



# *Ministero dell'Interno*

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO  
PER LE PERSONE SCOMPARSE

*Relazione Semestrale*  
*del Commissario Straordinario*  
*del Governo per le Persone Scomparse*

*Marzo 2008*

# *INDICE*

<b>Premessa e scenario di riferimento</b>	<b>pag. 1</b>
<b>La Missione Istituzionale e i risultati conseguiti nel breve periodo</b>	<b>pag. 2</b>
<i>1. Il monitoraggio dei dati</i>	<b>pag. 3</b>
<i>2. Il coordinamento delle attività operative: il primo censimento dei cadaveri non riconosciuti</i>	<b>pag. 8</b>
<b>L'attività di comunicazione istituzionale e i rapporti con i familiari degli scomparsi</b>	<b>pag. 11</b>
<b>Proposte evolutive a medio e lungo termine</b>	<b>pag. 13</b>
<b>Raccordo informativo con le realtà internazionali: analisi comparata</b>	<b>pag. 18</b>
<i>Francia</i>	<b>pag. 18</b>
<i>Regno Unito</i>	<b>pag. 19</b>
<i>Belgio</i>	<b>pag. 21</b>
<i>Stati Uniti d'America e Canada</i>	<b>pag. 21</b>
<i>Paesi Area Schengen</i>	<b>pag. 23</b>
<b>Conclusioni</b>	<b>pag. 24</b>
- <b>Allegato 1</b>	
<b>Persone segnalate scomparse ripartite per area geografica e fascia d'età alla data del 31.05.2007</b>	
- <b>Allegato 2</b>	
<b>Persone scomparse Italia/Estero alla data del 31.01.2008</b>	
- <b>Allegato 3</b>	
<b>Censimento cadaveri non identificati alla data del 19.03.2008</b>	

## ***PREMESSA E SCENARIO DI RIFERIMENTO***

La relazione che segue ha lo scopo di rendere possibile un esame più mirato sul fenomeno delle persone scomparse in Italia, a seguito della nomina a Commissario Straordinario del Governo conferitami con decreto del Presidente della Repubblica il 31 luglio 2007, ai sensi dell'art.11 della legge n. 400/88, a distanza di sei mesi dall'inizio della operatività della struttura posta a mia disposizione.

Prima di affrontare la disamina del programma sviluppato e dei primi risultati conseguiti, ritengo utile soffermarmi sullo **“scenario”** che nel nostro Paese caratterizza la problematica delle persone scomparse.

La prima questione che si è dovuto affrontare è riconducibile al problema della **dimensione quantitativa del fenomeno** ed a quello della sua **gestione**.

Come ho già avuto modo di dire in altri contesti, l'elevato numero degli scomparsi, unitamente alla carenza di un quadro di riferimento sulle diverse tipologie di scomparsa e sulle procedure per l'analisi delle informazioni relative ai “rintracci” hanno messo in evidenza come le principali **discrasie** alle quali è necessario far fronte siano dovute, da un lato, ad una **elaborazione dei dati non ancora accurata ed omogenea** e, dall'altro, ad un **non puntuale raccordo e coordinamento tra i vari organismi ed istituzioni, a diverso titolo competenti**.

Per questo motivo, la missione affidata dal Governo alla nuova struttura è quella di favorire una lettura più puntuale della complessa problematica e, quindi, di assicurarne un assetto fisiologico e non più patologico.

D'altra parte, anche le famiglie delle persone scomparse e, per tutte, in particolare, l'**Associazione Nazionale delle Famiglie e degli Amici delle Persone Scomparse “Penelope”** aveva evidenziato la necessità di istituire un tavolo di regia unico.

## ***LA MISSIONE ISTITUZIONALE E I RISULTATI CONSEGUITI NEL BREVE PERIODO***

Il decreto del Presidente della Repubblica del 31 luglio 2007 di attribuzione dell'incarico commissariale ha individuato la **missione istituzionale** nell'azione di **coordinamento delle iniziative pubbliche per favorire la ricerca di soggetti scomparsi**, ferme restando le specifiche competenze delle forze di polizia e della magistratura.

Il presupposto fondamentale per lo svolgimento dell'incarico è dato dalla efficienza di tutte le strutture interessate al perseguimento di questo obiettivo e, dunque, dalla sua realizzazione dipende la fiducia che le famiglie degli scomparsi, le associazioni e la collettività intera ripongono nelle Istituzioni.

Tutte le iniziative intraprese sono state, pertanto, rivolte ad ottimizzare le risorse a disposizione evitando sovrapposizioni e duplicazioni di interventi.

I due settori principali sui quali si è concentrata l'**attività** nel **breve periodo** sono:

1. **il monitoraggio dei dati;**
2. **il coordinamento operativo.**

Sia il monitoraggio che il coordinamento operativo hanno riguardato le attività delle istituzioni e degli altri soggetti interessati alla problematica in questione, sia in relazione al numero dei casi registrati, sia con riferimento all'azione investigativa, assistenziale e sociale ed all'analisi delle relative informazioni, anche di carattere internazionale.

## 1. Il monitoraggio dei dati

Come dicevo in precedenza, il primo sforzo che si è tentato di fare è stato quello di **fare chiarezza sul quadro d'insieme statistico dei dati** registrati nel nostro Paese e di rafforzare l'operazione, già messa in campo con direttiva ai Prefetti del Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, di affinamento delle informazioni da inserire in banca dati.

Si è, pertanto, proceduto a raccogliere tutte le informazioni disponibili e a scomporle per anni di riferimento e a seconda delle categorie di età, di sesso e di regione di appartenenza.

