

Commissario straordinario del Governo

per le persone scomparse

XIII Relazione

Primo semestre 2015

PAGINA BIANCA

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

il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Prefetto Mario Morcone

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>1</i>
<i>1. Il fenomeno della scomparsa di persone: agire sulla prevenzione per contenerne la crescita</i>	<i>3</i>
<i>2. L'aggiornamento del dato statistico, le categorie e le motivazioni di scomparsa: continua la positiva inversione di tendenza sul numero dei ritrovati</i>	<i>7</i>
<i>2.1 L'attività di coordinamento delle Prefetture</i>	<i>12</i>
<i>3. I corpi senza identità: il Registro nazionale e il ruolo dell'Ufficio volto a favorirne la identificazione</i>	<i>14</i>
<i>3.1 I migranti scomparsi recuperati senza vita sulle coste italiane. Le ulteriori azioni dell'Ufficio per contribuire a rafforzare l'impegno umanitario del Paese</i>	<i>17</i>
<i>4. I "soggetti deboli" scomparsi: la localizzazione dei malati di Alzheimer, le scomparse di genere, i minori e i minori stranieri non accompagnati</i>	<i>22</i>
<i>5. Il servizio pubblico radiotelevisivo e la tecnologia della rete a servizio delle istituzioni e delle famiglie delle persone scomparse: la convenzione con la RAI, con Google e con Facebook</i>	<i>33</i>
<i>6. Conclusioni</i>	<i>36</i>

Allegati

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il fenomeno della scomparsa di persone nel nostro Paese continua a destare allarme sociale, come viene continuamente registrato anche dagli organi d'informazione, oggi più attenti alla dimensione umana del problema e come è dato di riscontrare da parte dell'Ufficio nel contesto della società italiana attuale, purtroppo anch'essa non dissimile da quella connotazione di "liquidità" dei valori tradizionali che eminenti sociologi ed economisti hanno attribuito all'intero consesso umano. Anche in questa occasione, pertanto, in ossequio alla missione istituzionale affidata, con la presente XIII relazione, si riferisce in ordine alle attività svolte sino a giugno 2015 unitamente all'aggiornamento statistico del dato nazionale alla stessa data.

Nei capitoli che seguono sono evidenziati i notevoli traguardi raggiunti in termini di miglioramento e consolidamento delle buone prassi afferenti il coordinamento, stabile ed operativo, tra le Amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno, il monitoraggio dei numerosissimi casi registrati, 7.993 in più (dal 1° gennaio al 30 giugno 2015) solo in questo primo semestre, l'impulso dato dall'ufficio all'azione investigativa, assistenziale e sociale, con l'analisi scrupolosa di tutte le relative informazioni, anche di carattere internazionale, ma soprattutto la individuazione e la proposta alle competenti autorità, Presidenza del Consiglio ed Amministrazioni dello Stato, in primis Ministero dell'Interno, di soluzioni e misure per rendere più efficace l'azione amministrativa e l'informazione nel settore.

Il trend positivo delle persone scomparse e poi ritrovate (119.802 al 31 dicembre 2014 e 125.657 al 30 giugno 2015, con una differenza in positivo di 5.855) (*allegati 1, 2 e 2bis*), ci incoraggia a proseguire il percorso avviato ormai quasi otto

anni fa e ad agire con immutata positività sul terreno della prevenzione, in ciò continuando a coinvolgere gli attori principali del problema, famiglie, istituzioni e la società civile.

1. IL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE: AGIRE SULLA PREVENZIONE PER CONTENERNE LA CRESCITA

L'analisi fatta nelle passate relazioni sul fenomeno scomparsa ha evidenziato come questo sia sempre la spia di un problema per chi lo vive, direttamente o indirettamente. E poiché l'operatore istituzionale è abituato a misurarsi con la concretezza dei fatti, non può risolvere la questione rimandando alla psicologia o alla sociologia la soluzione delle singole situazioni, senza entrare, invece, nel merito di una riflessione profonda sulla evoluzione della nostra società.

Questo perché più è approfondita la conoscenza delle cause e delle reali motivazioni che hanno determinato la scomparsa, e più strumenti si possono avere a disposizione per risolvere i singoli casi e, come sarebbe meglio, per contribuire a prevenirli.

