

*Si desidera ringraziare per il sostegno
e l'apprezzamento rivolto all'Ufficio,
in particolare*

*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 Franco Gabrielli
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

*il Dipartimento per le Politiche del Personale
dell'Amministrazione civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie*

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>1</i>
<i>1. L'aggiornamento al 31 dicembre 2016 del dato statistico: le categorie e le motivazioni di scomparsa</i>	<i>5</i>
<i>2. I principali settori d'intervento</i>	<i>13</i>
<i>2.1 Il coordinamento e monitoraggio delle attività</i>	<i>13</i>
<i>2.2 La formazione</i>	<i>17</i>
<i>2.3 Il contesto internazionale</i>	<i>19</i>
<i>3. Il profilo legislativo: il contributo dell'ufficio per favorire la identificazione dei corpi senza identità</i>	<i>23</i>
<i>4. Conclusioni</i>	<i>27</i>
<i>Allegati</i>	<i>29</i>

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con decreto del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 2017 sono stato confermato nell'incarico di Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno della scomparsa di persone, con i poteri previsti dall'art.11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e con i compiti di cui all'art. 1 del dPR 22 luglio 2009, che di seguito ritengo opportuno ricordare:

- a) assicurare il **coordinamento stabile ed operativo** tra le Amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse, curando il raccordo con le pertinenti strutture tecniche;
- b) **monitorare le attività delle istituzioni** e dei soggetti impegnati, sotto i vari profili, sia con riguardo al numero dei **casi registrati**, sia con riguardo all'azione investigativa, assistenziale e sociale, analizzandone le relative **informazioni**, anche di carattere internazionale, al fine di individuare e proporre alle competenti autorità eventuali **soluzioni** e misure per rendere più efficace l'azione amministrativa e l'informazione nel settore.

La istituzione della figura del Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno della scomparsa di persone risale al **31 luglio 2007** e da allora si sono avvicendati nell'incarico, me compreso, quattro Commissari straordinari, tutti Prefetti della Repubblica.

Il decreto presidenziale dispone che il Commissario straordinario riferisca semestralmente sullo svolgimento della propria attività al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sino ad oggi sono state predisposte quindici relazioni semestrali.

Con la **XVI relazione**, che ci si accinge ad illustrare con i **dati aggiornati al 31 dicembre 2016**, pervenuti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, si tratterà il **bilancio** della gestione **triennale** operata dallo scrivente. Bilancio che posso dire con orgoglio risulta essere assolutamente positivo. Di fatto, sono stati raggiunti **obiettivi di eccellenza** sotto il profilo della professionalità nell'azione di ricerca, sia da parte delle forze dell'ordine che dalle prefetture, che ha portato a registrare **145.445 rintracci** su **189.110 scomparse**. **Le persone scomparse ancora da rintracciare** sono, pertanto, **43.665**, di cui **30.063 sono minorenni**, quasi tutti **stranieri non accompagnati**. Su questo fronte l'Ufficio, con la Prefettura di Roma e con tutti gli altri attori istituzionali, ha sottoscritto una intesa volta ad approfondire il delicatissimo fenomeno e, naturalmente, a contenerlo e prevenirlo con azioni mirate.

Per meglio approfondire il fenomeno delle scomparse di persone, prendiamo in esame il solo anno 2016. Secondo i dati forniti dal Sistema Informativo Interforze, nel corso del suddetto anno sono state presentate 22.483 denunce di scomparsa, di queste il 66% si riferiscono a cittadini stranieri, in particolare 14.728, di cui l'88% è composto da minorenni (13.015) - mentre 7.755 sono italiani ovvero il restante 34% del totale. Nel corso dello stesso anno la maggior parte degli italiani viene ritrovata nell'arco di pochi giorni - se non addirittura ore - in pratica, l'84% (6.508), mentre per gli stranieri la percentuale dei ritrovati si arresta al 33% (4.356). Questo perché, trattandosi per la maggior parte di minori non accompagnati, gli stessi fuggono dai centri di accoglienza o case famiglia, dove solitamente si trattengono per pochi giorni, per raggiungere le loro comunità di appartenenza all'estero, in particolare nel nord Europa.