Dall'analisi globale effettuata, su impulso dello scrivente, dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale sulle **persone scomparse in Italia, compresi i minori**, si evince, innanzitutto, che il fenomeno ha registrato un **incremento** costante a partire dagli **anni novanta**.

Erano **497** nel **1974**, **764** nel **1993** e già **1285** nel **2000**.

Dal **2001** in poi si è verificato un ulteriore crescita del fenomeno, fino ad arrivare al maggio 2007 ad un numero complessivo di 29.530 scomparsi da ricercare. **(All.1)**

La ragione di tale aumento, in particolare di cittadini stranieri, è da annettere senz'altro all'intensificazione dei flussi migratori che, dopo la caduta del muro di Berlino, ha caratterizzato il panorama geo-politico europeo.

Al riguardo, a seguito della istituzione della struttura commissariale, sono stati operati degli affinamenti che hanno consentito di effettuare un più puntuale aggiornamento.

Si è, difatti, passati dal predetto **dato iniziale** globale "grezzo" pari a **29.530 persone scomparse** ad un nuovo dato che, come già sopra fatto cenno, è stato definito sulla base del riesame effettuato sui singoli fascicoli e, pertanto, i casi **complessivi al 31 gennaio 2008** di persone scomparse in Italia ancora da ricercare ammontano a **23.545** (italiani e stranieri, maggiorenni e minorenni) determinato dalla differenza tra 74.712 denunce e 51.166 soggetti ritrovati o comunque rientrati. **(All. n.2)**

D'altronde, il **mancato o non corretto aggiornamento dei dati sulle revoche** delle relative denunce determina conseguenze piuttosto rilevanti ai fini della pronuncia sulla "diagnosi" dell'effettiva entità del fenomeno.

Un'ulteriore scrematura dei dati si è potuta realizzare allorquando, una direttiva del 29 gennaio 2007 della Direzione Centrale della Polizia Criminale ha reso obbligatori taluni campi del modello informatico compilato dalle forze di polizia, concernente informazioni di maggiore dettaglio.

Sono state introdotte, infatti, le **categorie dell'allontanamento volontario, della motivazione non conosciuta, dei disturbi psicologici e delle vittime di reato.**

Pertanto, allo scopo di conseguire **risultati** apprezzabili nel **breve periodo**, sotto il profilo dell'approccio metodologico, ho inteso rafforzare il processo di approfondimento delle informazioni relative alle diverse categorie di persone scomparse.

Per facilitare tale immissione, su impulso dello scrivente, è stato predisposto un **programma informatico** che **dettaglia** maggiormente le indicazioni da inserire nel prospetto di denuncia, sulla base della **motivazione della scomparsa**, tra le quali **quelle dell'allontanamento da istituti/comunità e della sottrazione da parte del coniuge o di altro congiunto, nel caso di scomparsa di minori.**

Il risultato è tuttora in corso di adeguamento visto che ancora oggi una quota consistente di denunce sporte al riguardo non ha una motivazione conosciuta e questo dipende essenzialmente dal compilatore della denuncia stessa, ovvero da un mancato aggiornamento della banca dati qualora non vengano inserite le revoche.

A seguito di tali affinamenti, è emerso che in Italia la maggior parte dei casi (i **2/3**) di scomparse sono riferiti ad **allontanamenti volontari.**

Approfondimenti ulteriori legati all'esistenza di patologie mentali, dovute all'età senile, saranno svolti nelle successive analisi.

In tale ambito sono da evidenziare taluni casi di scomparsa che, a seguito di successive indagini, si sono rivelati essere collegati ad attività di proselitismo ad opera di gruppi pseudo religiosi o a fenomeni settari di vario genere.

La scomparsa di **soggetti affetti** da possibili **disturbi psicologici** o da **particolari patologie** sono determinate dall'incidenza, sempre più crescente nella popolazione anziana, di malattie neurologiche quali l'alzheimer. D'altronde, le più favorevoli aspettative di vita determinatesi nell'ultimo decennio richiedono per le Istituzioni la necessità di riformulare le modalità d'intervento assistenziale nei confronti degli anziani, ivi compresa l'adozione di adeguati strumenti tecnologici per la rintracciabilità di quelli di loro in preda a gravi amnesie.

Solo una **porzione residuale** del fenomeno generale si riferisce a **gravi fatti delittuosi.**

Ulteriori valutazioni sono state effettuate per i soggetti **minori.**

Tale fenomenologia ha avuto, nel tempo, un andamento **crescente** a partire dal **1991** in poi, con punte, per gli **stranieri (soprattutto di etnia rom) negli anni 2001-2004.**

Se la prevalenza delle **fasce d'età** interessate maggiormente al fenomeno è quella compresa tra **i 6 ei 15 anni**, non vi sono differenze di rilievo per il sesso.

Le regioni più toccate dalla problematica sono il Lazio, la Lombardia, il Friuli, la Campania.

L'approfondimento dei dati ha messo, comunque, in evidenza che, anche per i minori, la motivazione più ricorrente è data dagli **allontanamenti volontari** (ovviamente per gli adolescenti), mentre non risulta attivato alcun procedimento giudiziario sul fenomeno della tratta di minori venduti per scopo di traffico di organi nel nostro Paese.

Ritornando al tema degli **allontanamenti volontari** di minori, è stato riscontrato che l'età interessata è quella compresa tra i **15 e i 17 anni**, di cui una percentuale non residuale dagli **istituti** e dalle **comunità**.