Si torna a dire che su un piano socio-culturale la **scomparsa volontaria**, che è la **categoria più numerosa**, deve essere contestualizzata più che mai nell'ambito della forte crisi economica che dal 2007 sta interessando tutta l'Europa.

Naturalmente, questa crisi non è solo il prodotto del giuoco intrecciato dei fattori e problemi economici ma ha una chiara radice antropologica.

Gli studi di settore portati avanti da ISTAT e CENSIS dimostrano come la crisi italiana sia il frutto di una profonda decadenza della "costellazione valoriale", che continua ad influenzare profondamente le scelte dei singoli e quelle collettive e, di conseguenza, il modello di sviluppo della nostra società.

Già nella **XI relazione commissariale** si è parlato, cioè, della esigenza di rapportare questo delicatissimo problema, dell'allontanamento di una persona dalla propria famiglia e dalla propria comunità, alle tensioni sociali che condizionano

negativamente il proprio vivere.

Eccezion fatta per le scomparse di persona adulta connesse a fattispecie di reato, quelle di genere o quelle riguardanti i minori, ad esempio, i così detti **allontanamenti “volontari” degli over 65**, classe di età riferibile agli imprenditori individuali, ai pensionati, ai malati di Alzheimer, fasce deboli della popolazione, sono **diminuiti nel corso del primo semestre 2015 di 6 unità**.

Se è pur vero che proprio in questa categoria si registra il maggior numero di ritrovamenti, frutto come si diceva del miglioramento delle attività di ricerca condotto dalle forze dell'ordine, con il coordinamento delle prefetture, ma anche della maggiore attenzione mediatica, non si può sottacere che la crisi della coesione sociale, la crescente rilevanza dei localismi, la difficoltà dei governi di garantire la copertura economica e la protezione sociale delle famiglie stiano pesantemente influenzando i comportamenti delle persone. Si è detto delle scomparse che si sono successivamente rivelate vere e proprie fughe dai creditori, dal disagio economico che sfocia nella depressione e nella patologia psichica. Sono, difatti, in aumento i casi di giovani inoccupati che non trovano di meglio che abbandonarsi alla strada, se non addirittura alla autodistruzione.

Studiare questo motore interno, che più volte “esplode” nella dimensione individuale e soggettiva della scomparsa è alla base della iniziativa del **“Libro bianco”**, avviata dall'ufficio lo scorso anno con autorevoli rappresentanti della Università Cattolica di Milano, con ISTAT e CENSIS. Il campione di famiglie di scomparsi che verrà presto chiamato a collaborare in questa importante e prima iniziativa del genere darà modo a chi ha la responsabilità istituzionale di contenere la crescita del fenomeno di avviare **azioni** per così dire **“ a monte” del problema**, in modo da contribuire a prevenirlo. Anche questo è l'intendimento alla base di

operazioni che ci hanno condotto, ad esempio, a favorire la **sperimentazione** di sistemi di **localizzazione satellitare dei malati di Alzheimer**, come pure i **protocolli d'intesa con prefetture, comuni e associazioni del volontariato sociale** tesi a salvaguardare le **vittime di abusi**, come i **bambini**, in particolare quelli **stranieri, che si allontanano dagli istituti e case famiglia di affidamento** o che gravitano nel mondo degli alloggi occupati, o come l'**osservatorio sulle scomparse delle donne**, sempre più spesso oggetto di barbare violenze.

Come ha avuto modo di riferirci il Prof. De Rita, presidente del CENSIS, nel corso di un primo approfondimento fatto sul tema delle scomparse,” la crisi attuale, per come continua a configurarsi, tocca non solo le costellazioni valoriali della vita sociale, ma anche quelle della psicologia personale: è una crisi che chiama in discussione il ruolo della responsabilità, del rapporto con l'altro più che con se stessi, dell'autorità, del desiderio, del rischio, del differire da se stessi per il massimo continuo riposizionamento. Basta fermarsi un attimo su qualcuno di questi temi per accorgersi che sono i temi centrali della riflessione filosofica e psicologica insieme e per avvertire come nella dinamica sociale innescata dalla crisi ci sia posto prioritario per approcci non più solo economici e sociologici, ma chiaramente psicoanalitici. Possiamo tutti dirci curiosi di come e quando tali approcci prenderanno voce e peso nei prossimi anni”.

