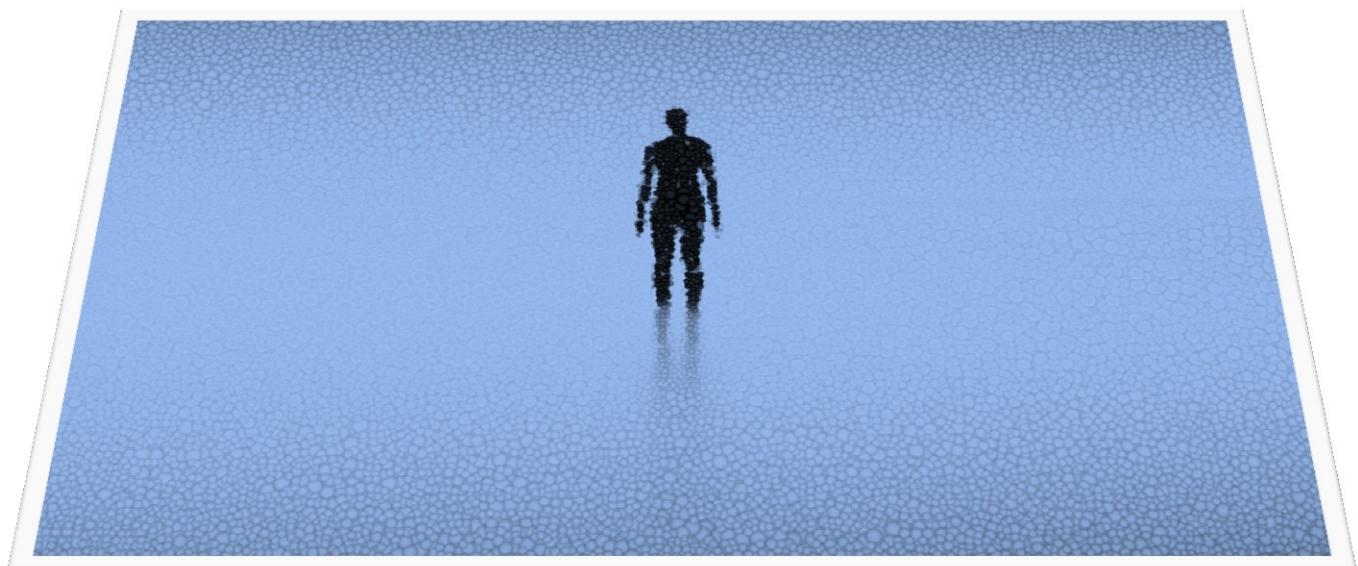




COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER LE
PERSONE SCOMPARSE

CONVEGNO SUL FENOMENO DELLE PERSONE SCOMPARSE

“La scomparsa di persone: una sfida per i Paesi UE”



*«L'uomo non deve essere un mero strumento altrui,
ma un autonomo centro di vita»*

Altiero Spinelli dal «Manifesto di Ventotene»

Si desidera ringraziare per la sensibilità e
l'attenzione rivolta all'Ufficio

il Ministro dell'Interno
On. Alfano

il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio
Dott. Bonaretti

il Sottosegretario all'Interno delegato
Dott. Manzzone

il Viceministro dell'Interno
Sen. Bubbico

Il Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno
Prefetto Lamorgese

il Capo della Polizia Prefetto *Pansa*
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza,

Semestre di PRESIDENZA ITALIANA UE
Convegno sul fenomeno delle persone scomparse
“La scomparsa di persone: una sfida per i Paesi UE”
24 Ottobre 2014
Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno
Via Veientana, 386 Roma

PROGRAMMA

Mattina: sessione di apertura

Ore 9,00-9,30	Accoglienza, registrazione dei partecipanti e caffè di benvenuto
Ore 9,30	Benvenuto e lettura del messaggio del Presidente della Repubblica da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, Prefetto Vittorio Piscitelli
Ore 9,40	Apertura dei lavori da parte del Ministro dell’Interno, On.le Angelino Alfano, anche quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri
Ore 10,00	Presentazione della XI Relazione sul fenomeno delle persone scomparse. Relazione da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, Prefetto Vittorio Piscitelli
Ore 10,50	Coffee break
Ore 11,10	Relazione del Presidente di “SOS Telefono Azzurro Onlus”, Prof. Ernesto Caffo “Minori stranieri non accompagnati”
Ore 11,45	Prof.ssa Carla COLLICELLI, Vice Direttore Generale Fondazione CENSIS, Prolusione sul fenomeno della scomparsa di persone
Ore 12,15	Discussione
Ore 13,00	Lunch

Pomeriggio: sessioni di approfondimento

Ore 14,30-16,30	<i>Tavola rotonda sui “Minori scomparsi e i Minori stranieri non accompagnati”</i>
	Quadro normativo di riferimento a livello nazionale ed europeo, procedure e meccanismi di organizzazione dei dati, misure di

cooperazione e misure di prevenzione con i paesi terzi.

Coordinatore: Prof. Ernesto Caffo “SOS Telefono Azzurro Onlus”

Intervengono: Dott. Giuseppe Magno, Dott.ssa Barbara Forresi, Dott. Luca Pacini (ANCI), Dott. Franco Biondelli Sottosegretario del Ministero del Lavoro e Politiche sociali, rappresentanti Ministeri Affari Esteri, Giustizia e Interno (Dipartimento P.S. e Dipartimento Libertà civili), rappresentanti delegazioni U.E., Ufficio Commissario

Ore 14,30-16,30 *Tavola rotonda “Persone scomparse”*

Sistemi nazionali a confronto, quadro normativo, analisi dei sistemi di ricerca e database impiegati, esempi di buone pratiche

Coordinatore: Dott.ssa Agata Iadicicco Vicario del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse

Intervengono: rappresentante U.S.A.-Sistema “NAMUS”, rappresentanti delegazioni U.E., rappresentanti Ministeri Esteri, Giustizia, Interno, rappresentante Associazione Alzheimer Uniti, rappresentanti Prefetture, rappresentanti Associazioni familiari scomparsi, Ufficio Commissario

Ore 14,30-16,30 *Tavola rotonda “Corpi senza identità”*

Sistemi nazionali a confronto, esempi di buone pratiche

Coordinatore: Prof.ssa Cristina Cattaneo Università degli Studi di Milano –Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute. Sez. Medicina legale “Labanof”

Intervengono: rappresentanti Prefetture Milano e Roma, rappresentanti Istituti medicina legale Milano e Roma, rappresentanti Regione Lombardia e Lazio, rappresentanti Comuni Milano e Roma, rappresentanti ANCI, rappresentanti Ministeri Giustizia, Salute e Interno, rappresentanti delegazioni U.E., rappresentanti Associazioni familiari scomparsi, Ufficio Commissario

Ore 14,30-16,30 *Tavola rotonda “Rapporti tra le Istituzioni, i familiari, le Associazioni dei familiari e i media”*

Sistemi nazionali a confronto, esempi di buone pratiche

Coordinatore: Dr. Giovani Vaudo Presidente Associazione Psicologi per i popoli – Federazione – Regione Lazio

Intervengono: rappresentanti delegazioni U.E., rappresentanti Associazioni familiari scomparsi “Associazione Penelope Italia” e “Vite Sospese”, rappresentante RAI, rappresentanti organi di informazione, Ufficio Commissario

Ore 16,30-16,50 Relazioni dei gruppi di lavoro

Ore 16,55 Conclusioni del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse e proposte per la Commissione dell’Unione Europea

Ore 17,15 Chiusura dei lavori

INDICE

Intervento di saluto del Ministro dell’Interno – On. Angelino Alfano	>> 10
Intervento del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse – Prefetto Vittorio Piscitelli	>> 16

La Relazione 2014

Premessa	>> 28
Il fenomeno della scomparsa di persone nella società italiana attuale: il progetto di “libro bianco”– bozza di lavoro	>> 29
Il sistema di ricerca degli scomparsi dopo l’entrata in vigore della legge n.203/2012	>> 35
Le categorie e le motivazioni di scomparsa: i risultati del processo di revisione qualitativa del dato statistico nazionale	>> 40
Il registro nazionale dei cadaveri non identificati	>> 42
I corpi non identificati:	>> 45
Il modello Milano	>> 45
I corpi non identificati recuperati in mare nel naufragio dell’ottobre 2013.	>> 49
La prevenzione delle scomparse dei malati di Alzheimer: geolocalizzazione e disciplinare operativo di ricerca	>> 51
Il Progetto	>> 51
Il disciplinare tecnico operativo	>> 52
La procedura operativa	>> 53
I minori stranieri non accompagnati	>> 55
Il protocollo d’intesa con la Prefettura di Roma	>> 56
Il semestre di presidenza italiana della UE: una sfida per i Paesi membri anche in materia di persone	>> 58
Conclusioni	>> 60
Allegati Relazione 2014	>> 62

TELEFONO AZZURRO - Intervento PROF. CAFFO

Minori non accompagnati: nuove prospettive e nuovi paradigmi per gli interventi	>> 78
Introduzione	>> 79
Intercettazioni e identificazioni del minore	>> 85
Rischio della fuga, del traffico e dello sfruttamento	>> 86
Il post-segnalazione	>> 87
Monitoraggio e accuratezza dei dati.	>> 88

FONDAZIONE CENSIS – Intervento Dr. Carla COLICELLI

Il fenomeno delle Persone Scomparse: segnali di crisi.	>> 100
Il contesto	>> 101
La società densa	>> 103
Crisi della famiglia	>> 106
Le povertà vecchie e nuove	>> 109
Ansie e pause	>> 113
Emarginazione dei giovani	>> 114
La disabilità	>> 116
Quali piste di lavoro.	>> 119
Parole chiavi e domande	>> 122
Documento finale	>> 123
Interventi e discussioni in plenaria	>> 125
Intervento delegato Irlandese: Gillian GILLERAN	>> 126
Tavola rotonda M.S.N.A.	>> 127
Tavola rotonda CNI	>> 133
Tavola rotonda Persone Scomparse	>> 136
Tavola rotonda Rapporti istituzioni, familiari, le Associazioni dei familiari e i media.	>> 138

Intervento di saluto del Ministro dell'Interno

On. Angelino Alfano

Saluto i gentili ospiti intervenuti che, con la loro presenza, testimoniano l'interesse per una problematica così drammatica e dolorosa che destà un notevole e giustificato allarme sociale.

La presentazione della relazione sulle persone scomparse, predisposta dal Commissario Straordinario del Governo, offre l'occasione per approfondire, grazie al prezioso e qualificato contributo che forniranno i relatori dell'odierno convegno, in un confronto costruttivo di idee e di proposte, tutti gli aspetti del fenomeno presi in esame puntualmente dal Commissario nel documento.

Il rapporto, che sarà più ampiamente illustrato dal Commissario Straordinario, Prefetto Piscitelli, fornisce spunti di riflessione importanti a partire dall'entità numerica delle persone scomparse e non ancora ritrovate: dal 1° gennaio 1974 alla data del 30 giugno 2014, risultano essere pari a 29.763 unità, in maggioranza nel Lazio (6.766 casi), in Sicilia (3.900), in Lombardia (3.680), in Campania (3.146) e in Puglia (2.475).

L'incremento delle persone scomparse da rintracciare viene tuttavia compensato da un *trend* in crescita dei soggetti ritrovati, dovuto sicuramente al fatto che negli ultimi anni sono stati compiuti significativi passi in avanti. Ad oggi, su circa 140.000 denunce di scomparsa sono state recuperate le tracce di oltre 110.000 persone.

Il Governo e il Parlamento hanno, infatti, riservato una grandissima attenzione al dilagante fenomeno, ponendo in essere misure strategiche per contrastarne e mitigare gli effetti.

La stessa istituzione del Commissario Straordinario, la messa a regime del Sistema informativo integrato riguardante gli scomparsi e i cadaveri non identificati (Ri. Sc.), la legge n. **203/2012**, nata per favorire la **ricerca delle persone scomparse**, entrata in vigore il 29 novembre 2012, dimostrano l'impegno messo in campo per fronteggiare in maniera sempre più incisiva un fenomeno tendente ad accrescetersi per i più disparati motivi d'ordine sociale e criminale.

Con la predetta legge sono state, infatti, introdotte importanti misure.

A partire dalla possibilità, da parte di **chiunque** e non solo per i diretti familiari, di **denunciare la scomparsa di una persona**, per arrivare all'istituzione del **"Sistema Ricerca Scomparsi-RI.SC."** presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, una banca dati contenente tutte le informazioni più significative sulla persona scomparsa, in grado di supportare le indagini anche

per l'utilizzo della funzione di *matching* con i dati relativi ai corpi rinvenuti e rimasti senza identità.

La stessa normativa sancisce, inoltre, la **centralità del Prefetto**, che funge da raccordo di tutte le forze in campo a livello provinciale.

Una volta acquisita la denuncia, l'Ufficio di polizia può immediatamente promuovere le ricerche, informare il Prefetto e coinvolgere tempestivamente il **Commissario straordinario per le persone scomparse**.

Il Prefetto nell'attività di ricerca della persona scomparsa opera con la collaborazione degli Enti locali, dei Vigili del Fuoco, della Protezione Civile, delle Associazioni di volontariato e degli altri Enti attivi sul territorio.

Dopo avere interpellato l'Autorità Giudiziaria e i familiari dello scomparso, il Prefetto potrà decidere se coinvolgere o meno gli organi di informazione.

Con la legge 203/2012 il rapporto tra il Commissario e i Prefetti in sede si è consolidato ulteriormente e si è rafforzato il ruolo strategico dei titolari delle strutture periferiche dell'Amministrazione dell'Interno, precisi punti di riferimento per i familiari degli scomparsi e terminali del coordinamento operativo per le attività sinergiche da porre in essere.

In tale contesto e su tali basi, è stata affidata proprio ai Prefetti la predisposizione delle pianificazioni territoriali finalizzate a facilitare le operazioni di ricerca di persone scomparse.

Il fenomeno in questione risulta estremamente vasto e pluriarticolato e rappresenta un problema "peculiare" con diverse connotazioni (sociologiche, giuridiche, psicologiche, mediche, bioetiche). Particolarmente importante, ai fini delle strategie operative di ricerca, è risalire, ove possibile, alla causa della "scomparsa".

Le principali cause delle scomparse, come si evince dalla relazione, sono l'allontanamento volontario, i disturbi psicologici, l'essere vittime di reato, l'allontanamento da istituto o da comunità e, per i minori, la sottrazione da parte del coniuge o di altro congiunto.

Da non trascurare è anche la consistenza del numero delle persone anziane scomparse, affette dalla Malattia di Alzheimer o interessate da altre problematiche neurologiche (n.1643 al 30 giugno 2014).

Occorre, altresì, considerare che le condizioni di disagio che si estendono sempre più spesso alle diverse componenti della nostra società, causate dalla persistente recessione economica che sta investendo l'Europa e, di conseguenza anche il nostro Paese, hanno fatto registrare un aumento dei disturbi e delle crisi depressive di persone le quali, all'improvviso, si allontanano dal proprio ambiente.

Se un tempo le cause erano dovute quasi esclusivamente a malesseri derivanti da problematicità e patologie varie, oggi le motivazioni attengono anche alla difficoltà di gestire difficili situazioni economiche derivate dalla perdita del posto di lavoro e dal soffocamento dei debiti.

Ciò richiede necessariamente il ricorso a misure e strutture operative speciali.

A tal riguardo, sono risultate particolarmente efficaci ed utili alcune misure come l'istituzione di un tavolo tecnico interforze, la definizione di linee guida per la ricerca delle persone scomparse, la cennata attivazione del Ri.Sc.e il progetto "*Italian child abduction alert system*", che è il sistema di rapida attivazione delle attività investigative in caso di scomparsa di minori.

Il processo di collaborazione con i soggetti istituzionali interessati alla complessa materia, quali le strutture specialistiche del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, il Corpo Forestale dello Stato, la Polizia Penitenziaria, le Procure della Repubblica, gli Istituti di Medicina Legale, i Comuni e le competenti strutture sanitarie, è stato ulteriormente rafforzato, al fine di perfezionare le metodologie condivise per esercitare con maggiore incisività una mirata azione di contrasto al fenomeno.

Accanto a tali iniziative si contano numerose progettualità ed intese di cooperazione avviate con ottimi risultati in stretta collaborazione con la Croce Rossa, il Sistema di Protezione Civile e con il reticolato associativo presente sul territorio nazionale.

Alle associazioni (cito in particolare l'Associazione dei familiari e degli amici delle persone scomparse "Penelope", l'Associazione "Alzheimer Uniti ONLUS", "Telefono Azzurro", "Psicologi per i Popoli") mi sento di esprimere, pertanto, i più calorosi sentimenti di apprezzamento e gratitudine per la preziosa opera che svolgono a supporto delle Istituzioni nella promozione della persona e della sua dignità, della pace, della legalità e della giustizia sociale e al fianco dei familiari dei scomparsi nella condivisione del dramma e nel sostegno ed appoggio psicologico .

L'evento doloroso della scomparsa di un congiunto o di un amico si acuisce ulteriormente con l'ansia e l'incertezza per la sorte della persona cara a causa della insufficienza di notizie che lascia aperte troppe possibilità e suscita preoccupazioni estreme.

In tale contesto risulta preziosissimo il ruolo delle Associazioni che, attraverso le numerose iniziative di solidarietà, condividono problemi, timori e dubbi con coloro che vivono tale dolorosissima esperienza.

Tale aspetto si accentua ancor di più nel caso di sparizione di bambini.

Il tema della scomparsa dei bambini e dei minori è un argomento certamente toccante che coinvolge fortemente anche sul piano emotivo per le delicate implicazioni umane e morali che presenta.

Il dato quantitativo è preoccupante: i minori scomparsi dal 1974 al 30 giugno scorso, ancora da rintracciare, risultano essere pari a 15.358, di cui 1.954 italiani e 13.404 stranieri.

Volendo abbozzare un'analisi, per così dire, morfologica del fenomeno, per prassi oramai consolidata, in base alle motivazioni dell'allontanamento, i giovani scomparsi si raggruppano in tre ambiti principali:

1. Minori che si allontanano volontariamente dall'abitazione o dalle comunità;
2. Minori figli di persone separate sottratti al genitore affidatario dall'altro genitore o da altro congiunto;
3. Minori vittime di reato.