Dai dati della Banca Dati Interforze SDI, analizzati dal Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine, aggiornati al 6 febbraio scorso, risulta che, nel 2007, sono **136 i minori vittime del reato di "sottrazione di persone incapaci" ad opera di un genitore o di un congiunto**".

Anche questo fenomeno è in crescita, a causa dell'aumento delle unioni miste tra cittadini italiani e stranieri, anche di diversa religione.

In tali casi, la **fascia d'età** maggiormente interessata è quella che va da **0 a 10 anni**.

Ad ogni modo, la disamina globale del fenomeno evidenzia che i **minori italiani scomparsi** a causa di vere e proprie **azioni delittuose** e ancora **da ricercare, a partire dall'anno 1983, sono 13**.

Reputo doveroso ricordarli tutti: **Mirella Gregori**, di anni 15, scomparsa a Roma il 7.5.1983; **Emanuela Orlandi**, di anni 15, scomparsa a Roma il 22.6.1983; **Santina Renda**, di anni 6, scomparsa a Palermo il 23.3.1990; **Pasqualino Porfidia** di anni 8, scomparso a Marcianise (CE) il 7.5.1990; **Adriana Benedetta Rocca**, di anni 2 e mezzo, scomparsa da Cetraro (CS) il 10.6.1990; **Farina Mariano**, di anni 12 e **Colletta Salvatore** di anni 15, scomparsi a Casteldaccia (PA) il 31.3.1992; **Simona Floridia**, di anni 17, scomparsa da Caltagirone (CT) il 16.9.1992; **Angela Ponte**, di anni 14, scomparsa da Francoforte (SR) il 2.1.1993; **Domenico Nicitra**, di anni 10, scomparso a Roma il 21.6.1993; **Elisa Claps**, di anni 16, scomparsa da Potenza il 12.9.1993; **Angela Celentano** di anni 3, scomparsa a Monte Faito (NA) il 10.8.1996; **Denise Pipitone** di anni 4, scomparsa a Mazara del Vallo (TP) il 1°9.2004.

Sono, invece, **8** quelli **scomparsi e ritrovati cadavere**:

**Cristian Lorandi** di anni 10, scomparso a Brescia il 30.4.1986; **Luciana, Laura e Armandino Brigida**, scomparsi il 4.1.1994, uccisi da padre, ritrovati il 20.4.1995 a Civitavecchia; **Silvestro Delle Cave** di anni 9, scomparso a Cicciano (NA) l'8.11.1997; **Tommaso Onofri**, scomparso a Parma il 2.3.2006; **Ciccio e Tore Pappalardi** di anni 14 e 12 scomparsi a Gravina (BA) il 5.6.2006.

Per quanto fin qui illustrato, è chiaro come abbia assunto particolare rilevanza l'attività di **collaborazione** con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in

particolare, con gli Uffici titolari del **Sistema Dati Interforze**, con il **Servizio di Polizia Scientifica**, con il **Servizio Centrale Operativo**, per la sola parte concernente i minori, con il **Servizio Analisi Criminale** e con il **Servizio di cooperazione internazionale**.

In tale ambito, per favorire il raccordo informativo riguardante i dati sulle persone scomparse e la conseguente analisi e valutazione, sono stati tenuti incontri periodici con i funzionari degli Uffici predetti allo scopo di consentire non solo la predisposizione delle diverse tabelle dati, ma anche per favorire l'esame di alcuni singoli casi.

In tal senso, è stato predisposto un testo di **Protocollo d'intesa** con il **Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza** volto a favorire il coordinamento a livello nazionale della materia e a migliorare la univocità dei dati e delle informazioni.

## 2. *Il coordinamento delle attività operative: il primo censimento dei cadaveri non riconosciuti*

Nei contesti sin qui delineati, nell'intento di operare una ulteriore attività operativa di raffronto dei dati, ho ritenuto necessario conoscere anche la realtà riguardante i numerosi **cadaveri non identificati** giacenti presso le strutture locali facenti capo agli obitori comunali, alle ASL, per le camere mortuarie, e agli Istituti di Medicina Legale.

A tale scopo, ho diramato, per il tramite delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, una **circolare** a tutti i comuni e alle regioni (per le camere mortuarie), come pure agli istituti di medicina legale (dipendenti, invece, dal Ministero dell'Università e Ricerca) per lo svolgimento del **primo censimento dei cadaveri e resti umani non riconosciuti** a partire dal 1974, anno in cui è stato istituito il Centro Elaborazione Dati del Ministero dell'interno ed è iniziato l'inserimento dei dati relativi alle persone scomparse.

L'operazione è volta a favorire il confronto e l'aggiornamento continuo tra le informazioni in possesso del Sistema Dati Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza sugli scomparsi e quelle risultanti a livello territoriale sui cadaveri non riconosciuti, allo scopo di raffrontare i relativi dati.

Al momento, risultano pervenute **448 risposte positive** (solo a **Milano** e provincia risultano **83** cadaveri e **36** a **Roma**).**(All.3)**

L'attività è tuttora in corso, atteso che è stato richiesto agli enti competenti di svolgere ulteriori analisi relative alla data, al luogo e alle circostanze del ritrovamento.

Per favorire ogni possibile raffronto, sono stati adottati appositi **modelli informativi** "post-mortem" (sulla base dello standard Interpol) che, dopo una prima **sperimentazione** già operata presso **l'Istituto di Medicina Legale dell'Ospedale Gemelli di Roma**, sono stati inviati alle Prefetture con altra direttiva, per la compilazione, da parte degli organi competenti, di talune notizie essenziali.