A tali risultati, si aggiunga il **rilievo internazionale** che l'**Ufficio** ha assunto nella gestione del delicato settore delle **identificazioni delle vittime dei naufragi nel Mediterraneo** con riflesso nelle **Istituzioni UE** ed **ONU** ma anche nella pubblica opinione e nei media. La **metodologia scientifica** utilizzata, che è stata condivisa da tredici Università italiane coordinate dalla prof.ssa Cristina Cattaneo responsabile del Laboratorio Labanof di Milano, è considerata unanimemente una “best practice” ed ha avuto gli onori di una pubblicazione sulla rivista scientifica “**The Lancet**”. Senza parlare poi dell’audizione sull’argomento, tenutasi a gennaio dell’anno scorso al **meeting aperto del Consiglio di Sicurezza ONU**, a significare come l’attenzione rivolta all’Ufficio da parte dell’Alto consesso derivasse non solo dal **profilo umanitario** dell’operazione, quanto in particolare dalla esigenza di approfondire lo scenario europeo meridionale caratterizzato da flussi migratori consistenti e, dunque, dalla necessità di contribuire a **salvaguardare la pace e la sicurezza globale**.

Si vuole, infine, dare la dimensione dell’evoluzione del **carico di lavoro** gestito dall’Ufficio in questi ultimi tre anni in quanto il numero dei casi posti alla nostra attenzione ha reso necessaria l’apertura di **oltre 13.000 fascicoli**.

Tenuto conto del trend dei dati, si può legittimamente ipotizzare che la situazione sia destinata ad aggravarsi e si ritiene, quindi, doveroso proporre nuovamente la **revisione del dPCM 11 marzo 2008** concernente la consistenza organica della struttura organizzativa a supporto del Commissario.

Sarebbe, inoltre, appropriato predisporre un provvedimento governativo che **integri l’assetto normativo vigente**, per meglio definire la sostanza dei poteri commissariali e consentire il pieno espletamento della missione affidata.

PAGINA BIANCA

1. L'AGGIORNAMENTO AL 31 DICEMBRE 2016 DEL DATO STATISTICO: LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA

Dall'analisi dei dati forniti dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza riferiti al periodo 1° gennaio 1974 - 31 dicembre 2016, si evince che il totale dei casi di scomparsa in Italia è pari a **189.110** persone, di cui **145.445** sono le persone ritrovate e **43.665** ancora **da rintracciare** (*all.1*), (distinte in **8.774 italiani** e **34.891 stranieri**). (*all. da 2 a 2/c*)

Rispetto alla scorsa rilevazione dei dati al 30 giugno 2016, si registra un considerevole aumento degli **stranieri** tra le persone ancora da ricercare che **da 28.410 passa a 34.891** con un **aumento del 22,81 %** complessivo.

In particolare, si evidenzia che i soli **minori stranieri** aumentano del **27,94 %** passando **da 21.881 a 27.995**. Per gli **italiani** – che passano complessivamente **da 8.492 a 8.774** – l'aumento invece è **del 3,32 %**.

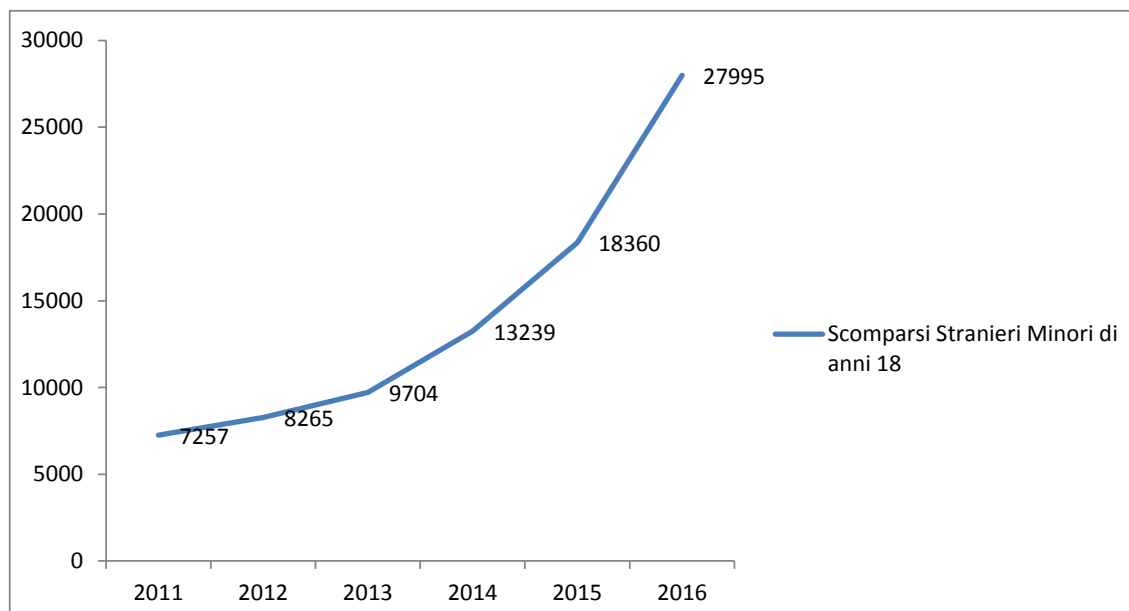
La tabella di seguito riportata consente una visione comparativa delle persone scomparse ancora da ricercare - **minori degli anni 18** - tra il 31 dicembre 2015 e il 31 dicembre 2016, rilevando l'aumento in percentuale, distinto per cittadini italiani e stranieri:

	MINORI di 18 al 31/12/2015	MINORI di 18 al 31/12/2016	AUMENTO %
ITALIANI	1.912	2.068	+ 8,15 %
STRANIERI	18.360	27.995	+ 44,84 %

Per meglio comprendere la dimensione del fenomeno della scomparsa dei **minori stranieri**, viene di seguito riportata una tabella con l'andamento relativo agli ultimi sei anni alla luce dei dati aggiornati al 31 dicembre 2016.

MINORI STRANIERI	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
	7.257	8.265	9.704	13.239	18.360	27.995

La tabella evidenzia come l'incremento maggiore del numero dei minori stranieri scomparsi - che già influenzava in maniera determinante il totale - si sia registrato tra il 2014 e il 2016.



Tra i **43.665** scomparsi in Italia **12.222** sono **maggiorenni** (5.558 italiani e 6.664 stranieri), **1.380 over 65** (1.148 italiani e 232 stranieri) e **30.063 minori** (2.068 italiani e 27.995 stranieri).

In totale risultano **32.838 maschi** (5.733 italiani e 27.105 stranieri) e **10.813 femmine** (3.037 italiane e 7.776 straniere, di cui 4.904 minori di anni 18), per **14** casi non risulta specificato il sesso.

Nel confronto con l'anno precedente, emerge una leggera apertura della forbice tra casi di scomparsa e ritrovamenti, dovuta in larga parte alla scomparsa di minori stranieri, che fa **aumentare la percentuale al 2,3%**.

In ogni caso, resta il trend positivo, registrato per la prima volta alla fine del 2014, che attiene allo scarto minimo tra il numero delle denunce di scomparsa e quello relativo alle persone ancora da rintracciare. Nel 2015 le persone rintracciate alla stessa data sono state 131.718 su 166.280, ovvero il 79,21% del totale. Nel 2016, lo scarto tra il totale dei casi di scomparsi (189.110) e quello dei “ritrovati” (145.445) fa scendere la percentuale complessiva di circa 2 punti (76,91 %). *(all. 3 e 3/a)*

Questo dato ci dà la percezione della prosecuzione dell'eccellente risultato ascrivibile al cammino intrapreso dall'ufficio in quasi dieci anni di lavoro in collaborazione con le prefetture, le forze di polizia e le Autorità giudiziarie.

L'entrata in vigore, a novembre 2012, della Legge n.203 e le circolari commissariali che ne sono scaturite hanno costituito per i Prefetti spunti di riflessione tecnico-operativa, ciò ha favorito il miglioramento del coordinamento delle attività di ricerca sul campo e, di conseguenza, il raggiungimento di sempre migliori risultati nei rintracci.

Al **31 dicembre 2016** sono stati registrati **22.830 casi di denuncia di scomparsa in più** rispetto al **31 dicembre 2015**.

Il coordinamento delle operazioni, la revisione della qualità del dato a livello nazionale e l'attenzione costante anche alle vecchie denunce continua a confermare che le attività di ricerca proseguono nel tentativo di dare risposte ai casi rimasti insoluti. Tale risultato è frutto di un cambiamento della gestione operativa sia a livello territoriale che nazionale, facendo leva sullo strumento legislativo introdotto nel 2012 e sull'attivazione dei piani provinciali delle prefetture, in condivisione, oltre che con le forze dell'ordine e le Autorità giudiziarie, anche con le comunità locali, le associazioni di volontariato, in particolare con quelle dei familiari degli scomparsi e con il sistema di protezione civile che opera con sempre maggiore sensibilità anche in questo settore.

Ritornando all'aggiornamento del dato nazionale, si vuole evidenziare come tra i **maggiorescenti** particolare attenzione va posta ai **1.380 scomparsi di età superiore ai 65 anni**, di cui **1.148 sono italiani**.

Le **regioni** ove il fenomeno è più significativo sono la **Sicilia** (10.830, dove è stato registrato un aumento considerevole della percentuale pari a + 31,71 % rispetto al dato 2015), il **Lazio** (7.519), la **Lombardia** (4.335), la **Campania** (3.870) e la **Puglia** (3.548). (*all.4*)

Per quanto riguarda le categorie e le motivazioni di scomparsa, si riconferma la tendenza degli anni precedenti. L'**allontanamento volontario** si conferma la motivazione principale, mentre allo stesso tempo si registra un aumento sostanziale degli allontanamenti dei minori, in particolar modo di quelli stranieri, dai centri di accoglienza.