Nettamente maggioritaria la prima categoria. Nella maggioranza dei casi, infatti, i minori da rintracciare sono stranieri che hanno abbandonato le strutture alle quali erano stati affidati oppure minori, italiani e stranieri, che si sono allontanati volontariamente dall'ambito familiare.

Di fronte a questa realtà il Ministero dell'Interno non ha mancato di riservare la massima attenzione al fenomeno, adottando anche idonee soluzioni organizzative. Sono state, infatti, costituiti uffici minori e sezioni specializzate per le indagini sullo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno dei minori.

In particolare, la Sezione minori, che opera presso la Direzione Centrale Anticrimine del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, svolge un'azione di monitoraggio e di impulso delle attività preventive e investigative degli Uffici di polizia territoriali.

Le ricerche vengono avviate, dopo la denuncia dei familiari o della comunità cui è affidato il minore, con l'inserimento del nominativo nel "CED-Interforze", in modo tale che la notizia della scomparsa possa essere nota, in tempo reale, a tutte le Forze di Polizia.

Grazie a tale procedura, inoltre, le ricerche sono estese automaticamente a tutti i Paesi che aderiscono all'accordo di Schengen.

Quando si ritiene che il minore scomparso possa trovarsi in altri Paesi del mondo, viene chiamata in causa l'Interpol, che ha un ruolo di raccordo con le Forze di Polizia dei vari Paesi aderenti.

E' attivo anche un apposito sito per la ricerca dei bambini scomparsi, che consente di mettere *on line* i dati anagrafici, fotografie e ogni altra notizia utile per le ricerche.

E' stata inoltre istituita presso il Ministero degli Affari Esteri una *task force* interministeriale sulla sottrazione internazionale dei minori.

Il progressivo incremento del fenomeno impone anche un continuo aggiornamento delle tecniche di ricerca e, in relazione a tanto, già nel 2011 è stata siglata una convenzione per la realizzazione, con il citato progetto “*Italian child abduction alert system*”, di un dispositivo di diffusione dell’allarme in caso di scomparsa di minore, che prevede il coinvolgimento dei vertici delle Forze di Polizia, del Formez, di reti radio-televisive, di gestori delle vie di comunicazione e dei trasporti, di siti Internet e gestori della telefonia, degli operatori dei servizi di ristorazione e *retail* autostradali, nonché del Telefono Azzurro.

Ne è sorto un sistema, ispirato al modello americano di “*Amber Alert (America’s Missing Broadcast Emergency Response)*”, operativo dall’agosto del 2013, che prevede un’azione coordinata, finalizzata a favorire la massima diffusione, a livello nazionale, di elementi informativi utili alla ricerca.

Il dispositivo viene attivato su iniziativa dell’Autorità Giudiziaria, quando vi siano timori per l’incolumità del minore, diffondendo un messaggio contenente informazioni sulla scomparsa attraverso i *mass media* e ogni altra organizzazione capace di propalarlo, al fine di consentire a chiunque sia in possesso di elementi utili di metterli a disposizione degli uffici competenti.

Questo sistema si affianca ai numeri di emergenza 114 “SOS Emergenza Infanzia” e 116000, numero unico europeo per i bambini scomparsi.

Il primo è una numerazione che raccoglie tutte le segnalazioni che attengono alla sfera dei minori, fornendo assistenza psicologica nonché consulenza psico-pedagogica per tutte le situazioni di emergenza di bambini. Detto servizio è gestito dall’Associazione “S.O.S. Telefono Azzurro onlus”, di cui ci parlerà in seguito più diffusamente il Presidente Professor Ernesto Caffo.

Il numero telefonico 116000 è, invece, un servizio specifico per la segnalazione di casi relativi alla scomparsa di minori, previsto nell’ambito dei Paesi dell’Unione Europea, attribuito alla competenza del Ministero dell’Interno ed affidato alla gestione di Telefono Azzurro, in ragione della vasta esperienza di quest’organizzazione nel campo dell’ascolto delle problematiche dell’infanzia.

Gli operatori dell’associazione, ogni qualvolta ricevono segnalazioni di scomparsa di minori, compilano un apposito modulo contenente le notizie raccolte e lo inoltrano tempestivamente agli Uffici di polizia territorialmente competenti, attivando, così, l’apparato di sicurezza e l’intervento delle Forze di Polizia.

Detto servizio, di recente, si è arricchito e potenziato, con l’acquisizione degli ultimi e innovativi strumenti di comunicazione cari proprio ai più giovani.

Infatti, è ora possibile scaricare gratuitamente **l’Applicazione “116000”** (la prima in Europa su questa tematica), messa a punto da Telefono Azzurro, per accedervi direttamente, tramite I-phone.

Con l'applicazione è possibile geolocalizzare, previo consenso, chi richiede aiuto, con l'individuazione precisa del luogo da cui è partita la segnalazione.

La consapevolezza dell'importanza cruciale rivestita dai primi momenti che seguono ogni scomparsa è uno degli elementi alla base dell'istituzione di questo numero, atteso che il fattore tempo può essere sicuramente determinante ai fini del rintraccio.

Per tale ragione da tempo viene riservata particolare cura alla formazione del personale delle Forze di polizia chiamato ad intervenire nei casi di scomparsa, formazione che tiene necessariamente conto anche delle particolarissime condizioni in cui vengono a trovarsi i familiari del bambino e delle loro esigenze di assistenza e sostegno psicologico.

Vorrei passare in rassegna, infine, un ultimo dato, che sarà oggetto di un'apposita tavola rotonda nel pomeriggio, relativo ai corpi senza identità.

Sono, infatti, **1.258 i cadaveri non identificati, alla data del 30 giugno 2014**, presenti negli **obitori italiani** ed inseriti nel relativo registro tenuto presso l'Ufficio del Commissario Straordinario e contenente le principali informazioni sui corpi che ancora non hanno un nome.

Il registro viene aggiornato periodicamente ed è **consultabile online**.

In questo modo, attraverso la diffusione delle informazioni riguardanti i segni fisiognomici particolari e le circostanze del rinvenimento dei corpi, si intende facilitare il riconoscimento dei cadaveri.

A conclusione del mio intervento e prima di dare la parola al Commissario Straordinario, confido che questo dolorosissimo e drammatico fenomeno possa essere arginato e regredire sensibilmente, grazie a questa straordinaria mobilitazione collettiva, come la giornata odierna conferma, che vede in campo, insieme, tutti i soggetti istituzionali interessati e il mondo dell'associazionismo

E questa fiducia è sorretta dal convincimento che tutti gli operatori idealmente presenti in questa circostanza, attraverso i loro rappresentanti, non faranno mancare il loro prezioso patrimonio di esperienza e di professionalità.

Non posso concludere il mio intervento senza rivolgere un particolare ringraziamento al Commissario Straordinario per le persone scomparse e a tutta la rete del Ministero dell'Interno - Capo di Gabinetto, Capo della Polizia e tutti i Prefetti in sede - per l'impegno che li contraddistingue nell'affrontare, insieme agli altri onerosi ed importanti compiti istituzionali, anche questa battaglia di grande valore umano e sociale.

Intervento di saluto del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse Prefetto Vittorio Piscitelli

Signore e Signori, Autorità e Signori delegati, benvenuti al Convegno!

Abbiamo fortemente creduto in questa iniziativa perché siamo convinti sia necessario condividere a livello europeo il dramma della scomparsa di un essere umano.

E' una **sfida** per tutti i Paesi dell'Unione perché desideriamo porre la **persona al centro dell'attenzione** di tutte le **iniziative istituzionali**.

Chiunque di noi abbia avuto a che fare con una persona scomparsa sa che l'attesa del suo ritorno a casa è **angosciosa** come spesso angosciose e difficili sono le ricerche. L'agitazione che caratterizza l'angoscia delle scomparse e delle ricerche è l'opposto del "silenzio" che, invece, caratterizza la scomparsa.

Venire a capo di questo **enigma**, spesso, costituisce un rompicapo per i familiari, per gli amici, per gli operatori istituzionali. Dunque, siamo qui per questo. Unire le forze per dipanare questo enigma e per identificare tutte le **azioni e strategie** da mettere in campo, ciascuno per la propria parte di responsabilità. Del resto, il **vincolo di solidarietà** che ci unisce come singoli, come comunità nazionali e come Unione di popoli ce lo impone.

Questo Convegno si pone, pertanto, come obiettivo di mettere a confronto i diversi sistemi nazionali e di individuare le **proposte** da sottoporre all'attenzione degli organismi di governo dell'**Unione** per affrontare con una strategia comune questo allarmante fenomeno.

Il dato nazionale italiano è allarmante, come lo è negli altri paesi.

Ritorniamo al dato nazionale. Sono oltre **147.000** le denunce di scomparsa dal 1974 a giugno 2014. Negli *ultimi due anni* sono oltre **23.000**.

Sono in aumento le scomparse di "**GENERE**" e di **MINORI**:

2 DONNE al giorno nel 2013

più di **200 DONNE** all'anno *dal 1974*

circa **4000 MINORI** negli ultimi due anni

(400 solo tra quelli sbarcati sulle coste Calabresi da giugno)

Circa **1600 ultrasessantacinquenni scomparsi**

molti con problemi neurologici, come l'*Alzheimer*.

Oltre **10.000** fascicoli aperti dall'Ufficio in 7 anni

Oltre **1300 corpi senza identità**

più di **600** sono quelli *recuperati in mare* (si veda la tragedia di Lampedusa dell'ottobre 2013)

Dietro questi dati statistici non dimentichiamo ci sono “**persone**”.

In tutti i casi di scomparsa, specie in quelli classificati come “volontari”, si è potuto constatare che, nella misura in cui siano stati approfonditi, nell'immediato, gli aspetti più significativi riguardanti la vita

dello scomparso con riferimento all'**ambiente sociale ed economico** di appartenenza, tanto più è stato possibile riuscire a ritrovarlo. Anche se non sempre in vita.

La società italiana attuale è caratterizzata da un sistema Paese che fatica a trovare soluzioni a problemi ormai divenuti insormontabili: perdita del lavoro, impossibilità di pagare l'affitto o la rata del mutuo, debiti accumulati, stipendi non percepiti, tasse, bollette da pagare. L'Istituto Nazionale di Statistica rileva, infatti, che il **reddito** delle **famiglie** italiane in valori correnti **diminuisce** in tutte le regioni italiane.

Questa situazione è rinvenibile nella maggior parte delle **denunce di scomparsa**, quale viene riferita come motivazione agli organi di polizia.

Molti degli scomparsi non rintracciati in prima battuta vengono ritrovati cadavere successivamente e dalle verifiche autoptiche disposte dai Pubblici Ministeri viene accertata la **morte per suicidio**. Tanti invece non vengono ritrovati perché le ultime tracce dello scomparso sono individuabili nei pressi di fiumi, laghi o del mare. Vi sono stati casi di persone scomparse, i cui corpi sono stati “restituiti” dal mare anche dopo sette mesi.

Sulla base dell'ultima relazione del **CENSIS**, nell'anno 2013 sono state complessivamente 149 le persone che si sono tolte la vita per motivazioni economiche, rispetto agli 89 casi registrati nel 2012. Un suicidio ogni 2 giorni e mezzo. Sale quindi a 238 il numero complessivo dei suicidi per motivi legati alla crisi economica registrati in Italia nel biennio 2012-2013.

L'Ufficio ha potuto constatare che, su un totale di circa **500 scomparsi rinvenuti cadavere** dal 2007, **200** solo nel **2013**, più di **150** sono persone che si sono **suicidate**. Si tratta, soprattutto, di persone **scomparse in Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Lazio**.

La crisi economica sta portando nel nostro Paese un aumento delle così dette “povertà sociali”, materiali e immateriali. I mass media ci raccontano storie di degrado e di nuovi poveri. Siamo ormai abituati a guardare in tv con compassione ma forse anche con indifferenza quanti hanno perso o temono di perdere il posto di lavoro.

Questa umanità ghermita dalla crisi, che qualche volta protesta e denuncia, spesso non traduce in processo sociale il proprio disagio e preferisce abbandonare tutto e tutti, anche la propria famiglia, forse a causa della indifferenza che accompagna il fenomeno che, non essendo stato analizzato a fondo non ha portato ad alcuna iniziativa che possa far intravedere una sia pur minima inversione di tendenza.

Si spiegano in tal modo i **due terzi** delle **scomparse** con motivazione di **“allontanamento volontario”**. Si spiega, inoltre, il fenomeno odioso della **violenza di genere** e del “femicidio” connesso alle numerose **scomparse di donne**. Dall'anno della sua costituzione,

nel 2007, l’Ufficio ne ha censito **oltre 2500**, di cui la **metà minorenni**. Una percentuale, pari al **40%** circa del **totale**, sono **donne straniere e/o comunitarie**.

Se la protesta clamorosa sul tetto del capannone o in cima alla gru attira la nostra attenzione è invece la testimonianza di questo malessere che, sfociando nella scomparsa, dal punto di vista psicosociale racconta anche meglio quello che veramente sta succedendo. Quando non c’è più una speranza vuol dire che non c’è più energia, che ci si è lasciati andare al gorgo delle cose che non vanno.

La questione è, dunque, seria, anzi serissima. E riguarda uomini e donne, giovani e meno giovani. Sono quelli che la crisi la soffrono direttamente ma anche quelli che la subiscono indirettamente, in quanto figli o stretti congiunti.

Secondo le stime del Dipartimento di salute mentale del Policlinico di Milano oggi un italiano su cinque rischia di “ammalarsi di default”. Depressione e ansia o altri disturbi, da quelli vascolari a quelli dermatologici, connessi appunto al **disagio psicologico** correlato all’abbassamento delle difese immunitarie. Disturbi che, occorre sottolineare, non hanno la caratteristica della reversibilità perché se ci si ammala, perché si è perso il posto di lavoro, non si riacquista automaticamente la salute recuperando un altro impiego.

Nell’ampia casistica di **persone scomparse** a disposizione dell’Ufficio, il disagio mentale trova, purtroppo, ampio spazio. Sono, almeno, **1500** i casi di scomparsi con tale motivazione. **Più del 20%** del totale registrato dall’Ufficio su 10.000 fascicoli aperti dal 2007.

Lo studio comparso su “The Lancet” denuncia a chiare lettere come la crisi finanziaria che sta colpendo l’Europa abbia un costo pesante anche sulla salute e sulla vita dei cittadini.

A questo punto, si impone una riflessione profonda su un piano socio-culturale, visto che la crisi non è solo il prodotto del giuoco intrecciato dei fattori e problemi economici, essa ha una chiara radice antropologica.

La crisi italiana è il frutto di una profonda **crisi valoriale**, che ha influenzato nel profondo le scelte individuali e collettive e il conseguente modello di sviluppo.

Il **CENSIS** nell’autorevole intervento della **Prof.ssa COLLICELLI** analizzerà le cause di tale situazione.

La violenta **crisi economica** che ci ha colpito dal 2007 in poi ci ha trovato, per così dire, “spiazzati”.

Quanto al fattore “psicologico” del nostro modello di sviluppo e della costellazione valoriale che l’ha alimentato, si condivide l’assunto che tutto in Italia è stato un costante primato dell’io, del soggettivismo più spinto, che ha permeato tutte le sfere sociali, umane e quindi anche individuali e psicologiche.

La crisi attuale chiama in discussione il ruolo della responsabilità, *del rapporto con l’altro più che con se stessi*, dell’autorità, del differire da se stessi. Sono i temi centrali della riflessione filosofica e psicologica insieme e delle interazioni con la dinamica sociale innescata dalla crisi, punti di riferimento essenziali per chi deve riferire al Governo sulla esatta dimensione del

fenomeno della scomparsa sotto il **profilo sociale** e non tanto per la dimensione “*ordine e sicurezza*”, certamente importante, soprattutto quando si vanno ad analizzare le scomparse con motivazione “possibile vittima di reato”.

Abbiamo bisogno, dunque, di trasformare i dati in conoscenza e azioni perché il fenomeno riguarda tutti noi e tutti i Paesi europei.

Abbiamo visto che si tratta di un **fenomeno allarmante** perché in **crescita, questo, però, non vuol dire che non sia governato**. Funziona bene, infatti, il sistema di “contrasto” messo in campo dalle Forze dell’ordine. Si veda il sistema Sirene e Interpol -. Occorre, comunque, fare un passo in più. Occorre **aumentare la messa in comune tra i Paesi delle diverse conoscenze sul fenomeno e individuare le strategie per prevenirlo**. La conoscenza degli scenari di riferimento (la famiglia, la comunità, la società) come abbiamo visto è fondamentale. Per questo motivo abbiamo studiato con l'**Associazione Psicologi per i popoli** un **vademecum** utile per gli operatori al momento della segnalazione dello scomparso perché sia possibile far **emergere** con più facilità le **dinamiche familiari e relazionali** sottese all’evento e che, come spesso si è verificato, non sempre emergono dalle denunce.

La visibilità sociale del problema scomparsi, dunque, rende necessario provvedere alla attivazione di un **sistema nazionale scomparsi**

accessibile on line anche dai familiari e da chiunque voglia fare delle segnalazioni utili. Questo, consentirà di far confluire tutte le informazioni utili alla identificazione del profilo dello scomparso (foto, età, sesso, nazionalità, segni caratteristici), ma anche di assicurare l’aggiornamento in tempo reale dei singoli casi denunciati e, soprattutto, la diffusione “dell’allarme scomparsa”.

In tal modo, sarà valorizzato il principio della condivisione del problema da parte della **comunità** di riferimento e si svilupperà la **solidarietà** con i **familiari** interessati, con una ricaduta positiva anche nel **rappporto cittadini Istituzioni**.

La possibilità di mutuare dal **sistema federale americano**, denominato “**Namus**”, l’architettura di base del nuovo sistema nazionale scomparsi, collegato ad un sito web “aperto”, implementabile dall’esterno con **accesso ad aree private** e con garanzia di sicurezza e rispetto della privacy, rappresenta la prossima “**sfida**” che l’**Ufficio** si è proposto di realizzare nel breve periodo.

Il **sistema nazionale scomparsi**, la cui istituzione è stata fortemente perseguita dall’Ufficio del Commissario, deve essere considerato un **punto di riferimento** per le **Istituzioni** e per i **cittadini** e non solo uno strumento di lavoro per gli operatori di polizia.