Per rendere più efficaci gli interventi in tale settore ho ritenuto opportuno rivolgermi anche alle **Procure dei Tribunali** competenti, per favorire la riapertura delle indagini su taluni casi in esame e anche per consentire l'autorizzazione all'esame del DNA sui predetti cadaveri non riconosciuti.

Appare emblematica al riguardo la notizia pervenuta all'Ufficio nel dicembre relativa alla **giacenza, a far data dal mese di aprile 2001 di un cadavere di sesso maschile, rinvenuto dalla Guardia di Finanza sull'arenile della Tenuta Presidenziale di San Rossore(PI).**

Dai riscontri effettuati dall'Ufficio, emergeva la possibilità che il cadavere potesse appartenere a **Bachisio Inzaina, nato a Calangianus il 26.12.1922, scomparso**

**dalla sua abitazione in Vinci (Fi) il 19 gennaio 2001. In entrambi i casi venivano riferiti i segni di un intervento neurochirurgico al cranio.**

Al fine di pervenire alla sua identificazione, è stato richiesto dall'ufficio nel gennaio scorso, all'Autorità Giudiziaria competente, l'effettuazione dell'**esame del DNA**.

Si rileva che per oltre 7 anni tale identificazione non era stata effettuata, anche se il cadavere era stato rinvenuto dopo meno di tre mesi a pochi chilometri dalla località da cui si era allontanato.

**L'accertamento ha dato esito positivo, essendo risultato il profilo genetico del cadavere identico a quello dei suoi congiunti.**

I risultati sinora conseguiti non prescindono, tra l'altro, da alcune collaborazioni già intraprese con strutture di talune amministrazioni dello Stato, quali il Ministero degli Esteri, quello della Salute e della Università.

Sono in corso, inoltre, **attività di collaborazione** con l'**Associazione Nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse – onlus “Penelope”** e con la Croce Rossa Internazionale, Telefono Azzurro, il CAI-Soccorso Alpino e le diverse associazioni di volontariato, sia per la possibilità di accedere alle informazioni da questi enti detenuti, sia per la possibilità di sottoscrivere appositi protocolli d'intesa atti a **promuovere azioni di supporto** nelle operazioni di ricerca a livello locale, in ciò coinvolgendo anche le Prefetture-UTG.

Per quanto riguarda, invece, gli **Organismi internazionali** è allo studio un'intesa con l'UNICRI, l'Istituto delle Nazioni Unite preposto alla ricerca, formazione, cooperazione tecnica e diffusione delle informazioni sulla prevenzione del crimine e la giustizia.

Allo scopo, poi, di contribuire alla promozione di iniziative di ricerca di persone scomparse affette da particolari patologie, quali l'alzheimer, sono state già attivate **collaborazioni con l'Associazione onlus “Alzheimer Uniti” e con società nazionali e multinazionali, come la Soc. Telespazio della Finmeccanica, operante nel settore delle tecnologie di localizzazione di persone.**

## L'ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E I RAPPORTI CON I FAMILIARI DEGLI SCOMPARI

Nell'ambito dell'attività di comunicazione istituzionale, sono stati curati i rapporti con i **familiari degli scomparsi** e con le **Associazioni** più rappresentative a livello nazionale, in particolare, con l'associazione "Penelope".

In questa direzione, si è ritenuto doveroso, sin dall'inizio del mandato, non solo di tenere singoli colloqui con i familiari, ma anche di rappresentare il Governo e l'Amministrazione in occasione degli incontri svoltisi con le realtà Istituzionali, associative e sociali, finalizzati sia all'approfondimento tematico che alla organizzazione in loco delle attività di ricerca di singoli casi di scomparsi.

I principali incontri ai quali ho preso parte riguardano i **Congressi Regionali della suddetta associazione "Penelope"**, svoltisi lo scorso anno a **Lecco, Bassano del Grappa, Bari, Torino, Perugia e Bologna**.

Ho partecipato, inoltre, nello scorso settembre, ad **Assisi**, sul sentiero Francescano, alla battuta di ricerca di Fabrizio Catalano, scomparso il 21 luglio 2005, e al Convegno "Cerchiamo Denise" svoltosi a **Mazara del Vallo**. Sempre nel mese di settembre, ho preso parte a **Roma**, nella Sala del Campidoglio, al Convegno organizzato dall'associazione "Alzheimer uniti".

A novembre, infine, si è svolta a **Specchia** una fiaccolata per non dimenticare "Sonia Marra" e a **Roma** il Convegno Nazionale dell'Associazione **Telefono Azzurro** per la presentazione, in collaborazione con l'Istituto di ricerca Eurispes, del Rapporto Nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Particolare attenzione ho altresì dedicato anche all'attività di **comunicazione con i mass media**, allo scopo di favorire la conoscenza da parte della pubblica opinione dei compiti attribuiti alla figura del Commissario e sulle iniziative in corso a favore delle famiglie.

Tra l'altro, il 28 febbraio 2008, presso la sala riunioni dell'Ufficio Centrale del Bilancio del Ministero dell'interno, è stata indetta una **conferenza stampa** alla quale ha preso parte anche il presidente dell'associazione "Penelope", l'On. Elisa Pozza Tasca, allo scopo di fornire elementi aggiornati di conoscenza sulle attività dell'Ufficio.

Ampio risalto all'evento è stato dato da tutti gli organi di informazione.

L'Ufficio ha, inoltre, provveduto a pubblicare sul **sito del Ministero dell'Interno** un testo informativo sulle attività e le competenze commissariali, corredato anche di appositi "link" per la consultazione dei principali documenti d'interesse.