Con questa sensibilità si intende continuare a portare avanti l'attività dell'ufficio, consapevoli della importanza della **formazione** di tutti gli **operatori coinvolti**, forze di polizia, prefetture, volontariato sociale e tecnico specializzato nelle operazioni di ricerca, anche di un corpo senza vita. Perché non dimentichiamo mai il richiamo delle associazioni dei familiari al dramma di una “vita sospesa”.

Il successo che ha avuto l'operazione di **formazione di oltre seimila operatori e funzionari della Questura di Roma e di quelli della Scuola di Nettuno**, attività conclusesi a marzo scorso, incoraggia l'ufficio a proseguire anche su questo campo.

E' stata, difatti, già programmata la convocazione presso la **ex SSAI** del Ministero dell'interno di una serie di **moduli formativi** per i **funzionari** della **carriera prefettizia** e per il personale contrattualizzato di prefetture e dello stesso Ministero dell'Interno.

2. L'AGGIORNAMENTO DEL DATO STATISTICO, LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA: CONTINUA LA POSITIVA INVERSIONE DI TENDENZA SUL NUMERO DEI RITROVATI

Dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 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 **31.372** (**8.524 italiani** e **22.848 stranieri**), di cui **13.085 maggiorenni** (**6.712 italiani** e **6.373 stranieri**) e **18.287 minorenni** (**1.812 italiani** e **16.475 stranieri**). **Sono 7.993 i casi di persone scomparse in più rispetto al 31.12.2014.**

Gli **uomini** sono **22.455** (**5.513 italiani** e **16.942 stranieri**) e **8.917** sono le **donne**. Di queste, **3.011** sono italiane e **5.906** sono straniere (*allegati dal 4 all'8*).

Come si è avuto modo di evidenziare, in occasione della pubblicazione della XII relazione semestrale, il **salto di qualità** che si è potuto registrare a fine 2014 per la prima volta dalla istituzione della figura del Commissario straordinario attiene allo **scarto minimo tra il numero delle denunce di scomparsa e quello relativo alle persone ancora da rintracciare**. Questo trend continua ad essere positivo perché se le denunce di scomparsa sono comunque in aumento, essendo passate da 149.036 alla data del 31 dicembre 2014 a **157.029** alla data del 30 giugno di quest'anno, le persone rintracciate alla stessa data sono state **125.657**. Questo eccellente risultato è ascrivibile al percorso, comunque non facile, fatto dall'ufficio in questi quasi otto anni di lavoro per costruire, al pari della maggior parte dei paesi UE, un vero e proprio sistema nazionale di ricerca.

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, lo stimolo offerto alle Procure della Repubblica e alle Forze dell'ordine nell'azione investigativa rendono oggi **possibile di ritrovare oltre l'80% degli scomparsi**.

Infatti, a fronte di **15.047** denunce di scomparsa in più nel solo anno 2014 (il totale al 31 dicembre 2013 era di 133.989 casi a partire dal 1974) e di **7.993** fino al primo semestre 2015 (differenza tra il totale – 149.036 - acquisito al 31 dicembre 2014 e quello di 157.029 al 30 giugno 2015), ne sono stati rintracciati in totale **125.657**, con uno scarto pari a **31.732** persone ancora da rintracciare. In altri termini, la percentuale di scarto in positivo tra denunce di scomparsa e persone ritrovate – al 31 dicembre 2014 – era dell'80,3%, mentre, già al primo semestre 2015, lo stesso tipo di percentuale sfiora l'80% annuale, confermandosi già al 79,7%. Questo dato è tanto più confortante se si pensa che tra queste persone rintracciate vi sono anche quelle scomparse in anni precedenti, a dimostrazione che anche se i relativi fascicoli processuali possono per motivi giudiziari essere stati archiviati, non lo sono certo le attività di ricerca, che non subiranno mai più un calo di attenzione, come si è dovuto riscontrare, purtroppo, in taluni casi, nel passato.