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

Anche il **sistema Ri.Sc. “Ricerca Scomparsi”**, che come si è detto è stato reso operativo quattro anni fa su richiesta del primo Commissario straordinario per colmare la carenza dei dati SDI sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati, a tutt’oggi, viene alimentato solo dalle **forze dell’ordine** che stanno portando avanti il processo di **verifica dell’attualità** dei **singoli casi** registrati a partire dal 1974. Oltre ad un gran numero di

ultracentenari, per i quali vi è solo la speranza del ritrovamento del corpo, si sta accertando quanti degli scomparsi presenti in SDI siano, invece, rientrati in famiglia e non ne sia stata data notizia agli uffici delle forze dell'ordine competenti per territorio.

Questa discrasia è stata colmata con l'entrata in vigore della legge n. 203/2012, in base alla quale è fatto obbligo di revocare la denuncia quando ne siano venute meno le condizioni. Per accelerare il processo di **revisione qualitativa** del **dato nazionale**, è stato richiesto ai Prefetti, con la più recente **circolare commissariale nr. 4692 del 25 giugno 2014**, di favorire la individuazione certa dell'elenco delle persone scomparse ancora da rintracciare nella propria provincia con la costituzione di appositi **gruppi di lavoro**.

La **legge 14 novembre 2012, n. 203**, recante: "Disposizioni per la ricerca di persone scomparse" costituisce una rilevante novità dell'ordinamento vigente, in quanto, per la prima volta, è stata introdotta la fattispecie della scomparsa di persona.

La norma è composta da un solo articolo che, in realtà, codifica un modus operandi già attuato nella prassi dal 2007, anno in cui è stata istituita la figura del Commissario del Governo per le persone scomparse.

La istituzionalizzazione delle **competenze** in capo al **Prefetto**, quale organo di raccordo a livello provinciale di tutte le iniziative di coordinamento delle ricerche, e principale **referente** del **Commissario** per le persone scomparse. Tale attribuzione rafforza la credibilità nelle Istituzioni da parte dei familiari degli scomparsi e, in generale, da parte dei cittadini perché, rispetto al passato, viene individuato un punto di riferimento certo a livello territoriale e a livello nazionale.

La scomparsa di una persona dal luogo di dimora abituale o temporanea si inquadra nel rapporto di ogni cittadino con la comunità di appartenenza.

Da tale rapporto discendono diritti e doveri reciproci di solidarietà. In tal senso deve essere intesa la facoltà per **chiunque** e non solo per i familiari di sporgere **denuncia**.

A questi è previsto sia rilasciata una copia. Da tale formalizzazione discende **l'avvio immediato** dell'attività di **ricerca** e il contestuale inserimento dei **dati** nel sistema d'indagine interforze, **SDI**, da parte della **Forza dell'ordine**, la cui attività info-investigativa è, peraltro, prevista dal TULPS.

Le **pianificazioni provinciali** messe a punto dalle **Prefecture** costituiscono lo strumento operativo per l'esercizio del potere di coordinamento generale delle ricerche con riguardo agli scenari e alle responsabilità operative delle diverse componenti interessate, enti locali, Corpo Nazionale VV.F. e sistema protezione civile, associazioni volontariato sociale e altri enti, anche privati, attivi sul territorio.

In tale ambito organizzativo, si inserisce anche il ruolo di **supporto** degli **organi di informazione**, comprese le strutture specializzate, televisive e radiofoniche con consolidata esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse.

Altro elemento di interesse è rappresentato dalla **obbligatorietà** della **revoca** della **denuncia** quando vengano meno le condizioni che l'hanno determinata.

La formulazione della legge n. 203/2012 delinea l'esistenza di un vero e proprio **"procedimento amministrativo"** di **ricerca** della **persona scomparsa**, in **parallelo** con quello dell'**Autorità giudiziaria** volto al perseguimento dei reati.

Gli itinerari seguiti dall'Autorità amministrativa e dall'Autorità giudiziaria non confliggono in alcun modo, in quanto sono finalizzati al raggiungimento di obiettivi diversi. Il primo obiettivo è la ricerca della persona scomparsa in senso materiale, il secondo è quello della verifica della sussistenza di una ipotesi di reato.

E' chiaro che i percorsi citati devono essere coordinati, nel senso che, qualora l'Autorità giudiziaria lo ritenga preferibile, per mantenere il riserbo investigativo, può chiedere all'Autorità amministrativa l'interruzione delle ricerche che, altrimenti, procedono autonomamente, anche perché si tratta di salvaguardare la vita umana.

Tre sono le cose 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.

E' stato, pertanto, suggerito ai Prefetti di favorire la **reciprocità** delle **comunicazioni** tra **Autorità giudiziaria e Pubblica Amministrazione** in tutti i casi e, cioè, a prescindere dalla notizia criminis e, comunque, anche quando dovessero sopraggiungere "fatti nuovi" che potrebbero consentire la riapertura di un procedimento penale già archiviato ovvero la riapertura del procedimento amministrativo di ricerca.

Dal presupposto del procedimento amministrativo consegue l'**applicabilità** della **Legge n. 241/1990** e successive modificazioni e integrazioni, in termini di nomina del responsabile del procedimento, esistenza di una unità organizzativa responsabile dello stesso, comunicazione di avvio del procedimento, diritto di accesso agli atti da parte dei soggetti detentori di interesse, quali i congiunti. La **condivisione del piano provinciale** di ricerca con gli **operatori** delle **forze dell'ordine**, con le **autorità giudiziarie**, comprese quelle **minorili**, con i **sindaci** e con le associazioni del **volontariato** rappresenti un arricchimento per tutte le componenti interessate costituendo elemento qualificante della rappresentanza generale di Governo in capo ai Prefetti e della leale collaborazione istituzionale.

La previsione, al comma 4 dell'art.1 della legge 203/2012, dell'eventuale coinvolgimento degli **organi di informazione**, da parte del Prefetto, si innesta nella più ampia previsione degli **Uffici per le Relazioni**

con il **Pubblico** (URP) di cui al capo III della legge 241/90.

L'obbligo delle pubbliche amministrazioni di dotarsi, per le attività di informazione, di un **portavoce** e di un **ufficio stampa** e, per quelle di comunicazione, di un ufficio per le relazioni con il pubblico.

Con riferimento alla fase di pianificazione provinciale, per la cui predisposizione può essere utilmente considerato il contributo eventualmente offerto dalle **Associazioni** con le

quali l’Ufficio del Commissario ha sottoscritto protocolli d’intesa (“Penelope”, “Vite sospese”, “Psicologi per i Popoli”, “Alzheimer Uniti”).

La concertazione con tali componenti non potrà che contribuire al buon sito delle ricerche oltreché salvaguardare l’operato del Prefetto da eventuali rimostranze, quali pervengono, come reso noto con la predetta circolare, da **Procure della Repubblica** che chiedono di avere notizie sui procedimenti amministrativi di ricerca di persone scomparse.

Il **registro nazionale dei cadaveri non identificati**, istituito dall’Ufficio nel **2007**, contiene le informazioni più significative riguardanti le caratteristiche fisiognomiche, le circostanze del rinvenimento dei corpi e i riferimenti relativi alle Procure e alle Forze di polizia che hanno in trattazione il caso. L’insieme di questi dati, speculari a quelli concernenti le persone scomparse, forma il nucleo di base del sistema informativo, denominato “Ri.Sc.”, reso operativo dal 1° aprile 2010 presso il Dipartimento della P.S.

I dati desunti dal censimento, effettuato con il supporto delle Prefetture, alla data del 30 giugno 2014, hanno permesso di accertare che vi sono n. **1.283 corpi non ancora identificati (20 in più rispetto al 31.12.2013)**.

Per fronteggiare questa situazione, nell’ambito del **Tavolo Tecnico Interforze** presieduto dal Commissario, è stato studiato, e recentemente rilasciato con **circolare del Capo della Polizia del 18 giugno 2014**, il **nuovo sistema “RI.SC.”**, con gli annessi **modelli semplificati ante e post mortem** ad uso degli **operatori di polizia e dei medici legali** incaricati dai Pubblici Ministeri.

Analogia circolare è stata predisposta dal **Ministero della Giustizia** il **26 luglio 2014**.

Per favorire il monitoraggio del delicato problema dei **corpi senza identità**, in particolare di quelli **rivenuti** a seguito di decessi in ospedale o, comunque, **non** connessi **“prima facie” a ipotesi di reato è stato messo a punto un** modello organizzativo di **“circolarità informativa”** tra tutti i soggetti istituzionali interessati e, cioè, Ufficio del **Commissario, Prefetture, Procure della Repubblica, Forze dell’Ordine, Regioni e Comuni**, segnatamente, gli uffici di stato civile, che molto spesso vengono a conoscenza del rinvenimento di un cadavere di persona ignota solo quando il PM emette il nulla osta al seppellimento.

Nella regione Lombardia ne sono stati registrati 102, e in Campania 73 e nella regione Lazio 195.

Il fenomeno in generale ha una **ricaduta sociale**, per le attese dei familiari degli scomparsi, e assume rilievo sia sotto il **profilo etico** che **giuridico**, visti i risvolti di ordine civilistico e patrimoniale che l’assenza prolungata nel tempo determina.

Per ovviare a tale criticità, è stata condivisa con il **Prefetto di Milano** una bozza di **protocollo d’intesa** che avvierà una prima **sperimentazione** nella Regione Lombardia con l’attivazione di una **procedura di affidamento**, d’intesa con la Procura Generale presso la Corte d’Appello, con i Procuratori della Repubblica di Milano e qui saluto il Procuratore Aggiunto dott. Nobili, di Monza, Lodi, Busto Arsizio e Pavia, dell’autopsia diagnostica dei predetti corpi ai

medici ASL/Direzioni di presidio ospedaliero e degli Istituti di Medicina Legale nei casi di decesso in pronto soccorso, ospedale e, comunque, non connessi a reati.

Il protocollo d'intesa assicurerà la **circolarità informativa** tra il **Commissario** per le persone scomparse, la **Prefettura di Milano**, il **Comune di Milano**, per gli aspetti di **stato civile**, la **Regione Lombardia** per le attività delle **ASL**, l'**Istituto di Medicina Legale "Labanof**, le **Procure** e le **Forze dell'Ordine**. Analogo Protocollo è in corso d'intesa con la Prefettura di Roma, la Procura della Repubblica, la Regione, il Comune, le tre Università sede di Istituti di Medicina legale. Saluto il Procuratore Aggiunto dott. Cucchiari.

Sono in corso, inoltre, intese anche con il **Ministero della Giustizia, della Salute** (per le Regioni) e **dell'Università** (per gli IML) per l'adozione di un **modello nazionale** che favorisca la identificazione dei corpi rinvenuti

per evitare che rimangano privi di esame esterno/autopsia.

Molti dei **casi censiti** nel registro sono, inoltre, collegati al fenomeno dell'**immigrazione extracomunitaria** verso le coste italiane. L'inserimento che ad oggi viene fatto in SDI e, quindi, in Ri.Sc. appare inutile poiché, a monte, manca nella maggior parte dei casi la denuncia di scomparsa. Poiché, però, a seguito della primavera araba e dei più recenti episodi migratori verso le coste meridionali nazionali si sono verificati anche **tragici naufragi**, come quello occorso a **Lampedusa nell'ottobre 2013**, si è ritenuto necessario corrispondere alle numerose richieste pervenute all'attenzione dell'Ufficio da parte dei Consolati e da associazioni umanitarie, come il **Comitato 3 ottobre**, l'**OIM**, la **Croce Rossa Internazionale** e **Nazionale**, con la definizione di appropriate procedure volte a favorire il riconoscimento dei **corpi recuperati in mare**.

Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni "**OIM**" dal 1993 sono **morte in mare almeno 20.000 persone**.

Sulla base del primo censimento dei cadaveri non identificati avviato, a partire dal 2007 dall'Ufficio, i **corpi non identificati** dal 2002 al 30 giugno 2014 nella **Regione Sicilia sono n. 588**. Tra questi i corpi senza vita di cittadini stranieri recuperati in mare nella provincia di Agrigento a seguito dei naufragi occorsi nel mese di **ottobre 2013**.

La ventennale esperienza internazionale **dell'Università degli Studi di Milano**, con il **Labanof**, unitamente alla offerta di collaborazione pervenuta dalla Croce Rossa Italiana e Internazionale, dal Comitato 3 ottobre, dalla OIM e dalla CEI, ha consentito all'Ufficio di avviare una **procedura** per favorire il **riconoscimento delle vittime del naufragio ancora non identificate** attraverso la raccolta dei **dati ante mortem** da parenti e conoscenti residenti all'estero, da confrontare con i dati **post mortem** già raccolti dalla **Polizia Scientifica**. Ringrazio il Capo della Polizia, Prefetto Pansa.

Tale procedura consiste nella diramazione di un **avviso ai familiari** per il tramite delle predette **organizzazioni umanitarie** che, per le caratteristiche di **terzietà rispetto ai paesi di origine** dei migranti, potrà evitare di mettere a rischio i familiari dei defunti da possibili ritorsioni.

I familiari sono invitati a produrre materiale documentale utile per il confronto con i dati in possesso della Polizia Scientifica.

Previe intese anche con il **Ministero degli Affari Esteri** e con il supporto del **Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione** del Ministero dell'Interno, si procederà successivamente alla restituzione delle salme alle famiglie d'origine. Tra queste, quelle eritree.

Questo **modello** operativo potrà essere utilizzato a regime, quale “**best practice**”, per gestire analoghe situazioni in futuro. Si vedano i casi relativi ai naufragi a Catania, Ragusa e Messina.

Altra motivazione di scomparsa riguarda i soggetti con patologie neurologiche. La malattia, conosciuta come “**Malattia di Alzheimer**” o come “Demenza di Alzheimer”, interessa le cellule cerebrali di **persone anziane**, che, a causa di un processo degenerativo cronico, si deteriorano progressivamente, rendendo, la persona affetta incapace di continuare a condurre una vita normale.

La perdita di memoria segue lo stesso decorso fino a causare situazioni di pericolo che possono sfuggire all’attenzione del “Caregiver”, familiare o badante, mettendo a repentaglio la stessa vita della persona malata come, ad esempio, **perdersi e non ritrovare la via di casa**.

In questo scenario, si inserisce la **scomparsa** degli **ultra 65enni**. Al 30 giugno 2014 sono **1.643** gli **anziani** che sono spariti senza lasciare traccia a causa di problemi neuro degenerativi che danno origine a perdita di memoria o disorientamento spaziale.

In tale contesto, è stata avviata una **collaborazione** tra l’Ufficio, il **Ministero dell’Interno**, il **Ministero del Lavoro** e delle **Politiche Sociali** e il **Ministero della Salute** allo scopo di individuare **iniziativa utili** in materia e accrescere l’impegno complessivo delle Istituzioni – **statali, regionali e locali** – a sostegno delle suddette categorie per innalzare i livelli della risposta pubblica alle loro istanze e ai loro bisogni.

Con l’**Associazione “Alzheimer Uniti Onlus**”, che collabora da tempo con l’Ufficio del Commissario, nel periodo giugno-agosto 2012, è stato sperimentato con successo nella **città di Roma** un **supporto di geo**

localizzazione applicato alle persone affette da Alzheimer per il loro **rapido rintracchio** avvalendosi di un sistema di **gestione dell’allarme scomparsa** tra il **centro di controllo** di un’apposita **società di gestione** e le **sale operative delle Forze di Polizia**.

Il servizio erogato nell’ambito del **progetto “Diogene”** nella Capitale ha colmato questa lacuna fornendo ai Caregiver interessati gli strumenti adeguati per oltre 22 pazienti.

Altre attività in corso riguardano la stesura di un “**libro bianco**” sul fenomeno della scomparsa di persone.

Come è noto, i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di **azione comunitaria** in un **settore specifico**. Talvolta fanno **seguito** a un **libro verde** pubblicato per promuovere una **consultazione a livello europeo**. Mentre i libri verdi espongono una gamma di

idee ai fini di un dibattito pubblico, i **libri bianchi** contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori **politici specifici** e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione.

Questa sarà certamente una delle proposte che intenderò fare alla Commissione.

La bozza di lavoro che stiamo predisponendo vede coinvolto l’Ufficio, l’**Università Cattolica di Milano**, l’**Associazione “Psicologi per i popoli”**, l’**ISTAT**, il **CENSIS** e le **Associazioni rappresentative dei familiari delle persone scomparse**, **“Penelope”** e **“Vite sospese”**. La neonata associazione che ha messo a disposizione dei familiari delle persone scomparse una equipe di studiosi e di professionisti altamente qualificati.

Prevediamo, inoltre, di istituire una **“consulta”** a supporto dell’azione del **Commissario** per favorire la **canalizzazione** verso l’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 **Ministero del Lavoro e Politiche sociali**, le **Regioni** e l’**ANCI**, per citare alcuni dei 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.

Con le altre realtà associative che, in questi anni, hanno collaborato con l’Ufficio del Commissario, quali l’**Associazione “Alzheimer Uniti”** e **“Psicologi per i Popoli”** oltre, ovviamente, a **“Telefono Azzurro”**, per quanto riguarda i minori, verranno intraprese altre iniziative per consolidare il rapporto tra il Commissario, l’Ufficio e la Società civile.

In Italia, il numero dei **minorì stranieri non accompagnati** è aumentato del **98,4%** in **due anni**. Per un totale di **oltre 9 mila minori**.

Per la maggior parte, si tratta di **maschi, prossimi alla maggiore età** e provenienti soprattutto dai **Paesi dell’Africa**, dal **Bangladesh** e dall’**Afghanistan**. È quanto emerge dal V Rapporto ANCI-Cittalia dedicato a questo particolare tipo di immigrazione, che è stato presentato lo scorso 5 giugno a Roma. Un vero e proprio censimento sul tema, visto che i Comuni che hanno partecipato attivamente all’indagine ospitano circa il **70%** della popolazione residente nella nostra Penisola al 31 dicembre 2012.

I minori stranieri non accompagnati (**MSNA**) sono bambini e adolescenti che, per varie ragioni, diventano attori di un progetto di migrazione indipendente.

E’ un fenomeno antico, ma per comprendere le ragioni del flusso che investe l’Italia dagli anni Novanta occorre considerarlo in relazione ai processi di **mondializzazione** che, assieme alle esplosioni di **guerre** e acuti **conflitti locali**, hanno condizionato l’entità del fenomeno.