## **PROPOSTE EVOLUTIVE A MEDIO E LUNGO TERMINE**

L'analisi svolta sin qui sull'attività di ricognizione del fenomeno "persone scomparse", ben lungi dal potersi considerare esaustiva, ritengo abbia, comunque, offerto un **approfondimento** ulteriore sulla **dimensione nazionale del problema**, sia sotto il profilo del quadro statistico che sotto quello dei principali problemi da affrontare.

Anche l'analisi comparata degli ordinamenti e delle "policy" adottate in materia di persone scomparse dai Paesi stranieri, di cui si offre una panoramica sintetica nel capitolo seguente, dà diversi suggerimenti per la creazione di un vero e proprio sistema di gestione della complessa attività.

Tutti gli ordinamenti democratici annettono alla scomparsa di un soggetto qualche conseguenza, almeno sotto il profilo della tutela dei suoi diritti patrimoniali. Tanto è vero che l'**assenza dal luogo dell'ultimo domicilio o dell'ultima residenza** protratta nel tempo (il nostro codice civile prevede che siano **due anni**) dà luogo alla nomina da parte del tribunale competente di un curatore e ad una disciplina precisa dei diritti dei presunti successori legittimi.

Questa disciplina arriva fino alla **dichiarazione di morte presunta**, dopo **dieci anni** dal giorno in cui risale l'ultima notizia dell'assente.

E questi sono gli effetti principali che la legge ricollega alla scomparsa attraverso un procedimento logico (*an et ubi sit*) che comporta una statuizione presuntiva di un evento naturale che, solitamente, è altrimenti determinabile. Si sa che la nascita come la morte sono i soli eventi "certi" che il sistema giuridico, fin dall'epoca romana, conosce.

Quando, invece, scompare una persona succede che ci troviamo di fronte ad una "**sospensione della vita**", ad una incertezza molto spesso drammatica in cui versano non solo i diretti familiari dello scomparso o gli amici, ma anche la comunità intera che vive la scomparsa.

Ecco perché a fronte di un sacrosanto **diritto alla privacy** di cui ciascuno di noi è titolare esiste un diritto-dovere dell'ordinamento di conoscere la dimensione reale del fenomeno, sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Non foss'altro che per i risvolti di allarme sociale che il problema determina nella pubblica opinione. E' sempre viva l'attenzione della gente sui casi di Emanuela Orlandi o del prof. Caffè, senza parlare delle vicende ancora in corso riguardanti le minori Angela Celentano e Denise Pipitone.

Per questo motivo, a conclusione dell'analisi sin qui svolta e con l'esperienza maturata in questo periodo, consapevole che l'approccio alla soluzione dei diversi e delicati temi che coinvolgono la **problematica delle persone scomparse** non può che essere di un "**work in progress**", reputo opportuno formulare ulteriori considerazioni e **proposte**, tratteggiando lo scenario futuro e individuando, altresì, azioni di **medio e lungo periodo**.

In considerazione della scadenza, nel prossimo mese di luglio, dell'incarico attribuitomi, ritengo essenziale assegnare ai sottoelencati settori la priorità d'intervento, nel **medio periodo**:

- costituzione, d'intesa con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, di **moduli operativi** per le ricerche degli scomparsi, su base territoriale, presso le **Prefetture** e proposizione di **"linee-guida"** e **procedure standard** per la diramazione dell'"allarme scomparsa", distinguendo le categorie dei soggetti interessati, le circostanze della scomparsa (preoccupanti o meno) ed i rispettivi scenari. Tali procedure dovranno, altresì, standardizzare l'acquisizione delle denunce di scomparsa, per lo sviluppo delle prime indagini (con una graduazione precisa dei tempi e delle modalità d'intervento). Di conseguenza, dovranno essere diramate **direttive nazionali**, per assicurare la gestione operativa, coordinata ed omogenea, di tutti i processi interessanti la materia in questione (come già realizzato in Francia, nel Regno Unito e negli USA, di cui al capitolo successivo);
- sottoscrizione di **protocolli d'intesa** con il Dipartimento della Protezione Civile, con il Ministero della Salute e dell'Università, come già in atto con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per la definizione delle azioni di comune interesse finalizzate alle attività di ricerca e alla acquisizione, dagli enti locali competenti, delle informazioni sui cadaveri non riconosciuti per il confronto con i dati relativi alle persone scomparse. In particolare, dovrà essere sottoscritto con il Ministero della Giustizia un'intesa per la semplificazione delle **procedure riguardanti l'esame del DNA e per l'attribuzione dei relativi costi**. **E' allo studio, altresì, la individuazione di un apposito capitolo di spesa del Ministero dell'interno per la effettuazione dell'esame del DNA sui 448 cadaveri e su tutti gli altri che verranno evidenziati a conclusione del predetto censimento in corso sui cadaveri non riconosciuti.**

Altre intese dovranno, infine, essere sviluppate per disciplinare più compiutamente l'attività di supporto da parte delle Organizzazioni non governative, delle Associazioni di volontariato e i rapporti con i mass-media, in particolare, con le reti radio televisive che dedicano particolare attenzione all'argomento, come la trasmissione televisiva della Rai "Chi l'ha visto?" ( si veda l'esempio del Regno Unito, come illustrato nel capitolo seguente):

- la definizione di appositi **percorsi formativi** per gli operatori delle Forze di Polizia;
- l'utilizzo di **tecnologie** per facilitare la localizzazione delle persone scomparse;
- l'utilizzo della rete internet per consentire l'accesso, a singoli settori di competenza degli operatori pubblici e dei soggetti privati, appositamente accreditati per favorire la massima capillarità delle informazioni;

- la revisione dell'assetto organizzativo della **struttura commissariale** con la **integrazione** dei decreti di determinazione dell'organico della struttura di supporto al Commissario e di individuazione dei profili funzionali per garantire l'**utilizzo di professionalità adeguate** nei singoli settori d'intervento (nel campo legislativo, di polizia giudiziaria, in quello informatico, contabile e di relazioni con i mass media e con gli organismi internazionali).

