
(elaborazione dati gennaio 2013)**

Totale delle donne di cittadinanza italiana distinte per età



Totale degli uomini di cittadinanza italiana distinti per età



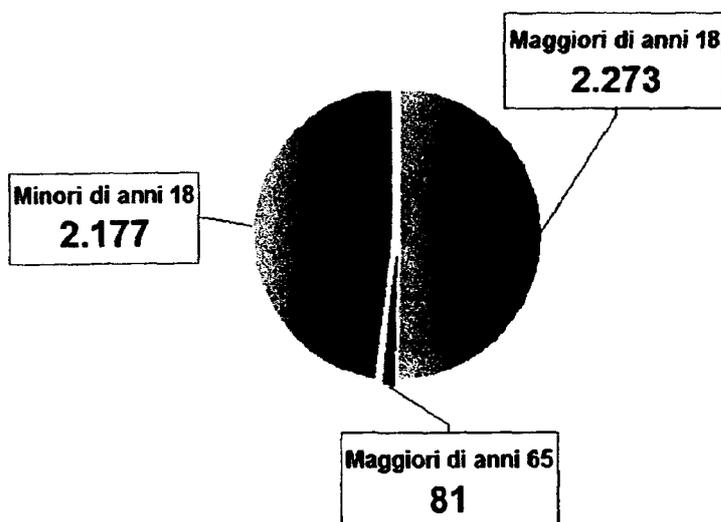


Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

All. 2 (pag.4)

**Persone straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 31 dicembre 2012
(elaborazione dati gennaio 2013)**

Totale degli scomparsi (cittadini comunitari) distinti per età



Totale degli scomparsi (cittadini extra-comunitari) distinti per età