Un quinto dei migranti che sbarcano sulle nostre coste sono minorenni che per la maggior parte arrivano da soli. E’ facile quindi capire come, senza alcuna figura di riferimento

e in mancanza di adeguata assistenza psicologica e tutela giuridica, i minorenni stranieri non accompagnati (MNSA) finiscono per **allontanarsi** dalle **strutture di accoglienza** diventando facili prede per la **criminalità** organizzata. Gli ultimi dati disponibili ci dicono che sono **2.155 i minorenni stranieri non accompagnati registrati e irreperibili** (su 7.182 minorenni segnalati in Italia) e che, delle **517 bambine e ragazze**, **176 sono quelle scomparse** che non possono più essere protette da abusi, violenze e sfruttamento.

Per far fronte a tale problema, d'intesa con la **Prefettura di Roma**, che saluto e ringrazio, e con il **Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma**, con il **Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma**, con l'**Università degli Studi di Roma "Sapienza"**, con il **Presidente dell'ANCI Lazio**, con l'**Assessore alle Politiche Sociali Sussidiarietà e Salute di Roma Capitale**, con il **Garante Regionale per l'Infanzia e l'adolescenza** e con il **Responsabile di "Save the Children"**, ONG da tempo impegnata in tale delicato settore, sta per essere condiviso uno specifico **protocollo d'intesa** per approfondire lo studio sui **minori stranieri non accompagnati** che **fuggono dalle strutture di accoglienza/affido**.

La Relazione 2014

PREMESSA

I poteri di coordinamento delle amministrazioni pubbliche interessate, attribuiti al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, ai sensi dell'**art. 11 della legge n. 400/88**, nel primo semestre dell'anno corrente hanno consentito di assicurare ai familiari degli scomparsi e al Governo la continuità delle azioni intraprese dai precedenti Commissari per favorire la conoscenza del complesso fenomeno, tuttora allarmante perché in crescita.

Sono **29.763** le persone scomparse ancora da rintracciare alla data del **30 giugno 2014**, **558 in più** rispetto al 31 dicembre dello scorso anno. Negli ultimi due anni sono state registrate oltre 23.000 denunce di scomparsa. Solo nell'anno 2012 sono scomparse due donne al giorno, in media, dal 1974, più di 200 all'anno. Altra criticità è rappresentata dai circa 1600 scomparsi ultra65enni malati di Alzheimer.

Dall'inizio dell'attività del Commissario, nel 2007, sono stati aperti al 30 giugno 2014 n. **7.178 fascicoli (allegato 1)**.

Il dato preoccupante è quello relativo alla scomparsa di **minori** attestato su oltre **15.000 unità**; sono, soprattutto, minori stranieri non accompagnati che si allontanano repentinamente dai centri di accoglienza dopo essere sbarcati sulle nostre coste meridionali.

Per favorire la comprensione ottimale del problema è stato chiesto al Presidente dell'ISTAT, al Presidente del CENSIS e all'Università degli Studi di Milano di collaborare alla stesura di un "**libro bianco**". I risultati costituiranno la base di conoscenza per arricchire l'informazione istituzionale, che potrà essere "veicolata" con apposite audizioni alle Camere e alle Commissioni parlamentari e con forme di "pubblicità progresso" rivolte alla popolazione anche con l'utilizzo del servizio pubblico radiotelevisivo.

La relazione che segue, 11^a dalla istituzione nel 2007 della figura del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, è volta all'**aggiornamento** del **dato statistico nazionale** con evidenza dei **risultati** conseguiti in alcuni delicati settori, come quelli che riguardano le azioni intraprese per far fronte alla scomparsa dei minori e degli anziani e per favorire il riconoscimento dei corpi senza identità.

1. IL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE NELLA SOCIETÀ ITALIANA ATTUALE: IL PROGETTO DI “LIBRO BIANCO”

La scomparsa di una persona rappresenta, quasi sempre, la “spia” di un problema, anche quando questa venga definita come “volontaria”.

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

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

L’esperienza che l’Ufficio ha maturato in questi sette anni di attività consente di offrire una chiave di lettura del problema sotto il profilo delle dinamiche socio-antropologiche sottese alla scomparsa traendo spunto dalle analisi svolte dal Censis e dall’Istat sulla situazione economica italiana attuale e sui suoi riflessi sociali.

E’ stato, ad ogni modo, già avviato uno studio di fattibilità del progetto “libro bianco sulla scomparsa di persone” con i partner autorevoli su citati, cui si aggiunge l’Università Cattolica di Milano, insieme all’Associazione “Psicologi per i popoli”, che ha offerto di dare il proprio contributo per la realizzazione di un questionario informativo che favorisca l’analisi socio-psicologica e antropologica del fenomeno. Nella parte finale di tale capitolo si individuano i capisaldi dell’ambizioso progetto.

La società italiana attuale è caratterizzata da un sistema Paese che fatica a trovare soluzioni a problemi ormai divenuti insormontabili: perdita del lavoro,

impossibilità di pagare l'affitto o la rata del mutuo, debiti accumulati, stipendi non percepiti, tasse, bollette da pagare. L'Istituto Nazionale di Statistica rileva, infatti, che il **reddito delle famiglie** italiane in valori correnti **diminuisce** in tutte le regioni italiane.

Questa situazione è rinvenibile nella maggior parte delle **denunce di scomparsa**, quale viene riferita come motivazione agli organi di polizia.

Molti degli scomparsi non rintracciati in prima battuta vengono ritrovati cadavere successivamente e dalle verifiche autoptiche disposte dai Pubblici Ministeri viene accertata la **morte per suicidio**. Tanti invece non vengono ritrovati perché le ultime tracce dello scomparso sono individuabili nei pressi di fiumi, laghi o del mare. Vi sono stati casi di persone scomparse, i cui corpi sono stati "restituiti" dal mare anche dopo sette mesi.

Sulla base dell'ultima relazione del CENSIS, nell'anno 2013 sono state complessivamente 149 le persone che si sono tolte la vita per motivazioni economiche, rispetto agli 89 casi registrati nel 2012. Un suicidio ogni 2 giorni e mezzo. Sale quindi a 238 il numero complessivo dei suicidi per motivi legati alla crisi economica registrati in Italia nel biennio 2012-2013.

Questi dati sono stati estratti e resi noti da Link Lab, il Laboratorio di Ricerca Socio-Economica dell'Università degli Studi Link Campus University, che da oltre due anni studia il fenomeno.

Nell'ultimo quadri mestre del 2013, quindi, i suicidi riconducibili a motivazioni economiche rappresentano circa il 40% del totale registrato nell'intero anno.

Un suicida su due è imprenditore ma in un anno è raddoppiato il numero dei disoccupati suicidi. Triplicato anche quello degli "occupati".

Il fenomeno non conosce più differenze geografiche: al Sud come al Nord. Persino nel Mezzogiorno dove il tasso dei suicidi per crisi economica è sempre stato storicamente più basso rispetto alla media nazionale, vi è stato un allarmante aumento del numero dei suicidi. Nel 2013 il numero più elevato di suicidi per ragioni economiche si è registrato nel Nord - Ovest, che vede triplicato il numero delle vittime. Similmente, l'Ufficio ha potuto constatare che, su un totale di circa **500 scomparsi rinvenuti cadavere** dal 2007, **200** solo nel **2013**, più di 150 sono persone che si sono suicidate. Si tratta, soprattutto, di persone scomparse in Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Lazio.

E i tentati suicidi? Quasi raddoppiato il numero rispetto al 2012: sono infatti 86 le persone che nel 2013 hanno provato a togliersi la vita per motivazioni riconducibili alla crisi economica, tra cui 72 uomini e 14 donne, contro i 48 casi complessivi registrati nel 2012. Nel 2013, il numero più elevato dei tentativi di suicidio si registra ancora una volta tra coloro ai quali la **crisi economica** ha portato via il lavoro ma anche la speranza di proseguire o ricostruire altrove il proprio percorso professionale. Seguono gli imprenditori e i lavoratori dipendenti.

La crisi economica sta portando nel nostro Paese un aumento delle così dette "povertà sociali", materiali e immateriali. I mass media ci raccontano storie di degrado e di nuovi poveri. Siamo ormai abituati a guardare in tv con compassione ma forse anche con indifferenza quanti hanno perso o temono di perdere il posto di lavoro. Prendiamo atto di operai in cassa

integrazione, madri di famiglia che perdono il part time, ma anche manager, imprenditori, ricercatori che escono dal mondo del lavoro. Questa umanità ghermita dalla crisi, che qualche volta protesta e denuncia, spesso non traduce in processo sociale il proprio disagio e preferisce abbandonare tutto e tutti, anche la propria famiglia, forse a causa della indifferenza che accompagna il fenomeno che, non essendo stato analizzato a fondo non ha portato ad alcuna iniziativa che possa far intravedere una sia pur minima inversione di tendenza.

Si spiegano in tal modo i **due terzi** delle **scomparse** con motivazione di **“allontanamento volontario”**. Si spiega, inoltre, il fenomeno odioso della **violenza di genere** e del “femicidio” connesso alle numerose **scomparse di donne**. Dall’anno della sua costituzione, nel 2007, l’Ufficio ne ha censito **oltre 2500**, di cui la **metà minorenni**. Una percentuale, pari al **40%** circa del **totale**, sono **donne straniere e/o comunitarie**.

Se la protesta clamorosa sul tetto del capannone o in cima alla gru attira la nostra attenzione è invece la testimonianza di questo malessere che, sfociando nella scomparsa, dal punto di vista psicosociale racconta anche meglio quello che veramente sta succedendo. Quando non c’è più una speranza vuol dire che non c’è più energia, che ci si è lasciati andare al gorgo delle cose che non vanno.

La questione è, dunque, seria, anzi serissima. E riguarda uomini e donne, giovani e meno giovani. Sono quelli che la crisi la soffrono direttamente ma anche quelli che la subiscono indirettamente, in quanto figli o stretti congiunti.

Secondo le stime del Dipartimento di salute mentale del Policlinico di Milano oggi un italiano su cinque rischia di “ammalarsi di default”. Depressione e ansia o altri disturbi, da quelli vascolari a quelli dermatologici, connessi appunto al **disagio psicologico** correlato all’abbassamento delle difese immunitarie. Disturbi che, occorre sottolineare, non hanno la caratteristica della reversibilità perché se ci si ammala, perché si è perso il posto di lavoro, non si riacquista automaticamente la salute recuperando un altro impiego.

Nell’ampia casistica di **persone scomparse** a disposizione dell’Ufficio, il disagio mentale trova, purtroppo, ampio spazio. Sono, almeno, **1500** i casi di scomparsi con tale motivazione. **Più del 20%** del totale registrato dall’Ufficio su 7000 fascicoli aperti dal 2007.

Lo studio comparso su “The Lancet” denuncia a chiare lettere come la crisi finanziaria che sta colpendo l’Europa abbia un costo pesante anche sulla salute e sulla vita dei cittadini.

Spiega la prestigiosa rivista che le peggiorate condizioni economiche e l'estendersi della disoccupazione stanno portando molte persone alla depressione e fasce più ampie di popolazione non sono più in grado di affrontare le spese per le visite mediche e per l'acquisto dei farmaci. Evidenze che trovano riscontro anche in Italia, visto che secondo l'Istituto Superiore di Sanità, l'incidenza di patologie depressive si triplica in soggetti che avvertono

elevate difficoltà economiche e si raddoppia tra chi ha un lavoro irregolare rispetto a chi ha un lavoro regolare.

A questo punto, si impone una riflessione profonda su un piano socio- culturale, visto che la crisi non è solo il prodotto del gioco intrecciato dei fattori e problemi economici, essa ha una chiara radice antropologica.

La crisi italiana è il frutto di una profonda crisi valoriale, che ha influenzato nel profondo le scelte individuali e collettive e il conseguente modello di sviluppo.

E' ancora il Censis che analizza le cause di tale situazione.

Le tensioni alla iniziativa imprenditoriale individuale, sommersa e no, la mobilità sociale, verticale e territoriale, la coesione sociale sia di vertice (con l'interclassismo e la concertazione) sia di base, specie con la crescente rilevanza del localismo, la copertura economica e di protezione sociale garantita delle famiglie (comportamenti di reddito come di consumo e/o risparmio), la espansione a macchia d'olio dell'intervento pubblico sui bisogni sociali (le provvidenze di welfare state), ed anche la crescita, non sempre giustificata della spesa pubblica, specie di quella corrente.

L'insieme di questi fattori, e dei valori che li sottendono uno per uno, ha caratterizzato lo sviluppo italiano di questi ultimi decenni e che non ha avuto modo di consolidarsi negli anni. Per cui, la violenta crisi economica che ci ha colpito dal 2007 in poi ci ha trovato, per così dire, "spiazzati".

Quanto al fattore "psicologico" del nostro modello di sviluppo e della costellazione valoriale che l'ha alimentato, si condivide l'assunto che tutto in Italia è stato un costante primato dell'io, del soggettivismo più spinto, che ha permeato tutte le sfere sociali, umane e quindi anche individuali e psicologiche.

La crisi attuale chiama in discussione il ruolo della responsabilità, del rapporto con l'altro più che con se stessi, dell'autorità, del differire da se stessi. Sono i temi centrali della riflessione filosofica e psicologica insieme e delle interazioni con la dinamica sociale innescata dalla crisi, punti di riferimento essenziali per chi deve riferire al Governo sulla esatta dimensione del fenomeno della scomparsa sotto il **profilo sociale** e non tanto per la dimensione "ordine e sicurezza", certamente importante, soprattutto quando si vanno ad analizzare le scomparse con motivazione "possibile vittima di reato".

Come preannunciato, pertanto, tra gli obiettivi prioritari da perseguire, nel breve periodo, vi è l'intenzione di realizzare un "**Libro bianco**" sul **fenomeno della scomparsa di persone**.

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

Come è noto, i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i libri verdi espongono una

gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione. Di seguito viene offerta una bozza di lavoro che vedrà coinvolto l’Ufficio, l’Università Cattolica di Milano, l’Associazione “Psicologi per i popoli”, l’ISTAT, il CENSIS e le Associazioni rappresentative dei familiari delle persone scomparse, “Penelope” e “Vite sospese”. La neonata associazione che ha messo a disposizione dei familiari delle persone scomparse una equipe di studiosi e di professionisti altamente qualificati.

1.1 “LIBRO BIANCO” – BOZZA DI LAVORO

Quadro della situazione e prospettiva storica: l’Italia dal dopo guerra ai giorni nostri

Mancati ritorni, migrazioni, fughe e sparizioni

Evoluzione del fenomeno

Ricerca persone scomparse nella vita ordinaria

La situazione italiana: dimensioni del fenomeno

Profili generali Vittime di

reati Smarrimenti e

malori Allontanamenti

silenti

Allontanamenti intenzionali

Profili territoriali Aree

metropolitane Divari

regionali Divari

provinciali

Variabili discriminanti

Età

Ciclo di vita

Condizione economico- sociale

Appartenenze

Stato di salute Disagio

psicologico

Reiterazioni

Evoluzione tendenziale

Confini: l'estraniazione suicidaria, l'estraniazione farmacologica, la violenza intrafamiliare

Una prospettiva geografica: il quadro europeo

Differenze culturali e somiglianze fenomenologiche

Tracce perdute in reti globalizzate

Evoluzione recente e nuove tendenze

Analisi dal punto di vista di chi rimane

Bisogni psicologici: l'attesa silente

Bisogni economici: paradossi e nodi critici

Analisi dal punto di vista della comunità civile

Fantasmi, mass media e valore sociale dell'identificazione negli scomparsi

Il valore civico del ritrovamento e del ricongiungimento

Costi economici e...non solo

Il punto di vista degli scomparsi

L'enigma del silenzio

La parola di chi è tornato

Chiavi interpretative

Il mancato ritorno come processo aperto

L'allontanamento come strategia di "coping" Il

silenzio come frattura comunicativa Separazione e

individuazione

Società liquida e assenza impossibile

Programmi di intervento

Strategie di lungo orizzonte

Iniziative urgenti

Iniziative immediatamente realizzabili

Nodi forse insolubili

2. IL SISTEMA DI RICERCA DEGLI SCOMPARI Dopo L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 203/2012: IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI RICERCA

La legge 14 novembre 2012, n. 203, recante: "Disposizioni per la ricerca di persone scomparse" costituisce una rilevante novità dell'ordinamento vigente, in quanto, per la prima volta, è stata introdotta la fattispecie della scomparsa di persona.

La norma è composta da un solo articolo che, in realtà, codifica un modus operandi già attuato nella prassi dal 2007, anno in cui è stata istituita la figura del Commissario del Governo per le persone scomparse.

Prima di addentrarci nel merito del procedimento amministrativo di ricerca, si ritiene utile evidenziare sinteticamente gli aspetti di particolare rilievo enunciati nella legge.

Innanzitutto, la istituzionalizzazione delle **competenze** in capo al **Prefetto**, quale organo di raccordo a livello provinciale di tutte le iniziative di coordinamento delle ricerche, e principale **referente** del **Commissario** per le persone scomparse. Tale attribuzione rafforza la credibilità nelle Istituzioni da parte dei familiari degli scomparsi e, in generale, da parte dei cittadini perché, rispetto al passato, viene individuato un punto di riferimento certo a livello territoriale e a livello nazionale.

A differenza degli istituti civilistici dell'assenza e morte presunta, la cui disciplina attiene alla tutela patrimoniale degli interessi degli eredi, la scomparsa di una persona dal luogo di dimora abituale o temporanea si inquadra nel rapporto di ogni cittadino con la comunità di appartenenza. Da tale rapporto discendono diritti e doveri reciproci di solidarietà. In tal senso deve essere intesa la facoltà per **chiunque** e non solo per i familiari di sporgere **denuncia**.

A questi è previsto sia rilasciata una copia. Da tale formalizzazione discende **l'avvio immediato** dell'attività di **ricerca** e il contestuale inserimento dei **dati** nel sistema d'indagine interforze, **SDI**, da parte della **Forza dell'ordine**, la cui attività info-investigativa è, peraltro, prevista dal TULPS.

Le **pianificazioni provinciali** messe a punto dalle **Prefetture** costituiscono lo strumento operativo per l'esercizio del potere di coordinamento generale delle ricerche con riguardo agli scenari e alle responsabilità operative delle diverse componenti interessate, enti locali, Corpo Nazionale VV.F. e sistema protezione civile, associazioni volontariato sociale e altri enti, anche privati, attivi sul territorio.

In tale ambito organizzativo, si inserisce anche il ruolo di **supporto** degli **organi di informazione**, comprese le strutture specializzate, televisive e radiofoniche con consolidata esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse.