Dovrà essere prevista la possibilità di istituire appositi capitoli di spesa, anche di natura speciale, per la gestione di dotazioni strumentali e per far fronte alle evenienze urgenti ed indifferibili.

**A tali azioni dovrà, a mio avviso, seguire nel lungo periodo:**

- la costituzione e attivazione di una apposita **banca dati** sulle persone scomparse con i relativi programmi di gestione, per consentire il confronto e la elaborazione dei dati sui singoli casi di scomparsa e l'**approfondimento mirato sui cadaveri non riconosciuti, unitamente all'acquisizione dei dati concernenti l'esame del DNA;**
- la previsione di norme atte a consentire l'inserimento dei **dati biometrici** (impronte digitali) **sulla Carta d'Identità Elettronica (C.I.E.)**, da rilasciare, anche in via sperimentale, ai minori di età compresa dai quattro anni in su e ad altri "*soggetti deboli*" (*anziani, portatori di handicap, malati di alzheimer etc.*). Le suddette informazioni inserite nella citata banca dati sulle persone scomparse, potranno essere utilizzate da parte degli operatori dotati di appositi lettori e dovrà essere previsto il collegamento, per gli aggiornamenti anagrafici e di stato civile, con i Comuni e l'Indice Nazionale delle Anagrafi (I.N.A.), istituito presso il Ministero dell'Interno;
- attivazione di un **sistema** che, dal momento in cui viene dato l'**allarme di una scomparsa "preoccupante"**, metta in condizione le forze di Polizia di avvalersi di tutti i **dispositivi elettronici** (telecamere, macchine fotografiche ecc.) utilizzati in ambiti cittadini e sulle principali vie di comunicazione per le esigenze di viabilità o altro, nonché di quelli in possesso delle banche, supermercati ecc. con procedure che prevedano l'allargamento della fruibilità del sistema al trascorrere del tempo, dal momento della scomparsa, allargando il raggio di ricerca secondo **piani prestabiliti**, che prevedano anche il coinvolgimento di altre realtà quali le Ferrovie dello Stato, gli aeroporti e altri enti preposti ai trasporti.

Previsione, inoltre, dell'inserimento delle "**note di ricerca**" sulle trasmittenti dei radio taxi, delle auto di vigilanza private, dei camionisti ecc. e su eventuali cellulari appartenenti ad associazioni di volontariato operanti nelle zone di interesse.

Tale sistema è già in uso negli Stati Uniti e in Canada, come descritto nel capitolo successivo;

- l'attivazione e gestione del "**Numero Verde**";

- la sottoscrizione di protocolli con **gli Organismi dell'Unione Europea** e del **Consiglio d'Europa** e con quelli operanti a livello **internazionale**.

## **RACCORDO INFORMATIVO CON LE REALTÀ INTERNAZIONALI: ANALISI COMPARATA**

Nell'ambito delle **attività** svolte per agevolare il **raccordo** informativo con le **realità internazionali**, utile per disporre di una analisi comparata dei principali sistemi ed ordinamenti che si occupano di ricerca di persone scomparse e per individuare eventuali soluzioni atte a rendere più efficace la gestione, nel nostro Paese, di una problematica così complessa, sono stati interessati gli "uffici di collegamento" presenti nelle capitali dell'Unione Europea, consentendo di acquisire le seguenti informazioni:

### **Francia**

Nel maggio 2002, un decreto legislativo ha istituito presso il **Ministero dell'Interno un Ufficio Centrale incaricato delle Scomparse Preoccupanti di Persone (O.C.D.I.P.)**.

Sono, altresì, previsti **uffici dipartimentali** (i dipartimenti francesi sono **assimilabili alla province italiane**) con il **compito di raccogliere le denunce di scomparsa, di coordinare le ricerche e di diffondere ogni informazione che possa determinare il rintraccio delle persone**.

La struttura centrale di coordinamento offre **assistenza** e supporto logistico ai servizi della **Polizia Nazionale** ed alle unità della Gendarmeria Nazionale, **anche a richiesta dell'Autorità Giudiziaria**.

Interessante, a mio avviso, la **distinzione** che il sistema francese opera sulla **scomparsa** di una persona. La scomparsa, difatti, è ritenuta **preoccupante** quando riguarda un **minore o un maggiorenne "socialmente protetto"**, quando cioè è sottoposto a **tutela** o a **curatela**.

**Le persone ritrovate sono oggetto di un provvedimento di cessazione delle ricerche con contestuale aggiornamento dello Schedario delle persone scomparse**.

Estremamente puntuale anche il quadro legislativo di riferimento, in quanto la **Legge di orientamento e di programmazione per la Giustizia del 9 settembre 2002** ha migliorato il dispositivo che regola la ricerca di persone scomparse sia in ordine all'estensione delle categorie di **persone abilitate a denunciare la scomparsa** di una persona che alla determinazione **dell'obbligo di instaurare indagini** da parte dei servizi e delle unità preposti.