Secondo i **dati** forniti dal **Servizio per il Sistema Informativo Interforze** della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il maggior numero degli scomparsi, **18.512**, è registrato

in banca dati con la motivazione di «**allontanamento volontario**», di questi **15.553** sono **minorenni** (14.832 stranieri e 721 italiani).

Relativamente alla motivazione «**allontanamento da casa famiglia-rimpatrio in Italia**», che riguarda un minore fuggito e colpito da un provvedimento dell'Autorità giudiziaria che ne comanda il rimpatrio, sono 1.636 i minorenni scomparsi, di cui 1.522 stranieri e 114 italiani. Nella categoria «**allontanamento da casa/famiglia – vigilanza all'estero**», sono 2.060 i minorenni scomparsi ancora da rintracciare, di cui 2.033 stranieri e 27 italiani.

Per quanto attiene i casi di scomparsa rientranti nella casistica dei «**possibili disturbi psicologici**» le persone ancora da rintracciare sono complessivamente **496 (17 in più rispetto allo stesso periodo del 2015)** così distinti: 16 minorenni, 356 maggiorenni e 124 over 65. In questo ultimo caso, molto spesso, si tratta di **malati di Alzheimer** o di **adulti** affetti da **malattie neurologiche**. Per tale categoria sono in atto procedure di approfondimento per l'applicazione di supporti di geo-localizzazione che possano favorirne il rintraccio.

Le «**sottrazioni dei minori**» sono **419** (14 in più rispetto al 2015, sebbene, come già precisato nella scorsa relazione, 5 casi si riferiscono a maggiorenni erroneamente inserite nei dati riguardanti i minorenni), di cui 234 stranieri e 185 italiani.

Le «**possibili vittime di reato**» sono in totale **106**, di cui 17 minorenni, 88 maggiorenni e 1 anziano ultra 65 enne.

Si osserva, infine, che la maggioranza dei casi, **15.600** ovvero il 36% circa del totale delle persone da rintracciare (43.665), è censita senza motivazione (**non rilevata e/o non conosciuta**), in quanto si riferisce alle denunce di scomparsa registrate prima che vi fosse l'obbligo dell'inserimento

della motivazione di scomparsa. Tuttavia rispetto al passato, si registra un “decremento” di tale fenomeno del 41%, dovuto alla revisione qualitativa del dato che si sta effettuando con la stretta collaborazione di tutte le prefetture.

Nel dettaglio si può osservare che la maggior parte delle denunce di scomparsa censite dal 1974 al 31 dicembre 2016, ovvero il 54,17% riguarda i cittadini italiani, cioè 102.443 denunce su un totale di 189.110, mentre il 45,83% riguarda i cittadini stranieri (86.667).

Questo dato è comprensibile, se si considera che la presenza consistente degli stranieri in Italia inizia alla fine degli anni '80, mentre in precedenza la maggior parte degli immigrati, ad esclusione degli esuli e dei profughi, non possedeva documenti di soggiorno e quindi era difficile denunciarne la scomparsa. Inoltre, non essendo state istituite all'epoca strutture di permanenza e/o identificazione era ancora più difficile monitorarne la presenza sul territorio italiano e presentarne eventuali denunce di allontanamento o scomparsa.

Bisogna considerare, inoltre, che prima dell'entrata in vigore della legge 203/12, era esclusiva facoltà dei parenti denunciarne la scomparsa, per cui gli immigrati che giungevano spesso da soli, senza familiari al seguito sul nostro territorio, nel caso di scomparsa non potevano essere denunciati.

Oggi la maggioranza degli stranieri scomparsi sono segnalati dai responsabili dalle strutture di accoglienza e non dai familiari, trattandosi nella maggior parte dei casi di minori stranieri non accompagnati di passaggio nel nostro Paese.

Per quanto concerne i cadaveri non identificati si può osservare dalla tabella (*all.5*), che è la Sicilia la regione che ne registra il maggior numero con 1.704, in quanto, come già detto nelle precedenti relazioni, il dato comprende anche i casi di rinvenimento connessi al fenomeno migratorio, aumentato

sensibilmente nel corso dei naufragi verificatisi nel 2016 e soprattutto a seguito del completamento del recupero delle salme di cui al naufragio del 18 aprile 2015.

La Sicilia è seguita dal Lazio con 251, dalla Lombardia con 116 e dalla Campania con 77 casi. Per quanto riguarda i cadaveri non identificati cd “domestici” e le iniziative in corso per rendere possibile la loro identificazione, si rimanda a quanto riportato nello specifico capitolo.

PAGINA BIANCA