Altro elemento di interesse è rappresentato dalla **obbligatorietà** della **revoca** della **denuncia** quando vengano meno le condizioni che l'hanno determinata.

A distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore della legge 203/2012, si è ritenuto opportuno sottolineare, con apposita **circolare commissariale** indirizzata ai Prefetti e

pubblicata sul sito dell’Ufficio, alcuni aspetti attuativi della norma anche alla luce delle richieste di conoscenza sulle attività poste in essere dalle prefetture in caso di scomparsa, quali pervengono al Commissario dalle Procure della Repubblica competenti e dagli stessi familiari che, sempre più spesso, ricorrono alle vie legali per stigmatizzare ritardi od omissioni o semplicemente per accedere alle informazioni riguardanti il proprio congiunto.

L’automatismo delle **ricerche** è quello derivante dalla Legge n. 203/2012, che pone in capo alla **Forza di polizia** che ha ricevuto la denuncia di scomparsa il compito di promuoverne l’immediato **avvio**.

La decisione di attivare il piano provinciale attiene alla esclusiva valutazione del Prefetto sulla base delle circostanze e degli elementi che inducono a richiedere il concorso di più forze nell’espletamento di battute di ricerca. Nell’ambito della predetta valutazione è necessario che si tenga conto anche del dispendio di risorse finanziarie ingenti, quali quelle derivanti dall’uso degli elicotteri, il cui utilizzo va ponderato attentamente.

Non si ritiene, invece, pertinente il riferimento al “**soccorso a persona**” svolto istituzionalmente dai Vigili del Fuoco, in quanto è stato chiarito nella **circolare commissariale n. 1160 del 6 marzo 2014** che la scomparsa di persone non è riconducibile al soccorso pubblico. Non deve, pertanto, generare confusione la circostanza che, in taluni casi di denuncia e/o di segnalazione di scomparsa, si faccia impropriamente riferimento al termine di “**disperso**” al quale, invece, debbono essere ricondotte tutte quelle situazioni di **soccorso pubblico** derivanti dal pericolo di vita umana a causa di eventi accidentali, anche di massa. L’attività di ricerca di persone scomparse, dunque, non può essere confusa con gli interventi ricadenti nell’ambito della **protezione civile**, legati a scenari del tutto diversi.

Resta ferma la possibilità, nel caso di **scomparsa**, di avvalersi del **concorso** di tutte le **componenti, istituzionali e non**, ad essa afferenti, come espressamente previsto dalla citata novella legislativa. Ne consegue che, nei casi in cui l’Autorità di coordinamento ravvisi la necessità di avvalersi nelle ricerche di persona scomparsa del **volontariato** di protezione civile, debbano essere assicurate tutte le garanzie previste dalle rispettive normative di settore, di fonte primaria o secondaria. Onde evitare problematiche legate alla attribuzione dei relativi costi è stata evidenziata l’opportunità per le Prefetture di favorire **intese di collaborazione** con le **Regioni**.

Come si è detto, le attività di ricerca, nell’immediatezza dell’evento, sono svolte in prima battuta dalle forze dell’ordine ma potrebbero richiedere il concorso di altri soggetti istituzionali o facenti parte della società civile, con il necessario coordinamento del prefetto che, come cita la norma, assume le iniziative di competenza, ferme restando le competenze dell’Autorità giudiziaria.

La formulazione della legge n. 203/2012 delinea l’esistenza di un vero e proprio **“procedimento amministrativo”** di **ricerca** della **persona scomparsa**, in **parallelo** con quello dell’**Autorità giudiziaria** volto al perseguimento dei reati. Tale assunto ha formato oggetto di un convegno organizzato lo scorso anno dall’Associazione dei familiari delle persone scomparse “Penelope”, cui ha preso parte il Sostituto Procuratore della Repubblica di Varese, Dr. Massimo

Politi che, in qualità di relatore sull'argomento, ha sottolineato come gli itinerari seguiti dall'Autorità amministrativa e dall'Autorità giudiziaria non confliggono in alcun modo, in quanto sono finalizzati al raggiungimento di obiettivi diversi. Il primo obiettivo è la ricerca della persona scomparsa in senso materiale, il secondo è quello della verifica della sussistenza di una ipotesi di reato. 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, è stato ricordato dal Procuratore Politi, ha il dovere di ricerca delle fonti di prova, anche indipendentemente dalle direttive del P.M.

E' chiaro che i percorsi citati devono essere coordinati, nel senso che, qualora l'Autorità giudiziaria lo ritenga preferibile, per mantenere il riserbo investigativo, può chiedere all'Autorità amministrativa l'interruzione delle ricerche che, altrimenti, procedono autonomamente, anche perché si tratta di salvaguardare la vita umana. L'audizione amministrativa delle persone informate sui fatti viene ritenuta, invece, sempre possibile.

Tre sono le cose, considerate principali dal giudice Politi, 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 si è ritenuto utile tornare anche in questa sede per continuare a tenere alta l'attenzione sul tema e, magari, anche per intraprendere, eventualmente, iniziative ulteriori a carattere legislativo.

E' stato, pertanto, suggerito ai Prefetti di favorire la **reciprocità** delle **comunicazioni** tra **Autorità giudiziaria** e **Pubblica Amministrazione** in tutti i casi e, cioè, a prescindere dalla notizia criminis e, comunque, anche quando dovessero sopraggiungere "fatti nuovi" che potrebbero consentire la riapertura di un procedimento penale già archiviato ovvero la riapertura del procedimento amministrativo di ricerca.

Dal presupposto del procedimento amministrativo consegue l'**applicabilità** della **Legge n.241/1990** e successive modificazioni e integrazioni, in termini di nomina del responsabile del procedimento, esistenza di una unità organizzativa responsabile dello stesso, comunicazione di avvio del procedimento, diritto di accesso agli atti da parte dei soggetti detentori di interesse, quali i congiunti.

Con la predetta direttiva si è inteso stimolare la individuazione dettagliata, nei piani provinciali, delle diverse categorie di scomparsa, minori, donne, anziani, soggetti affetti da disturbi psicologici, possibili vittime di reato, nonché degli scenari di riferimento, località urbana o extraurbana, in quanto solo in tal modo potranno essere condotte ricerche "mirate".

E' stato sottolineato, inoltre, come la **condivisione del piano provinciale** di ricerca con gli **operatori** delle **forze dell'ordine**, con le **autorità giudiziarie**, comprese quelle **minorili**, con i **sindaci** e con le associazioni del **volontariato** rappresenti un arricchimento per tutte le componenti interessate costituendo elemento qualificante della rappresentanza generale di Governo in capo ai Prefetti e della leale collaborazione istituzionale.

Da questa ratio deriva il requisito per l'accesso agli atti che risiede in un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente alla predetta situazione giuridicamente tutelata, trattandosi di "diritti soggettivi" ed "interessi legittimi" per i quali, sussistendone i presupposti (casi di illegittimo rifiuto, inadempimento o silenzio dell'amministrazione pubblica) il Giudice amministrativo ordina l'esibizione dei documenti richiesti avvalendosi di un rito processuale particolarmente celere e con termini dimezzati.

La cd. natura "bifronte" del **diritto di accesso** (legato a situazioni individuali, ma funzionale anche alla cura di interessi pubblici) si concretizza nella possibilità per i cittadini di attuare un controllo democratico sull'attività dell'amministrazione e della sua conformità ai precetti costituzionali, come richiamati, peraltro, anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Titolari del diritto di accesso ai sensi dell'art 22 della legge 241/1990 sono tutti i soggetti interessati e cioè i privati, anche portatori di interessi diffusi, come le **Associazioni** rappresentative dei **familiari**.

L'oggetto del diritto d'accesso è il documento amministrativo, di qualunque specie e comunque utilizzato ai fini dell'attività amministrativa.

Tale può essere considerata la documentazione amministrativa discendente dal piano provinciale di ricerca, compresa la **segnalazione di scomparsa** sotto qualsiasi forma, le comunicazioni e le eventuali revoche da far pervenire all'ufficio del commissario unitamente ai riscontri sulle istruttorie dallo stesso disposte.

Anche la previsione, al comma 4 dell'art.1 della legge 203/2012, dell'eventuale coinvolgimento degli **organi di informazione**, da parte del Prefetto, si innesta nella più ampia previsione degli **Uffici per le Relazioni con il Pubblico** (URP) di cui al capo III della legge 241/90. L'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti richiamata dalla legislazione successiva (d.leg.vo 29/1993, legge 150/2000, legge 15/2005, legge 190/2012 con annesso DPR n.62/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", d.leg.vo 33/2013) rimarcano l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di dotarsi, per le attività di informazione, di un **portavoce** e di un **ufficio stampa** e, per quelle di comunicazione, di un ufficio per le relazioni con il pubblico.

Tutte le considerazioni esposte sin qui hanno formato oggetto della **circolare commissariale n. 0003187 del 7 maggio 2014**, con la quale è stata richiamata l'attenzione dei Prefetti affinché si presti la massima attenzione e cura nello svolgimento delle ricerche, in

cioè coinvolgendo le forze dell'ordine per le implicazioni di competenza, anche per evitare che da parte della magistratura inquirente si possa giudicare come omissiva la mancata adozione di qualunque iniziativa o il semplice ritardo nell'avvio delle ricerche di persone scomparse.

Relativamente alla **durata del procedimento amministrativo**, è opportuno precisare che lo stesso è articolato in fasi diverse, tutte riconducibili ad un **unico procedimento**. Tali fasi attengono alla **prima segnalazione**, alla **formalizzazione della denuncia**, all'**informativa all'A.G.**, alla **valutazione** delle **informazioni** essenziali, alla **decisione** circa l'**attivazione del piano di ricerca**, allo svolgimento della **battuta di ricerca** e alla sua **chiusura**. Tale procedimento può ragionevolmente svolgersi in un **lasso temporale di qualche giorno**, in base alle circostanze ed alle particolarità della scomparsa, alle valutazioni tecniche dei soggetti che concorrono alla stessa (Forze dell'ordine, Vigili del fuoco, volontari), alla natura del territorio (urbano, extraurbano, lacustre, fluviale, montano, impervio o altro), alle condizioni metereologiche, alle risorse strumentali a disposizione. Quanto più precisa è la valutazione di tali elementi, tanto più lo sarà la definizione dei tempi occorrenti per lo svolgimento e la portata a termine della battuta di ricerca, in un **termine complessivo** che è, comunque **compreso nei 30 giorni** prescritti dalla Legge n. 69/2009. Tale

valutazione non esclude la possibilità di **sospensione** delle **ricerche** per cause oggettive, come pure non è esclusa la replicabilità nel tempo di nuove **battute**, la quale cosa comporterà l'apertura di **nuovi** e distinti **procedimenti**.

Se può condividersi l'assunto della **incertezza** del **risultato finale** ciò nondimeno questo dovrà essere **sempre perseguito**, anche a **distanza di anni dalla scomparsa**, non essendo esclusa la ulteriore ricerca o l'acquisizione di elementi di novità. Per quanto concerne, infine, la partecipazione del privato, si ritiene che i congiunti dello scomparso, eventualmente rappresentati dalle associazioni, siano portatori di interessi. Gli stessi sono chiamati a partecipare al "giusto procedimento", inteso con riferimento alla fase di pianificazione provinciale, per la cui predisposizione può essere utilmente considerato il contributo eventualmente offerto dalle **Associazioni** con le quali l'Ufficio del Commissario ha sottoscritto protocolli d'intesa ("Penelope", "Vite sospese", "Psicologi per i Popoli", "Alzheimer Uniti"). La concertazione con tali componenti non potrà che contribuire al buon esito delle ricerche oltreché salvaguardare l'operato del Prefetto da eventuali rimozioni, quali pervengono, come reso noto con la predetta circolare, da **Procure della Repubblica** che chiedono di avere notizie sui procedimenti amministrativi di ricerca di persone scomparse.

3. LE CATEGORIE E LE MOTIVAZIONI DI SCOMPARSA: I RISULTATI DEL PROCESSO DI REVISIONE QUALITATIVA DEL DATO STATISTICO NAZIONALE

Dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014, 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 **29.763** (**9.816 italiani e 19.947 stranieri**), di cui **14.405 maggiorenni** (7.862 italiani e 6.543 stranieri) e **15.358 minorenni** (1.954 italiani e 13.404 stranieri). Gli **uomini** sono **20.463** (6.236 italiani e 14.227 stranieri) e **9.300** sono le **donne**. Di queste, **3.580** sono italiane e **5.720** sono straniere (**allegato 2**).

Tra i maggiorenni particolare attenzione va posta ai **1.568** scomparsi di **età superiore ai 65 anni**. Gli **over65 italiani** sono **1.320**.

Gli **italiani scomparsi all'estero** sono 178, dei quali **131 maggiorenni**, **21 over 65** e **26 minorenni**.

Alla data del **30.6.2014**, le **persone scomparse** ancora da rintracciare sono **558 in più** rispetto al 31 dicembre 2013 (29.205).

Le regioni ove il fenomeno è più ricorrente sono il **Lazio** (6.766), la **Sicilia** (3.900), la **Lombardia** (3.680), la **Campania** (3.146), e la **Puglia** (2.475) (**allegato3**).

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 **sottrazioni di minori** da parte di uno dei coniugi o da un familiare e, infine, da quelle legate alla commissione di altri specifici reati.

Per quanto riguarda, in particolare, le persone maggiorenne, se non si considerano "le motivazioni non determinate" (11.186) 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 (**allegato 4**).

Fra i maggiorenti, desta particolare allarme la categoria delle persone anziane. Gli *ultra sessantacinquenni scomparsi* alla data del 30 giugno 2014 sono 1.568 (1.320 italiani e 248 stranieri), 75 *in meno* rispetto al 31.12.2013 (1.643). Molto spesso si tratta di **malati di Alzheimer** o di adulti affetti da malattie neurologiche.

Per quanto riguarda, invece, i **minori italiani e stranieri** scomparsi dal 1974 al 30 giugno 2014 ***l'allontanamento dagli istituti/comunità di affido*** risulta essere la motivazione ***più frequente*** per numero di casi registrati (6.945, di cui 564 italiani e 6.381 stranieri). La fascia d'età maggiormente interessata è sempre quella compresa tra i 15 ed i 17 anni.

Seguono gli **allontanamenti volontari**, che sono 4.841, di cui 1.788 italiani e 3.053 stranieri; le **sottrazioni di minore** da parte del coniuge o di un congiunto (345); le **vittime di reato** (99) e, infine, le scomparse di **minori** per i quali si è potuto accettare un **disturbo psicologico** sono 11, di cui 4 italiani.

Resta sempre da considerare l'alto numero di scomparse di minori la cui motivazione non era stata inserita nelle denunce precedenti il 2007 (5.695) e le scomparse di minori, principalmente stranieri, che dichiarano false generalità e che, quindi, sono presenti nel sistema informativo interforze più volte con nomi diversi, per i quali è in atto una revisione generale per dare più attendibilità al dato nazionale.

Sono, ad ogni modo, 2.072 ***in più i minori scomparsi*** ancora da rintracciare alla data del 30 giugno 2014 ***rispetto al 31 dicembre 2013***.

Per quanto riguarda, in particolare, il servizio di gestione della linea 116.000 dedicata alla scomparsa di minori, assicurato in prima battuta da Telefono Azzurro, si evidenzia che nell'anno 2013 sono state registrate 119 chiamate ed effettuati 117 interventi da parte delle Forze dell'ordine con 61 ritrovamenti di minori.

Dai dati statistici riferiti dal report di Telefono Azzurro riguardante l'anno 2013 si evince che la maggior parte delle chiamate proviene dalla Lombardia, dall'Emilia Romagna e dal Lazio e riguarda minori italiani, anche giovani donne di età compresa tra i 15 e i 18 anni che fuggono dalle proprie abitazioni.

Circa il 30% dei 119 casi riguarda sottrazioni internazionali.

I picchi delle chiamate sono stati rilevati nei mesi di giugno e luglio, in linea con quanto registrato dall'Ufficio sugli oltre 7.000 casi.

3.1 IL REGISTRO NAZIONALE DEI CADAVERI NON IDENTIFICATI

Il registro nazionale dei cadaveri non identificati, istituito dall’Ufficio nel 2007, contiene le informazioni più significative riguardanti le caratteristiche fisiognomiche, le circostanze del rinvenimento dei corpi e i riferimenti relativi alle Procure e alle Forze di polizia che hanno in trattazione il caso. L’insieme di questi dati, speculari a quelli concernenti le persone scomparse, forma il nucleo di base del sistema informativo, denominato “Ri.Sc.” , reso operativo dal 1° aprile 2010 presso il Dipartimento della P.S.

I dati desunti dal censimento, effettuato con il supporto delle Prefetture, alla data del 30 giugno 2014, hanno permesso di accertare che vi sono n. **1.283 corpi non ancora identificati (20 in più rispetto al 31.12.2013) (Allegato 5)**.

Per fronteggiare questa situazione, nell’ambito del **Tavolo Tecnico**

Interforze presieduto dal Commissario, è stato studiato, e recentemente rilasciato con circolare del **Capo della Polizia** del **18 giugno 2014**, il **nuovo sistema “RI.SC.”**, con gli annessi **modelli semplificati ante e post mortem** ad uso degli **operatori di polizia** e dei **medici legali** incaricati dai Pubblici Ministeri.

Analoga circolare è stata predisposta dal **Ministero della Giustizia** il **26 luglio 2014**.

Per favorire il monitoraggio del delicato problema dei **corpi senza identità**,

in particolare di quelli **rivenuti** a seguito di decessi in ospedale o, comunque, **non** connessi **“prima facie” a ipotesi di reato è stato messo a punto un** modello organizzativo di **“circolarità informativa”** tra tutti i soggetti istituzionali interessati e, cioè, Ufficio del **Commissario**, **Prefetture**, **Procure** della Repubblica, **Forze dell’Ordine**, **Regioni e Comuni**, segnatamente, gli uffici di stato civile, che molto spesso vengono a conoscenza del rinvenimento di un cadavere di persona ignota solo quando il PM emette il nulla osta al seppellimento. Di questo modello, denominato **“modello Milano”**, si tratterà nel capitolo 5.