In Francia, il **fenomeno** legato alla scomparsa di persone è in **costante aumento**, se si pensa che nel **2005** il numero di denunce di scomparsa è salito a **51.306**, delle quali ben **9.787** sono state considerate **altamente preoccupanti** e, cioè, riconducibili a maggiorenni e minorenni in pericolo di vita.

I due terzi di scomparse sono ascrivibili a presunti suicidi, gli altri a comportamenti delittuosi.

E' utile ricordare che questa nazione è una delle due europee ad aver instaurato un **sistema di allerta** per i casi di **sequestro di minori**. L'altra è il Regno Unito.

Nel 2006, infatti, il Ministro della Giustizia francese ha sottoscritto una **convenzione “Alerte-Enlèvement” (Allerta-Sequestro)** unitamente ai Ministeri dell'Interno, della Difesa e dei Trasporti, agli organi di informazione, alle Ferrovie dello Stato, alle società di gestione delle autostrade e all'associazione “SOS Enfants Disparus” (SOS Bambini Scomparsi);

### ***Regno Unito***

Il sistema anglosassone, in materia di gestione del fenomeno “persone scomparse”, è caratterizzato da un **approccio “multi-agenzia”**. Sono, difatti, coinvolti dalla organizzazione nazionale, che fa capo al **Ministero degli Affari Interni**, tutti i partner pubblici e i soggetti privati interessati, dei quali viene tenuta ed aggiornata una lista con i nominativi e i recapiti dei singoli responsabili.

Al **Centro Nazionale per la Polizia di Eccellenza (NCPE)**, struttura dotata di un **Help-desk** e di una **banca dati nazionale**, compresa quella di **raccolta dei profili genetici del DNA**, sono affidati **compiti di coordinamento operativo, di monitoraggio e di consulenza anche per le Autorità inquirenti**. **La banca dati nazionale è costantemente aggiornata con le revoche delle scomparse.**

A ciò, si aggiunga anche una **“Help-line” nazionale** che, con apposito protocollo è supportata anche dai **mass-media**, per i quali uno specifico **disciplinare** stabilisce la strategia di comunicazione e di relazioni esterne.

Già a partire **dall'anno 2002**, sono state individuate le **linee guida** per la ricerca degli scomparsi e un apposito **manuale** definisce le procedure per facilitare il processo decisionale delle Autorità responsabili, secondo un preciso ordine temporale, di graduazione dei compiti e degli interventi da porre in atto.

Diverse sono le **“policy”** correlate alle **diverse ipotesi di reato** e alle **diverse tipologie di scomparsa**, come per la scomparsa in mare o per i disastri di massa, per i conflitti e per i corpi non identificati.

A seconda di tali tipologie è prevista una **formazione specifica degli operatori**.

Nel sistema inglese viene dettagliato, con apposito **report iniziale (modello di denuncia adottato a livello nazionale)** compilato dall'operatore di polizia di primo livello, lo scenario di riferimento per la **valutazione del “rischio”**.

Più alta è la valutazione del rischio, maggiore è la possibilità che si tratti di una scomparsa non volontaria: sulla base della graduazione del **rischio in alto medio e basso** è codificato l'**intervento di diverse tipologie di operatori di polizia e di esperti di supporto**.

L'organizzazione nazionale inglese in materia di scomparsi prevede, inoltre, una **procedura ad hoc di allarme in caso di scomparsa di minori**.

E' prevista anche **una Unità Speciale** per i casi di **sequestro di minori** con un Ufficio allocato presso il principale aeroporto della capitale e il supporto, disciplinato con apposite convenzioni, con le Organizzazioni non Governative e con i volontari.

Di interesse l'ipotesi, disciplinata dall'ordinamento inglese, del **reato di tratta di esseri umani**, in particolare dei **"migranti"**. Viene seguita dagli investigatori, in particolare, la situazione debitoria di tali soggetti, attesa la incidenza di familiari e di minori scomparsi perché sottratti a scopo di estorsione.

Un apposito **"Team Immigrazione"** si occupa dei casi di scomparsa dei rifugiati, dei richiedenti asilo (soprattutto minori) e dei cittadini stranieri uniti in matrimonio "sospetto" con cittadini inglesi. Rilevante, in tutti i casi, il ruolo assegnato alla **Polizia ferroviaria**.

### **Belgio**

Il Belgio gestisce la problematica degli scomparsi con una legge apposita e non possedendone una in materia di minori scomparsi, tratta la problematica sulla base di quella generica riguardante le persone scomparse.

Inoltre, come la Francia, prende a modello del sistema adottato per l'allerta scomparsi quello in uso, in particolare, negli Stati Uniti e in Canada.

In materia di minori, dal novembre 2006, la *Loterie nationale* ha messo la propria rete telematica a disposizione dell'organizzazione non governativa *Child Focus* per segnalare la scomparsa di minori.

I 6600 punti vendita della *Loterie nationale* dispongono di uno schermo in cui viene diffusa la scheda segnaletica del minore. Il sistema elettronico copre l'intero territorio del Paese e può essere attivato entro un tempo compreso tra le 12 e le 16 ore.

### **Stati Uniti d'America e Canada**

Gli Stati Uniti d'America e il Canada gestiscono la problematica delle persone scomparse con apposite leggi ma non dispongono di una legislazione in materia di minori scomparsi.

Essendo sistemi federali di Stati, ognuno di questi ha un sistema diverso inerente le procedure operative.