Ci si trova, dunque, di fronte ad una **novità assoluta**, in quanto si conferma, nei numeri, il trend positivo nella differenza tra casi di scomparsa e persone ritrovate.

Questo a dimostrazione che, se pure in crescita, il fenomeno è ormai gestito sia a livello territoriale che nazionale.

La **obbligatorietà dell'avvio immediato delle ricerche**, la possibilità per **chiunque di sporgere denuncia**, lo **sviluppo dei piani provinciali**, a copertura

dell'intero territorio nazionale, la loro modulazione e continuo aggiornamento sulla base delle diverse realtà territoriali sono il risultato dell'azione di stimolo dato dall'Ufficio sino ad oggi.

Anche la condivisione con le diverse componenti operative, prime fra tutte le Forze dell'ordine e le Autorità Giudiziarie, che operano con sempre maggiore sensibilità anche in questo settore, con le comunità locali, le associazioni di volontariato, con il sistema di protezione civile e i vigili del fuoco continuano a rafforzare questo andamento.

Ritornando all'aggiornamento del dato nazionale, si vuole evidenziare come tra i maggiorenni particolare attenzione va posta ai **1.298 scomparsi di età superiore ai 65 anni**. Gli **over65 italiani** sono **1.067**.

Altra categoria non meno meritevole di attenzione è rappresentata dagli **italiani scomparsi all'estero** che sono **177**, dei quali **131 maggiorenni**, **19 over 65** e **27 minorenni**.

Le regioni ove il fenomeno è più ricorrente sono il **Lazio** (6.757), la **Sicilia** (4.821), la **Lombardia** (3.504), la **Campania** (3.211), e la **Puglia** (2.840) (*all. 9*).

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 (maggiorenni e minorenni, italiani e stranieri)** è quella per **allontanamento dagli istituti e comunità**, seguita dagli **allontanamenti volontari**, dalle scomparse dovute a **disturbi psicologici**, a quelle riguardanti le **sottrazioni di minori** da parte di uno dei coniugi o da un familiare e, infine, da quelle legate alla commissione di altri specifici **reati** (*allegato 10*).

Per quanto riguarda, in particolare, **le persone maggiorenni**, se non si

considerano “le motivazioni non determinate” (**8.710**) riferite agli *anni precedenti il 2007* quando non era ancora obbligatorio per gli operatori di polizia inserire la motivazione di scomparsa, la casistica più ricorrente è quella degli *allontanamenti volontari* dei **cittadini italiani**. Come si è detto, fra i maggiorenni, desta particolare allarme la categoria delle persone anziane. Gli *ultra sessantacinquenni scomparsi* alla data del 30 giugno 2015 sono **1.298**. Di questi 112 hanno come motivazione della scomparsa “possibili disturbi psicologici” e molto spesso, si tratta di *malati di Alzheimer* o di adulti affetti da malattie neurologiche.

Per questa categoria, come si è avuto modo di riferire anche nella XII relazione semestrale, si è in procinto di sottoscrivere **un apposito protocollo** d’intesa con il **Ministero dell’Interno, il Ministero della Salute e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, volto a favorirne la **geolocalizzazione**.

Per quanto riguarda, invece, **i minori italiani e stranieri scomparsi** dal 1974 al 30 giugno 2015 *l’allontanamento dagli istituti/comunità di affido* risulta essere la motivazione *più frequente* per numero di casi registrati (**7.067**, di cui **475** italiani e **6.592** stranieri). La fascia d’età maggiormente interessata è sempre quella compresa tra i *15* ed i *17 anni*.

Seguono gli *allontanamenti volontari dei minori*, che sono **5.509**, di cui **470** italiani e **5.039** stranieri; le **sottrazioni di minore** da parte del coniuge o di un congiunto sono **341** (**di cui 4 sono genitori maggiorenni**); le **possibili vittime di reato** (**15**) e, infine, le scomparse di **minori** per i quali si è potuto accertare un **disturbo psicologico** sono **9**, di cui **5** italiani.

Resta sempre da considerare l’alto **numero di scomparse di minori** la cui **motivazione** non era stata inserita nelle denunce precedenti il 2007 (**5.350**) e le **scomparse di minori**, principalmente **stranieri non accompagnati**, che