Molti dei casi censiti nel registro sono, inoltre, collegati al fenomeno dell’immigrazione extracomunitaria verso le coste italiane. L’inserimento che ad oggi viene fatto in SDI e, quindi, in Ri.Sc. appare inutile poiché, a monte, manca nella maggior parte dei casi la denuncia di scomparsa. Poiché, però, a seguito della primavera araba e dei più recenti episodi migratori verso le coste meridionali nazionali si sono verificati anche **tragici naufragi**, come quello occorso a **Lampedusa** nell’ottobre 2013, si è ritenuto necessario corrispondere alle numerose richieste pervenute all’attenzione dell’Ufficio da parte dei Consolati e da

associazioni umanitarie, come il Comitato 3 ottobre, l’OIM, la Croce Rossa Internazionale

e Nazionale, con la definizione di appropriate procedure volte a Favorire il riconoscimento dei **corpi recuperati in mare**. Dell'argomento si tratterà nel capitolo 4.2.

A conclusione di tale disamina, si vuole evidenziare come il **sistema nazionale scomparsi**, la cui istituzione è stata fortemente perseguita dall'Ufficio del Commissario, deve essere considerato un **punto di riferimento** per le **Istituzioni** e per i **cittadini** e non solo uno strumento di lavoro per gli operatori di polizia.

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

Anche il **sistema Ri.Sc. "Ricerca Scomparsi"**, che come si è detto è stato reso operativo quattro anni fa su richiesta del primo Commissario straordinario per colmare la carenza dei dati SDI sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati, a tutt'oggi, viene **alimentato** solo dalle **forze dell'ordine** che stanno portando avanti il processo di **verifica dell'attualità** dei **singoli casi** registrati a partire dal 1974. Oltre ad un gran numero di ultracentenari, per i quali vi è solo la speranza del ritrovamento del corpo, si sta accertando quanti degli scomparsi presenti in SDI siano, invece, rientrati in famiglia e non ne sia stata data notizia agli uffici delle forze dell'ordine competenti per territorio. Questa discrasia è stata colmata con l'entrata in vigore della legge n. 203/2012, in base alla quale è fatto obbligo di revocare la denuncia quando ne siano venute meno le condizioni. Per accelerare il processo di **revisione qualitativa** del **dato nazionale**, è stato richiesto ai Prefetti, con la più recente **circolare commissariale nr. 4692 del 25 giugno 2014** della fine del mese di giugno di quest'anno, di favorire la individuazione certa dell'elenco delle persone scomparse ancora da rintracciare nella propria provincia con la costituzione di appositi **gruppi di lavoro**. Nel contempo, è stato inviato **un modello standard di segnalazione scomparsa**, contenente le informazioni più utili per favorire le ricerche, con annesso **vademecum** ad uso degli operatori di polizia messo a punto con la collaborazione degli psicologi dell'associazione "Psicologi per i popoli- Federazione". Questo, perché sia possibile far **emergere** con più facilità le **dinamiche familiari e relazionali** sottese all'evento e che, come spesso si è verificato, non sempre emergono dalle denunce.

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

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

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

Anche il **servizio pubblico e privato radiotelevisivo** sarà presto coinvolto, con appositi **"disciplinari di comportamento"**, nella gestione dei singoli casi, come previsto dalla

normativa recentemente introdotta, senza nulla togliere al diritto di libera informazione riconosciuto ai mass-media.

La possibilità di mutuare dal **sistema federale americano**, denominato “**Namus**”, l’architettura di base del nuovo sistema nazionale scomparsi, collegato ad un sito web “aperto”, implementabile dall’esterno con **accesso** ad **aree private** e con garanzia di sicurezza e rispetto della privacy, rappresenta la prossima “**sfida**” che **l’Ufficio** si è proposto di realizzare nel breve periodo. L’attribuzione di un sia pur minimo centro di costo potrà facilitare il raggiungimento di tale obiettivo.

4. I CORPI NON IDENTIFICATI

Il primo **censimento** dei corpi senza identità è stato avviato dall’Ufficio del Commissario nel **novembre 2007**. Alla data del **30 giugno 2014** sono stati **registrati 1.283 cadaveri non identificati**. Il dato più allarmante è quello che si registra in **Sicilia (588)**, che comprende i **corpi degli stranieri recuperati in mare**, inclusi quelli relativi ai **naufragi di Lampedusa di ottobre 2013**. Segue il Lazio con 195 cadaveri non identificati, di cui 177 nella provincia di Roma e 154 nel solo comune capoluogo. Nella regione Lombardia ne sono stati registrati 102 e in Campania 73.

Il fenomeno in generale ha una ricaduta sociale, per le attese dei familiari degli scomparsi, e assume rilievo sia sotto il profilo etico che giuridico, visti i risvolti di ordine civilistico e patrimoniale che l’assenza prolungata nel tempo determina.

Allo stato attuale, la criticità è rappresentata dalla carenza di un circuito informativo comune a tutti i soggetti istituzionali competenti in materia che possa consentirne la comparazione con gli scomparsi.

Tale problematica è accentuata dalla pressoché totale indisponibilità dei dati riguardanti i **decessi in ospedale di persone senza identità** e tutti i **ritrovamenti di corpi o di resti umani non identificati non riconducibili a fattispecie di reato**, per i quali i Pubblici Ministeri non dispongono le autopsie.

4.1 IL MODELLO MILANO

Per ovviare a tale criticità, è stata condivisa con il Prefetto di Milano una bozza di protocollo d’intesa che avvierà una prima sperimentazione nella Regione Lombardia con l’attivazione di una procedura di affidamento, d’intesa con la Procura Generale presso la Corte d’Appello, con i Procuratori della Repubblica di Milano, Monza, Lodi, Busto Arsizio e Pavia, dell’autopsia diagnostica dei predetti corpi ai medici ASL/Direzioni di presidio ospedaliero e degli Istituti di Medicina Legale nei casi di decesso in pronto soccorso, ospedale e, comunque, non connessi a reati.

Il protocollo d’intesa assicurerà la **circularità informativa** tra il **Commissario** per le persone scomparse, la **Prefettura di Milano**, il **Comune di Milano**, per gli aspetti di **stato civile**, la **Regione Lombardia** per le attività delle **ASL**, l’**Istituto di Medicina Legale “Labanof**, le **Procure** e le **Forze dell’Ordine**.

Il Disciplinare Operativo

Il disciplinare, che costituisce parte integrante del cennato Protocollo d’intesa, individua le azioni operative che i soggetti istituzionali competenti in materia sono chiamati a svolgere per favorire il riconoscimento dei corpi e resti umani senza identità. Per l’utilità generale che riveste e come “best practice”, da seguire a livello nazionale, si ritiene utile,

pertanto, riportare di seguito le azioni discendenti a carico di ciascuno dei Soggetti istituzionali coinvolti e le norme di riferimento.

Azioni

- a. Costituzione presso la Prefettura di Milano di un gruppo di lavoro tecnico formato dal rappresentante della Prefettura di Milano, dal rappresentante delle Procure della Repubblica interessate, con il coordinamento della Procura generale presso la Corte d'Appello di Milano, dal rappresentante della Questura di Milano – Divisione Anticrimine e Squadra Mobile – del Gabinetto Regionale di Polizia Scientifica per la Lombardia, dal rappresentante del Nucleo Investigativo del Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, dal responsabile del "Labanof" dell'Università degli Studi di Milano, anche consulente esterno in materia medico-legale dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse per gli aspetti scientifico- forensi, dal rappresentante della Regione Lombardia, dal rappresentante della ASL di Milano, di Milano 1 e Milano 2, dal rappresentante del Sindaco di Milano.
- b. Il Gruppo di lavoro di cui al punto a) condividerà le modalità informative, mediante strumenti informatici, fra gli enti firmatari: in prima battuta utilizzo di una mailing list per trasmissione delle informazioni con posta certificata. Successivamente con apertura sulla rete intranet del Ministero dell'Interno di una area privata con accesso protetto da parte di tutti i soggetti interessati, per consentire il monitoraggio del fenomeno da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse secondo apposito modello organizzativo.
- c. Acquisizione da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse delle segnalazioni e delle schede *post mortem* ai fini dell'aggiornamento del Registro nazionale dei cadaveri non identificati.

Il *gruppo di lavoro* ha il compito di:

- favorire il riconoscimento dei corpi/resti umani senza identità
- acquisire tutta la documentazione informativa relativa ai predetti cadaveri/resti umani
- favorire la compilazione delle schede *post mortem* per il successivo inserimento nel sistema Ri.Sc. (a cura del Gabinetto provinciale di polizia scientifica di Milano) e l'acquisizione delle stesse da parte del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse
- riferire costantemente sull'andamento delle attività alla cabina di regia istituita presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse

- redigere un piano di lavoro comprensivo della individuazione dei diversi incarichi e dei tempi di realizzazione delle attività, anche con riferimento ai cadaveri non identificati della provincia di Milano censiti dal Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse come risultanti dal Registro nazionale pubblicato sul sito “Persone scomparse”
- redigere mensilmente un report sull’attività svolta da trasmettere a cura della Prefettura di Milano al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

Le fasi in cui si articola il predetto circuito informativo sono di seguito illustrate:

1) RITROVAMENTO O DECESSO IN OSPEDALE DI CADAVERI SENZA IDENTITA'

- 1.a) In caso di ritrovamento la Forza dell’ordine intervenuta procede, ove possibile, all’assunzione delle impronte digitali per l’inserimento nella banca dati AFIS (a cura della Polizia Scientifica) ed all’inserimento in SDI.
In caso di decesso in ospedale la Direzione Sanitaria chiede l’intervento della Forza di polizia competente ai fini degli adempimenti sopradescritti (verifica AFIS e **inserimento SDI**). Contestualmente viene data comunicazione del decesso al Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute, Sezione di Medicina Legale “Labanof”.

- 1.b) La Forza dell’ordine intervenuta invia comunicazione dell’avvenuto ritrovamento/decesso alla Prefettura, all’Autorità giudiziaria ed al Comune/Ufficio di stato civile.

- 1.c) La Prefettura trasmette la comunicazione al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

- 1.d) La Procura della Repubblica redige, ai sensi dell’art. 78 del D.P.R. 396/2000, il processo verbale dell’accaduto, con l’indicazione delle circostanze di tempo e di luogo, descrivendo il cadavere, gli oggetti ed i segni riscontrati sullo stesso e raccogliendo tutte le informazioni utili per l’identificazione a mezzo di adeguata documentazione descrittivo-fotografica a cura dei gabinetti di Polizia Scientifica o delle Squadre Rilievi dell’Arma dei Carabinieri.

La Procura può disporre l’autopsia giudiziaria affidando al consulente tecnico l’incarico di compilare la scheda *post mortem*, secondo le disposizioni della circolare del Ministero della Giustizia del 10 marzo 2010 come ulteriormente ribadito con la più recente circolare del 26 luglio 2014. Si soggiunge a tale proposito, che il Ministero della Giustizia ha proposto di sottoscrivere una intesa a livello nazionale anche con il Ministero della Salute, della Università e Ricerca Scientifica, da cui dipendono la maggior parte degli Istituti di medicina Legale, con la Società italiana di medicina legale e di antropologia forense, allo scopo di uniformare il più possibile tali procedure.

Qualora non venga disposta l'autopsia giudiziaria, previa disposizione della Procura della Repubblica, il cadavere viene trasferito al "Labanof" per l'eventuale autopsia per riscontro diagnostico. Il predetto Istituto provvederà al prelievo ed alla conservazione dei campioni biologici nonché alla compilazione della scheda *post mortem*.

- 1.e) La scheda *post mortem*, sia che sia stata compilata dal consulente tecnico su incarico dell'Autorità giudiziaria sia che sia stata compilata dal "Labanof", deve essere da questi trasmessa all'Autorità giudiziaria e al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse per l'aggiornamento del Registro nazionale dei cadaveri non identificati. L'Autorità giudiziaria trasmette la scheda *post mortem* alla Forza di polizia intervenuta ai fini dell'ulteriore interessamento del Gabinetto provinciale di Polizia Scientifica/Nucleo Investigativo del Comando provinciale dei Carabinieri tenuti all'inserimento nel sistema informativo Ri.Sc.
- 1.f) La comunicazione dell'avvenuto inserimento a cura degli Uffici sopraindicati verrà trasmessa alla Prefettura e da quest'ultima al Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse.

2) RINVENIMENTO DI RESTI UMANI NON IDENTIFICATI

- 2.a) In caso di rinvenimento di resti umani o di ossa umane chi ne fa scoperta deve informare il Sindaco, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento di polizia mortuaria (D.P.R. n.285/1992). Il Sindaco ne dà immediata comunicazione all'Autorità giudiziaria, a quella di pubblica sicurezza ed all'Unità sanitaria locale competente per territorio.
- 2.b) L'Autorità giudiziaria, ove non decida diversamente, dispone il trasferimento dei resti al "Labanof" per la compilazione della scheda *post mortem* nelle sezioni applicabili al caso di rinvenimento di parti di cadavere o di resti mortali o di ossa umane e per lo svolgimento degli altri accertamenti del caso.

Per le fasi successive si vedano i punti 1.e) e 1.f).

3) IDENTIFICAZIONI

- 3.a) L'Autorità giudiziaria-ufficio decessi dà notizia dell'avvenuta identificazione del cadavere alla Forza di polizia intervenuta per l'aggiornamento dello SDI/Ri.Sc.
- 3.b) La forza di polizia provvede all'immediata comunicazione al Comune- Ufficio di stato civile ed alla Prefettura, che la inoltra al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

4.2 I CORPI NON IDENTIFICATI RECUPERATI IN MARE NEL NAUFRAGIO DELL'OTTOBRE 2013

Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni “**OIM**” dal 1993 sono **morte in mare almeno 20.000 persone**.

Sulla base del primo censimento dei cadaveri non identificati avviato, a partire dal 2007 dall'Ufficio, i **corpi non identificati** dal 2002 al 30 giugno 2014 nella **Regione Sicilia sono n. 588**. Tra questi i corpi senza vita di cittadini stranieri recuperati in mare nella provincia di Agrigento a seguito dei naufragi occorsi nel mese di **ottobre 2013**.

Il riconoscimento delle salme risponde alle legittime **aspettative** dei **familiari**, quali pervengono all'Ufficio anche per il tramite delle **Autorità diplomatiche** dai **Paesi del nord e centro Africa**, assumendo rilievo sia sotto il **profilo etico** che **giuridico**, per i risvolti di ordine civilistico, penale ed amministrativo, anche alla luce degli obblighi, in capo alle Istituzioni interessate, ciascuna per la parte di rispettiva competenza, derivanti dalla entrata in vigore della citata **legge n. 203/2012**, volta a favorire le **ricerche** anche di un **corpo senza vita**, senza distinzione di cittadinanza, per poterne accertare l'identità.

Come hanno avuto modo di riferire i miei predecessori con le passate relazioni, l'Ufficio ha favorito, nell'ambito del Tavolo tecnico interforze presieduto dallo stesso Commissario sulla base dell'apposito protocollo di intesa con il Capo della Polizia, la redazione e la **semplificazione** dei **modelli ante e post mortem** riguardanti, rispettivamente, le **persone scomparse** e i **corpi senza identità**, modelli che sono compilati dai **gabinetti** della **polizia scientifica** e dai **nuclei investigativi dell'Arma dei Carabinieri**, sulla base dei **referti medico legali** disposti dall'autorità giudiziaria. A tale Tavolo ha partecipato, in qualità di consulente dell'Ufficio, la Professoressa Cristina Cattaneo responsabile del laboratorio di antropologia e odontologia forense “**LABANOF**” della sezione di **Medicina Legale** del Dipartimento di Scienze Biomediche per la salute dell'**Università** degli **studi di Milano**. La professoressa Cattaneo è, altresì, consulente forense della Croce Rossa Internazionale ICRC e membro del DVI (Disaster Victim Identification) Interpol per la materia scientifico forense e la delegata per i rapporti con l'Ufficio del Commissario della Società Italiana di Medicina Legale. La ventennale esperienza internazionale dell'Università degli Studi di Milano, con il Labanof, unitamente alla offerta di collaborazione pervenuta dalla Croce Rossa Italiana e

Internazionale, dal Comitato 3 ottobre, dalla OIM e dalla CEI, ha consentito all’Ufficio di avviare una procedura per favorire il riconoscimento delle vittime del naufragio ancora non identificate attraverso la raccolta dei **dati ante mortem** da parenti e conoscenti residenti all’estero, da confrontare con i dati **post mortem** già raccolti dalla Polizia Scientifica.

Tale procedura consiste nella diramazione di un **avviso ai familiari** per il tramite delle predette **organizzazioni umanitarie** che, per le caratteristiche di terzietà rispetto ai paesi di origine dei migranti, potrà evitare di mettere a rischio i familiari dei defunti da possibili ritorsioni. I familiari sono invitati a produrre materiale documentale utile per il confronto con i dati in possesso della Polizia Scientifica.

Previe intese anche con il Ministero degli Affari Esteri e con il supporto del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno, si procederà successivamente alla restituzione delle salme alle famiglie d’origine. Tra queste, quelle **eritree**.

Questo **modello** operativo potrà essere utilizzato a regime, quale “**best practice**”, per gestire analoghe situazioni in futuro. Si vedano i casi relativi ai naufragi a Catania, Ragusa e Messina.

5. LA PREVENZIONE DELLE SCOMPARSE DEI MALATI DI ALZHEIMER: GEOLOCALIZZAZIONE E DISCIPLINARE OPERATIVO DI RICERCA

La malattia, conosciuta come “**Malattia di Alzheimer**” o come “Demenza di Alzheimer”, interessa le cellule cerebrali di **persone anziane**, che, a causa di un processo degenerativo cronico, si deteriorano progressivamente, rendendo, la persona affetta incapace di continuare a condurre una vita normale.

La perdita di memoria segue lo stesso decorso fino a causare situazioni di pericolo che possono sfuggire all’attenzione del “Caregiver”, familiare o badante, mettendo a repentaglio la stessa vita della persona malata come, ad esempio, **perdersi e non ritrovare la via di casa**.

In questo scenario, si inserisce la **scomparsa** degli **ultra 65enni**. Al 30 giugno 2014 sono **1.643 gli anziani** che sono spariti senza lasciare traccia a causa di problemi neuro degenerativi che danno origine a perdita di memoria o disorientamento spaziale.