A partire dal 1996, in Canada dal 2003, il *National Centre for Missing and Exploited Children* (NCMEC) ha istituito un sistema elettronico, decisamente

efficiente, denominato *Amber Alert* per la diramazione dell'allarme in caso di scomparse preoccupanti che, ovviamente, riguarda anche i minori.

Il sistema è finanziato principalmente dalle società informatiche.

In sostanza, viene diffusa una informazione dettagliata sulla scomparsa utilizzando tutti i *media* a disposizione.

L'attivazione è decisa dalle autorità di polizia e dal momento in cui viene dato l'allarme, scatta un meccanismo che mette in rete le forze di polizia, i dispositivi ricetrasmittenti CB dei camionisti e tutte le telecamere e le videocamere (dei supermercati, delle banche, dei giardini pubblici) esistenti entro un raggio che ogni 30 minuti aumenta di 15 chilometri.

Entro pochi minuti dalla scomparsa, viene inoltre data informazione diretta anche da parte delle emittenti radio-televisive, degli organi che gestiscono i pannelli di informazione su strade ed autostrade, dei controllori del traffico (automezzi, aerei, treni e autobus) e dei siti *Internet* specifici.

La stessa informazione può essere transitata attraverso cellulari ed *e-mail* (per persone che abbiano preventivamente accettato questo servizio) e messaggi «flash/popup» su siti *Internet* molto frequentati.

Le informazioni sono aggiornate costantemente e l'allargamento della segnalazione viene effettuato per “cerchi concentrici” con il passare delle ore (secondo un calcolo a priori della rapidità di una vettura che si sposti ad elevata velocità) a partire dalla zona in cui è avvenuta la scomparsa fino a coprire, se necessario, l'intero territorio nazionale.

E' tecnicamente possibile attivare il sistema al di là delle frontiere.

Il sistema è finanziato principalmente da parte dell'industria elettronica.

### ***Paesi Area Schengen***

Appare utile, infine, fare riferimento anche alla modalità di “rintraccio” di persone scomparse all'estero, come stabilito dall'art.97 della Convenzione Schengen.

I 24 Paesi aderenti all'Accordo di Schengen<sup>1</sup> hanno una **visibilità immediata dello status di scomparso**. Ciò significa che dalla denuncia di scomparsa scaturisce un immediato **inserimento in banca dati**, di conseguenza, per ogni

---

<sup>1</sup> Austria, Belgio, Germania, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Olanda, Portogallo, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia.

Il Regno Unito e l'Irlanda, invece, pur non avendo ancora aderito al sistema, hanno adottato la procedura c.d. “*opt-out*”.

rintraccio di persona o attività investigativa connessa, viene attivata la **Divisione SIRENE**, che provvede ad interessare la forza di polizia che ha inserito il dato, nei casi di segnalazione italiana o lo Stato Estero tramite analogo Ufficio SIRENE.

Dalle informazioni acquisite dal predetto Ufficio, si rileva che dal novembre dello scorso anno, l'**ingresso** in banca dati Schengen di nuovi paesi (**Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia**) ha comportato un **notevole aumento** di inserimenti di persone scomparse, pari a **circa un terzo in più di denunce** sia di maggiorenni che di minorenni.

Spagna, Francia, Italia e Belgio, nell'ordine, detengono il primato del maggior numero di segnalazioni di **scomparsi** adulti all'**estero**, mentre la **Francia** ha sicuramente il più **alto numero** di **segnalazioni** riguardanti i **minori**. Sempre in Francia, però, si registra il **maggior numero di rintracci di persone scomparse**.

Per ogni rintraccio è prevista dalla Convenzione una azione che la Polizia dello Stato membro, competente per territorio, deve intraprendere.

Se richiesto dalla segnalazione (minore scomparso /adulto con patologie), viene attivato il servizio sociale, con azioni che vanno dall'affidamento ad un centro di accoglienza al rimpatrio per i minori, al ricovero coatto ovvero alle cure immediate e al rimpatrio in caso di adulti.

## CONCLUSIONI

A conclusione della presente relazione, ritengo opportuno attirare l'attenzione sulla esigenza di **assicurare** la **continuità** delle esperienze maturate sino ad oggi nella gestione della delicata problematica in esame.

In tal senso, invero, il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 di questo mese** ha contribuito a dare un primo assetto organizzativo alla **struttura commissariale**, che aveva iniziato ad operare solo nel novembre 2007, in concomitanza della individuazione della sede e dell'assegnazione del personale da parte del Ministero dell'Interno, al momento di cinque unità sulle sette previste.

Il patrimonio conoscitivo acquisito in questo periodo potrà garantire ulteriori risultati anche in relazione ad **attività normative** che già l'Atto Camera n.1812, all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, della XV Legislatura, aveva inteso assicurare per la gestione unitaria dell'intera materia.

Il quadro d'insieme, infine, potrà essere rafforzato con la previsione di tale argomento nelle **direttive annuali dei prossimi Governi**, quale missione strategica, onde consentire lo sviluppo di obiettivi specifici per la formulazione da parte delle Istituzioni competenti di altrettanti **piani di azione** soggetti a verifica periodica.

Tutto questo ed altro ancora potrà essere fatto per contribuire ad accrescere, a cominciare dagli addetti ai lavori, una vera e propria "cultura" di gestione di tale complessa fenomenologia e per diffondere nell'opinione pubblica la fiducia nelle Istituzioni ed, in particolare, in questa struttura, che si stanno adoperando tutte per definire un vero e proprio sistema nazionale per la ricerca e il coordinamento delle iniziative riguardanti le persone scomparse.

Roma, marzo 2008

Il Commissario Straordinario  
(Monaco)