In tale contesto, è stata avviata una **collaborazione** tra l’Ufficio, il **Ministero dell’Interno**, il **Ministero del Lavoro** e delle **Politiche Sociali** e il **Ministero della Salute** allo scopo di individuare **iniziativa utili** in materia e accrescere l’impegno complessivo delle Istituzioni – **statali, regionali e locali** – a sostegno delle suddette categorie per innalzare i livelli della risposta pubblica alle loro istanze e ai loro bisogni.

Con l’**Associazione “Alzheimer Uniti Onlus**”, che collabora da tempo con l’Ufficio del Commissario, nel periodo giugno-agosto 2012, è stato sperimentato con successo nella **città di Roma** un **supporto di geo localizzazione** applicato alle persone affette da Alzheimer per il loro **rapido rintraccio** avvalendosi di un sistema di **gestione dell’allarme scomparsa** tra il **centro di controllo** di un’apposita **società di gestione** e le **sale operative delle Forze di Polizia**.

Il servizio erogato nell’ambito del **progetto “Diogene”** nella Capitale ha colmato questa lacuna fornendo ai Caregiver interessati gli strumenti adeguati per oltre 22 pazienti.

Si illustra, di seguito, il progetto che, auspicabilmente, tutte le Prefetture potranno avviare ricorrendo alla predetta Associazione ovvero ad altre realtà territoriali con forme di finanziamento, pubblico o privato, per l’acquisizione degli apparati, il cui costo è, comunque, molto contenuto.

5.1 IL PROGETTO

Un dispositivo specializzato viene fornito alla persona affetta da Alzheimer, che localizza la sua posizione con un GPS e fornisce tutte le informazioni necessarie attraverso una SIM, al Centro Controllo prescelto.

Qualora il Caregiver che ha l’incarico di controllarlo non fosse, per vari motivi, in grado di rintracciare il malato avverte telefonicamente il Centro Controllo dell’accaduto e fornisce tutte le informazioni utili alla ricerca, come ad esempio, l’abbigliamento del congiunto.

Il responsabile di sala assegna all'intervento un operatore con il compito di assistere il Caregiver fino al ritrovamento della persona scomparsa.

Può accadere che il malato venga ritrovato e quindi l'intervento viene dichiarato chiuso, oppure che non sia possibile raggiungerlo e quindi si genera un allarme alla Centrale Sala Operativa competente con trasmissione dei dati relativi al malato e la sua ultima localizzazione.

La Sala Operativa che prende incarico l'intervento sul territorio avverte il

Centro Controllo al momento che rintraccia e soccorre il malato scomparso.

5.2 IL DISCIPLINARE TECNICO OPERATIVO

Il Disciplinare tecnico operativo che segue è frutto di specifiche intese raggiunte, su impulso del Commissario nel corso delle riunioni del **Comitato Interforze** delle **Forze di Polizia**, presso l'**Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione** delle **Forze di Polizia** del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Le **indicazioni operative**, che seguono, pertanto, dovranno essere riportate in apposite "Linee guida al processo e gestione delle emergenze" che saranno adottate, dai Prefetti d'intesa tra il Centro Controllo prescelto e le Sale Operative della Polizia di Stato e quelle dell'Arma dei Carabinieri o di altre Forze dell'Ordine della provincia interessata. Le **linee guida** dovranno attenersi ai seguenti **principi**:

1. il Centro di controllo prescelto dovrà fornire alle Forze di Polizia le indicazioni geografiche afferenti la dislocazione dei malati coinvolti nella fase di sperimentazione al fine di poter individuare le strutture operative più idonee e con maggior rapidità di intervento;
2. il Centro di controllo prescelto dovrà inviare contemporaneamente alle centrali/sale operative delle Forze di Polizia il segnale di allarme, in caso di scomparsa del malato quando la richiesta di soccorso viene accolta da parte di una delle due Forze e comunicherà all'altra Forza l'avvenuta presa in carico;
3. il Centro di controllo prescelto dovrà trasmettere alla Forza di Polizia che ha preso in carico l'intervento, tutti i dati necessari per avviare le ricerche del malato (fotografia, dati anagrafici, caratteristiche somatiche, vestiario indossato), rimanendo tuttavia fondamentale che il "Caregiver" formalizzi la denuncia di allontanamento/scomparsa per legittimare il trattamento dei dati e le procedure operative di intervento.

5.3 LA PROCEDURA OPERATIVA

Non avendo la possibilità per una Forza di Polizia di sapere, al momento della richiesta di intervento, la dislocazione delle pattuglie dell'altra Forza, non è possibile procedere con il Principio di Prossimità, peraltro, applicato da entrambe le Forze all'interno dello propria operatività.

Il Centro di Controllo prescelto, pertanto, avrà il compito di differenziare le attività di richiesta di intervento nel seguente modo:

- Città

inviare le richieste di intervento in maniera paritaria tra le Forze, alternandone l'invio (la prima richiesta alla Polizia di Stato, la seconda ai Carabinieri, la terza alla Polizia e così di seguito).

- Provincia

inviare la richiesta di intervento secondo la ripartizione definita in un'apposita mappa, decisa di comune accordo tra le Forze di Polizia.

Le attività operative, nel caso di scomparsa di un malato di Alzheimer, si svolgeranno nel seguente modo:

Caregiver

- Interagisce con l'Operatore del Centro Controllo cercando di raggiungere la persona malata.
- Nel caso non vi riesca, chiede all'Operatore l'intervento delle Forze di Polizia.

Centro Controllo

- Invia una richiesta di soccorso mediante allarme sonoro alla Centrale Sala Operativa competente sul territorio secondo la sequenza sopra prevista.
- Trasferisce tutti i dati utili al ritrovamento: fotografia (laddove possibile), dati anagrafici, caratteristiche somatiche, vestiario indossato ed una mappa geografica con l'ultima localizzazione della persona scomparsa e le eventuali localizzazioni precedenti.
- Aggiorna ad intervalli regolari o su richiesta della Centrale Sala Operativa la localizzazione della persona scomparsa.
- Invia nuovi allarmi alla Centrale Sala Operativa competente sul territorio, secondo la sequenza prevista, qualora vi siano nuove segnalazioni durante la fase di ricerca del primo malato. Anche in questi casi si comporterà come al punto precedente.

- Rimane in attesa della chiusura dell'intervento o degli interventi, continuando a monitorare, via GPS, la persona o le persone malate.
- Comunica, eventualmente, con la Centrale Sala Operativa utilizzando l'apposita linea telefonica VPN.

Centrale/Sala Operativa

- Riceve una richiesta di soccorso mediante un allarme sonoro dal Centro Controllo prescelto, secondo la sequenza prevista;
- Prende in carico la richiesta, determinando lo spegnimento dell'allarme sonoro.
- Il programma dovrà prevedere in automatico l'apertura di una nuova finestra in cui, da un lato appariranno tutti i dati utili per la ricerca del malato e dall'altro una mappa con l'ultima localizzazione del malato scomparso. La mappa può essere ingrandita o ridotta dall'operatore, a seconda delle sue esigenze, così come la visione può essere modificata da mappa tradizionale a visione da satellite. L'operatore, inoltre, dovrà essere in grado, mediante un apposito tasto, di vedere sulla mappa le ultime localizzazioni precedenti a quella iniziale. Le localizzazioni verranno aggiornate in tempi predefiniti.
- Nel caso di un nuovo allarme sonoro l'operatore, mediante apposito tasto, potrà ritornare alla finestra iniziale e prendere in carico la nuova richiesta di soccorso.
- Un apposito tasto (scheda) gli permetterà di tornare alla finestra con i dati e la localizzazione della persona da rintracciare.
- Nel momento del ritrovamento, mediante apposito tasto nella finestra iniziale, chiede al Centro Operativo prescelto di eliminare la richiesta e avverte telefonicamente il Caregiver di raggiungere la persona malata nel luogo indicato.

6. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

In Italia, il numero dei minori stranieri non accompagnati è aumentato del 98,4% in due anni. Per un totale di **oltre 9 mila minori**.

Per la maggior parte, si tratta di **maschi, prossimi alla maggiore età** e provenienti soprattutto dai **Paesi dell'Africa**, dal **Bangladesh** e dall'**Afghanistan**. È quanto emerge dal V Rapporto ANCI-Cittalia dedicato a questo particolare tipo di immigrazione, che è stato presentato lo scorso 5 giugno a Roma. Un vero e proprio censimento sul tema, visto che i Comuni che hanno partecipato attivamente all'indagine ospitano circa il **70%** della popolazione residente nella nostra Penisola al 31 dicembre 2012.

I minori stranieri non accompagnati (**MSNA**) sono bambini e adolescenti che, per varie ragioni, diventano attori di un progetto di migrazione indipendente.

E' un fenomeno antico, ma per comprendere le ragioni del flusso che investe l'Italia dagli anni Novanta occorre considerarlo in relazione ai processi di **mondializzazione** che, assieme alle esplosioni di **guerre** e acuti **conflitti locali**, hanno condizionato l'entità del fenomeno.

Un quinto dei migranti che sbarcano sulle nostre coste sono minorenni che per la maggior parte arrivano da soli. E' facile quindi capire come, senza alcuna figura di riferimento e in mancanza di adeguata assistenza psicologica e tutela giuridica, i minorenni stranieri non accompagnati (**MNSA**) finiscano per **allontanarsi dalle strutture di accoglienza** diventando facili prede per la **criminalità organizzata**. Gli ultimi dati disponibili ci dicono che sono **2.155 i minorenni stranieri non accompagnati registrati e irreperibili** (su 7.182 minorenni segnalati in Italia) e che, delle **517 bambine e ragazze, 176** sono quelle **scomparse** che non possono più essere protette da abusi, violenze e sfruttamento.

Sono numeri importanti che impongono, agli operatori impegnati nell'accoglienza dei minori stranieri, una preparazione adeguata al fine di dare loro un supporto qualificato per comprenderli e ad assecondarne l'integrazione nella nostra società.

In generale, i **cittadini stranieri** iscritti nelle **anagrafi** dei comuni italiani all'inizio del 2013, secondo i dati ISTAT, sono quasi **4,4 milioni**, il 7,4 per cento del totale dei residenti e in aumento dell'8,3 per cento rispetto al 2012.

Sul piano territoriale, la distribuzione degli stranieri residenti si conferma non uniforme, con la maggiore **concentrazione** nel **Centro-Nord** (quasi l'86 per cento degli stranieri).

Al **1° gennaio 2013** sono **regolarmente** presenti in Italia oltre **3 milioni e**

700 mila cittadini non comunitari, con un incremento di circa 127 mila unità rispetto al 2012.

Le **forze di lavoro straniere** rappresentano il **10,6 per cento** del totale e risiedono per oltre il 60 per cento nel **Nord del Paese**. Il tasso di occupazione degli stranieri è più elevato di quello degli italiani (64,7 a fronte del 60,6 per cento), come anche il tasso di disoccupazione (rispettivamente 14,1 e 10,3 per cento). Il tasso di inattività della popolazione straniera è, invece, inferiore di quasi otto punti percentuali a quello della popolazione italiana (29,4 contro

il 37,1 per cento). I movimenti migratori dall'estero continuano a registrare un andamento positivo. A livello europeo, l'Italia si conferma il **quarto paese** per importanza demografica di presenza straniera.

I paesi di cittadinanza straniera più rappresentati sono Marocco, Albania, Cina, Ucraina e Filippine.

Nella graduatoria delle prime dieci cittadinanze per numero di ingressi il primato spetta alla Cina, seguita dal Marocco e dall'Albania. La distribuzione territoriale degli stranieri da sempre vede il Centro-Nord come area privilegiata di presenza. Nel tempo, la concentrazione degli stranieri al Nord è aumentata a svantaggio delle aree centro-meridionali del Paese.

Al 1° gennaio 2013 il 36,9 per cento dei cittadini non comunitari regolarmente presenti hanno un permesso rilasciato/rinnovato nel Nord-ovest.

6.1 IL PROTOCOLLO D'INTESA CON LA PREFETTURA DI ROMA

Per far fronte a tale problema, d'intesa con la Prefettura di Roma e con il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, con il Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, con l'Università degli Studi di Roma "Sapienza", con il Presidente dell'ANCI Lazio, con l'Assessore alle Politiche Sociali Sussidiarietà e Salute di Roma Capitale, con il Garante Regionale per l'Infanzia e l'adolescenza e con il Responsabile di "Save the Children", ONG da tempo impegnata in tale delicato settore, è stato condiviso uno specifico **protocollo d'intesa** per approfondire lo studio sui **minori stranieri non accompagnati** che **fuggono dalle strutture** di accoglienza/affido.

Finalità

1. necessità di collaborare al fine di promuovere e sviluppare azioni, progetti e/o iniziative in materia di scomparsa di minori, in particolare di quelli stranieri non accompagnati;
2. studio congiunto per meglio comprendere il fenomeno dei minori scomparsi, in particolare stranieri non accompagnati, allo scopo di prevenirne il coinvolgimento in attività illegali;
3. applicazione sperimentale di procedure e buone pratiche utili a favorire un sistema nazionale di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Azioni

1. istituzione, d'intesa con l'Ufficio del Commissario, di una cabina di regia operativa presso la Prefettura di Roma con i rappresentanti delle diverse componenti per la messa a punto di un sistema di monitoraggio e approfondimento del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che scompaiono, al fine di adottare misure di prevenzione e di contrasto alla tratta degli esseri umani, all'arruolamento nelle organizzazioni criminali, alle diverse forme di sfruttamento e del lavoro nero. Costituzione presso la medesima Prefettura di Roma di un gruppo di lavoro tecnico formato dai rappresentanti dell'Ufficio del Commissario, della stessa Prefettura, delle Forze dell'Ordine, della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e del Comune di Roma Capitale per la messa a punto di procedure standard utili a favorire il flusso informativo relativo agli allontanamenti e alla scomparsa di minori, compresi i minori stranieri non accompagnati, e per lo sviluppo di azioni comuni volte a rafforzarne la tutela;
2. realizzazione di uno studio/analisi per raccogliere le informazioni relative alle cause dell'allontanamento dei minori stranieri non accompagnati anche con apposito questionario, con il supporto dell'Università "Sapienza", da distribuire nei centri/famiglie di affido. Lo studio comprenderà una indagine nei luoghi di residenza occasionale, come edifici occupati e accampamenti abusivi.
3. acquisizione da parte del Commissario di tutte le informazioni utili ad una migliore conoscenza del fenomeno, compresi i risultati dell'azione avviata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con Save the Children e altre associazioni, con il Progetto europeo "Connect" sulla protezione ed integrazione dei minori stranieri non accompagnati;
4. impulso alle organizzazioni non governative presenti sul territorio per favorire l'impegno della presa in carico ed il sostegno continuativo per i minori in condizioni di particolare vulnerabilità (come le vittime di tratta e di sfruttamento o i richiedenti asilo), per favorirne un'adeguata assistenza psicologica, l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa anche attraverso l'affido familiare e l'istituzione della figura dei "tutori volontari" adeguatamente formati;
5. promozione, a livello locale, in linea con le indicazioni del Parlamento Europeo, di una sensibilità istituzionale al fenomeno dei minori stranieri non accompagnati scomparsi, con l'elaborazione di una proposta di raccomandazione da presentare durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea in occasione di un evento dedicato al fenomeno della scomparsa di persone;
6. promozione dell'informazione pubblica sul fenomeno.

7. IL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DELLA UE: UNA SFIDA PER I PAESI MEMBRI ANCHE IN MATERIA DI PERSONE SCOMPARSE

Come si è detto, in **Italia** le persone scomparse dal 1974 al 30 giugno 2014 risultano essere **29.763**, di cui 15.358 minorenni (1.954 italiani).

- Nel **Regno Unito** sono scomparse **313.000** persone nel periodo 2011/2012, di cui il 64% minori di anni 18.
- In **Germania**, solo nel mese di gennaio 2014 sono state registrate **10.200** denunce di persone scomparse.
- In **Francia**, nel corso del 2012 sono scomparse **61.904** persone l'80% di questo sono minori.
- In **Spagna**, nel periodo 2007-2011, la Policia Nacional ha ricevuto **72.018** denunce di scomparsa, attualmente risultano ancora da rintracciare 14.000 persone, circa un migliaio di questi sono minori.

L'obiettivo di tenere una **conferenza sul tema**, in occasione del semestre di presidenza italiana della UE, rappresenta ad avviso dello scrivente un'occasione da non perdere.

L'iniziativa ha lo scopo di **condividere** con gli **Stati membri** l'**analisi socio- antropologica** del **fenomeno** della scomparsa di persone e di individuare **buone pratiche** per favorire le **ricerche**.

Sarà prevista la partecipazione delle **Autorità europee, nazionali e locali** responsabili per la gestione del fenomeno della **scomparsa di persone**, compresi i **minori**, di esperti **accademici** e di diritto, **studiosi** del fenomeno, delle **Associazioni** del volontariato e dei rappresentanti dei **mass media**.

In un'apposita **sessione di approfondimento**, potranno essere esaminati i seguenti argomenti:

- ✓ Quadro normativo di riferimento UE
- ✓ Messa a confronto dei diversi sistemi europei per la ricerca delle persone scomparse
- ✓ Esempi di buone pratiche
- ✓ Minori stranieri non accompagnati
- ✓ Ruolo dei mass media
- ✓ Proposte da indirizzare alla Commissione UE, quali:
 - la **istituzione della giornata europea delle persone scomparse**, il 4 dicembre

- la emanazione di **direttive europee** per l'**integrazione legislativa** dei rispettivi ordinamenti nazionali, anche allo scopo di migliorare le competenze e le metodologie degli operatori istituzionali e di quelli appartenenti al volontariato sociale, con la previsione di convegni, riunioni periodiche e sessioni di addestramento
- la istituzione di un “**Forum europeo per le persone scomparse**” per favorire lo **scambio informativo** sui rispettivi sistemi nazionali con un “**focus**” particolare sui cd “soggetti deboli” e cioè **anziani, donne** e, in particolare, sui **minori stranieri non accompagnati**, con lo scopo di contribuire ad uniformare le misure di allarme e di ricerca nei diversi Stati membri e con la implementazione di un sistema informativo comune sulle persone scomparse e sui corpi senza identità
- la istituzione di un’**Autorità garante per le persone scomparse**, cui attribuire funzioni di indirizzo generale e di impulso anche sotto il profilo tecnico-operativo

CONCLUSIONI

La possibilità di prevedere, nell’ambito di un provvedimento governativo, anche “omnibus”, l’inserimento di una **norma integrativa** della predetta **legge 203/2012**, che garantisca la **stabilizzazione dell’azione commissariale** con un assetto non condizionato a continue proroghe, costituisce uno degli obiettivi da raggiungere a breve.

In aggiunta, sarebbe necessaria la previsione di un centro di costo, sia pur minimo, per fronteggiare l’esigenza di implementare una apposita **piattaforma informativa** che metta in condizione l’Ufficio del Commissario di acquisire e gestire la molteplicità delle informazioni, anche quelle riguardanti i **corpi senza identità**, quali pervengono dai diversi Soggetti istituzionali interessati, come Prefetture, Procure della Repubblica, Istituti di medicina legale e familiari degli scomparsi, a somiglianza del sistema federale americano denominato “NAMUS”, dallo scrivente visionato e il cui software sorgente potrebbe essere acquisito.

Come si è detto, oltre al modello Milano, sono in atto talune altre iniziative per favorire la circolarità informativa in materia di scomparsi e cadaveri non identificati tra l’Ufficio del Commissario, le Prefetture di Roma e di Reggio Calabria e con le corrispondenti Procure della Repubblica, ASL, Istituti di medicina legale e direzioni sanitarie regionali, previa sottoscrizione di appositi protocolli di collaborazione. Sono in corso, inoltre, intese anche con il **Ministero della Giustizia** per l’adozione di un modello nazionale che favorisca la identificazione dei corpi rinvenuti per evitare che rimangano privi di esame esterno/autopsia.

La previsione della istituzione di una “**consulta**” a supporto dell’azione del **Commissario** preannunciata dal mio predecessore, Prefetto Paola Basilone, costituisce un’altra priorità perché potrà favorire la **canalizzazione** verso l’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 **Ministero del Lavoro e Politiche sociali**, le **Regioni** e l’**ANCI**, per citare alcuni dei 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 affianca la neonata **Associazione “Vite Sospese”**.

Con le altre realtà associative che, in questi anni, hanno collaborato con l’Ufficio del Commissario, quali **l’Associazione “Alzheimer Uniti”** e **“Psicologi per i Popoli”** oltre, ovviamente, a **“Telefono Azzurro”**, per quanto riguarda i minori, verranno intraprese altre iniziative per consolidare il rapporto tra il Commissario, l’Ufficio e la Società civile.

Roma, luglio 2014

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Vittorio
Piscitelli

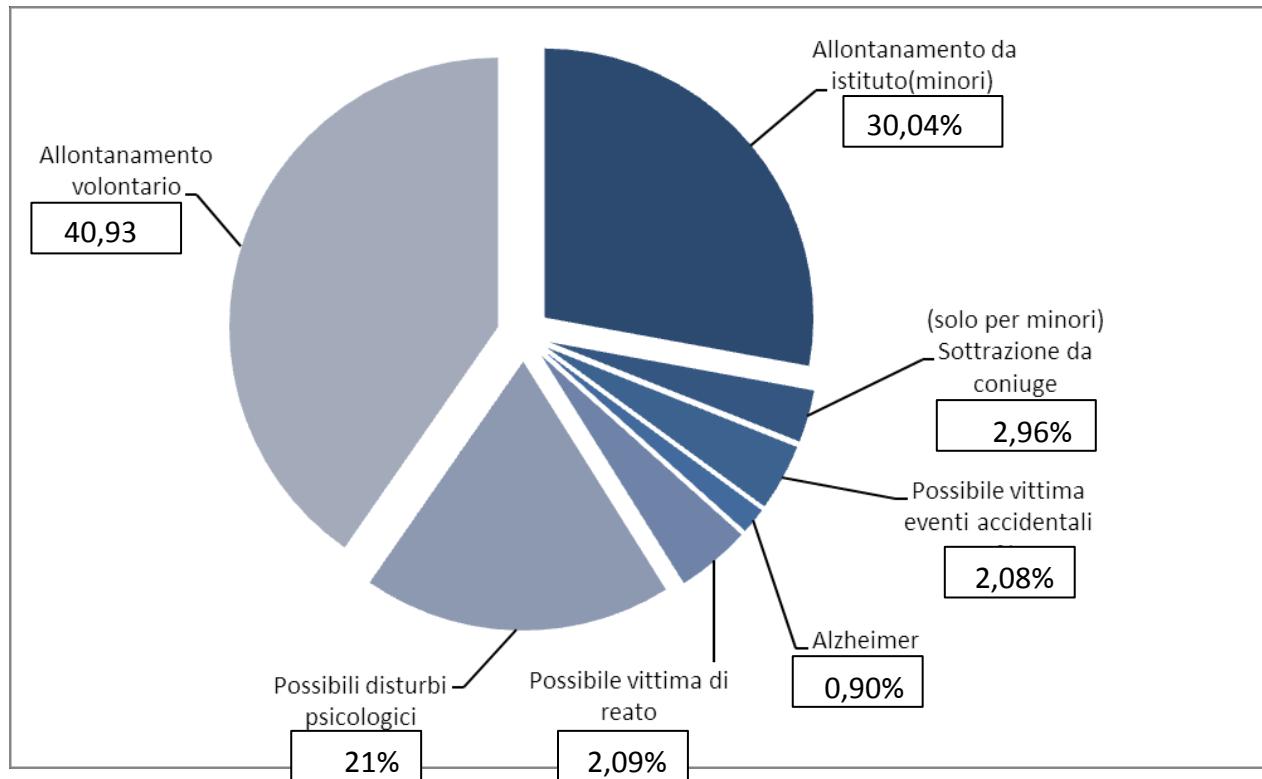
ALLEGATI Relazione 2014

Allegato 1

Casi di scomparsa seguiti dall'ufficio

(dal 2007, anno di istituzione dell'Ufficio del Commissario Straordinario
del Governo per le Persone Scomparse, al 30 giugno 2014)

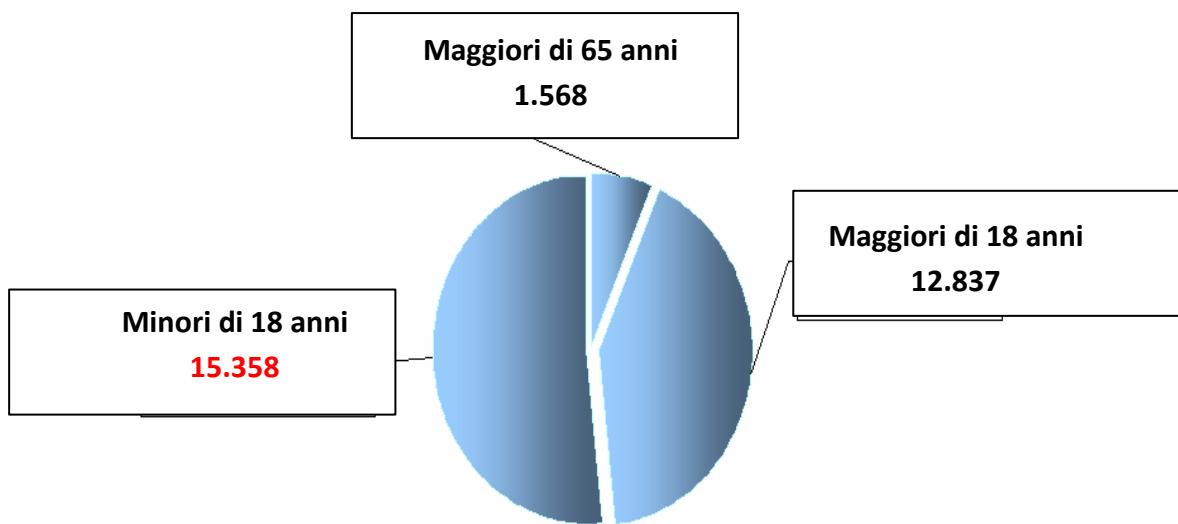
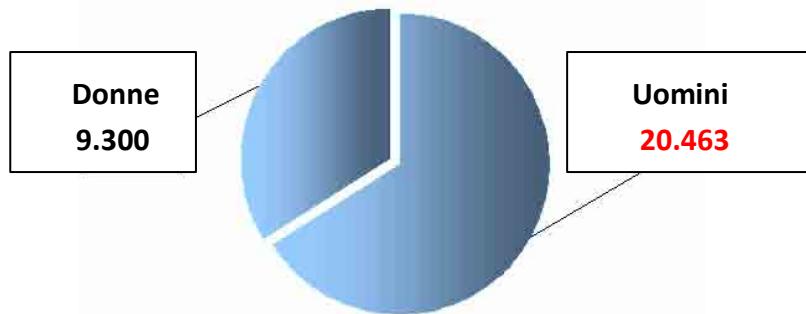
	Persone scomparse		Ritrovate in vita			Ritrovate cadavere			
	Allontanamento volontario	Allontanamento da Possibili disturbi psicologici	Possibile vittima di reato	Possibile vittima eventi	Sottrazione da coniuge (solo per Alzheimer)	TOTALE	000	0000	000
Allontanamento volontario	901	2.03	2.938	789	1.58	2.378	000	0000	000
Allontanamento da Possibili disturbi psicologici	2.10	49	2.156	455	10	465	000	1	1
Possibile vittima di reato	56	1.45	1.508	46	927	973	4	319	323
Possibile vittima eventi	24	126	150	2	3	5	6	46	52
Sottrazione da coniuge (solo per Alzheimer)	13	135	148	1	6	7	7	122	129
	213	0000	213	107	0000	107	000	0000	000
	0000	65	65	0000	32	32	000	15	15
TOTALE	3.31	3.86	7.178	1.40	2.56	3.967	17	503	520



Allegato 2

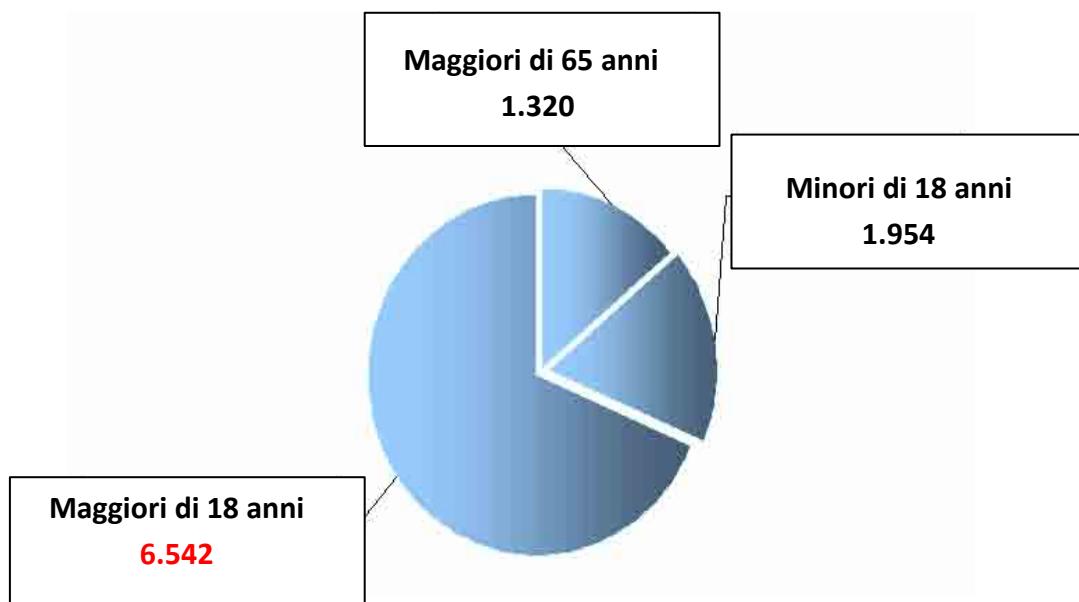
**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE **29.763**

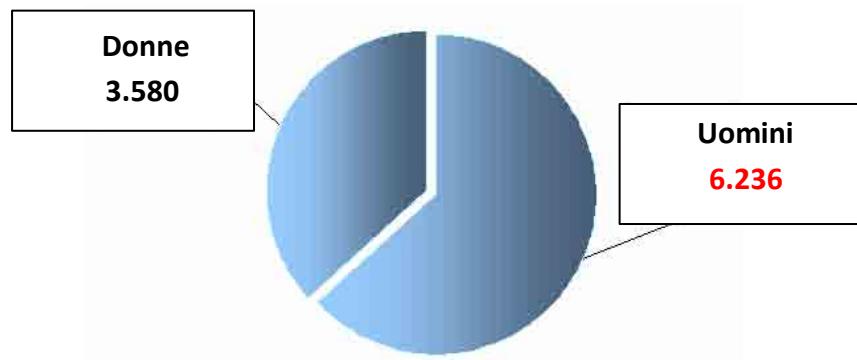


**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per fasce di età

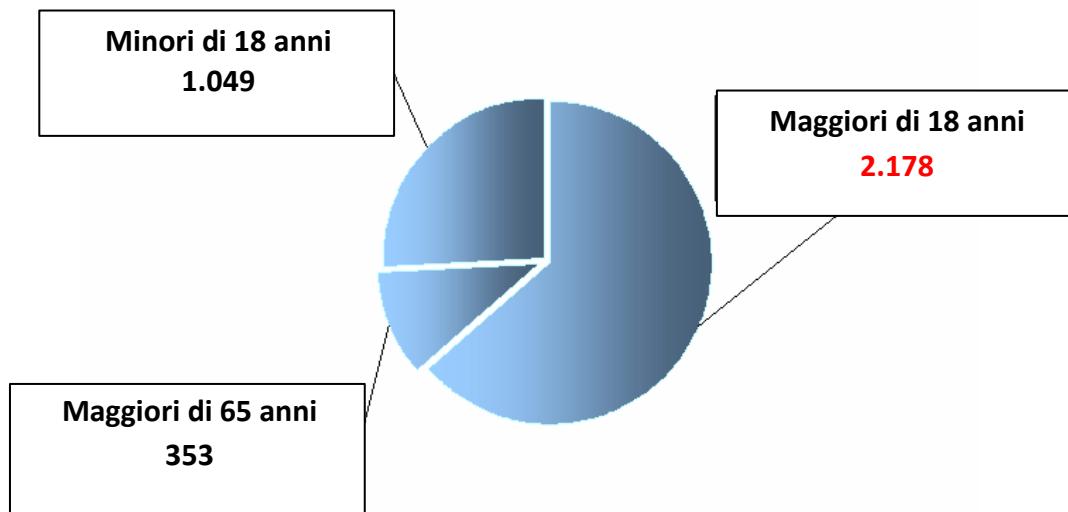


Totale degli scomparsi di cittadinanza italiana distinti per sesso

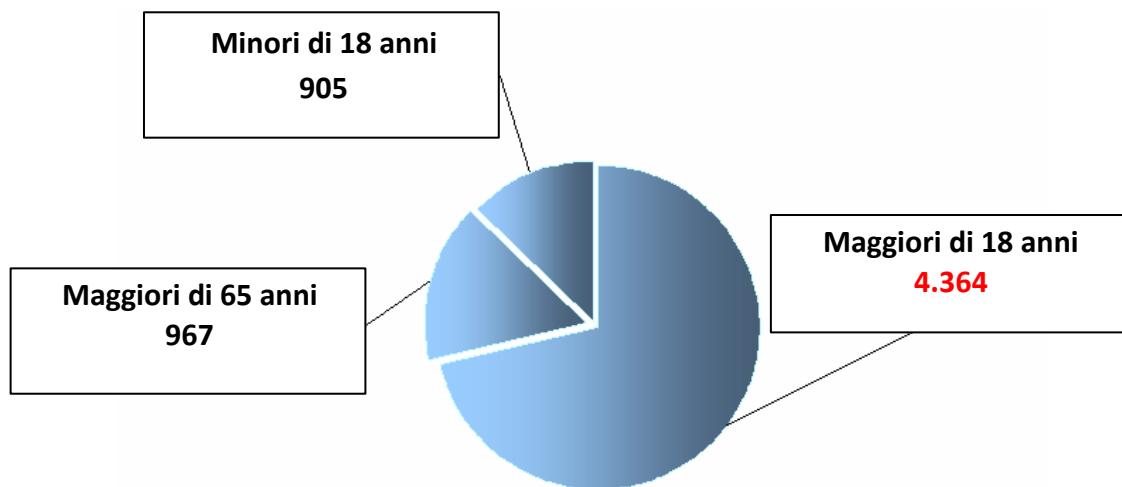


**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale delle donne di cittadinanza italiana distinte per età

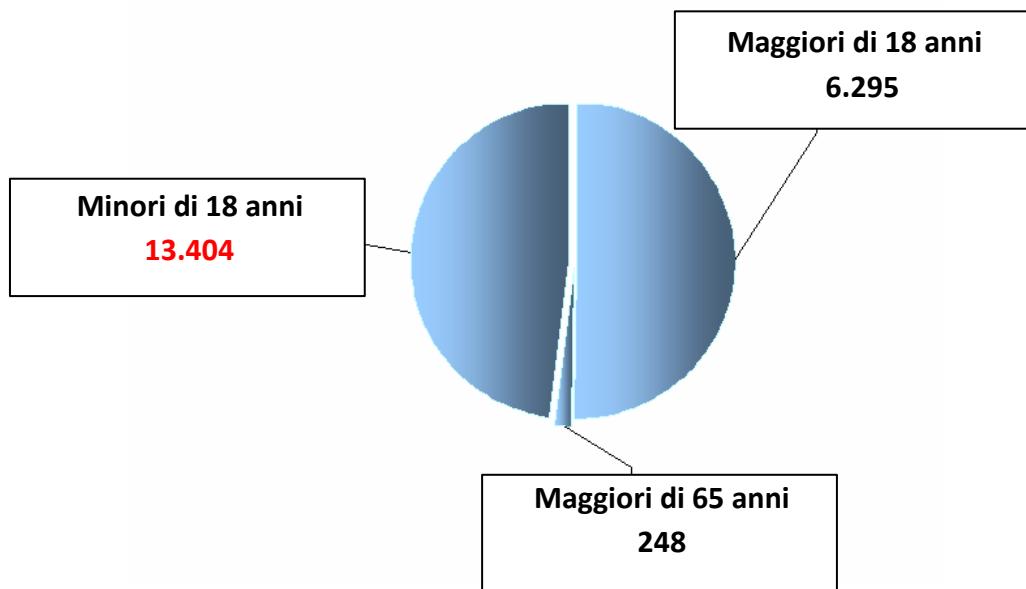


Totale degli uomini di cittadinanza italiana distinti per età

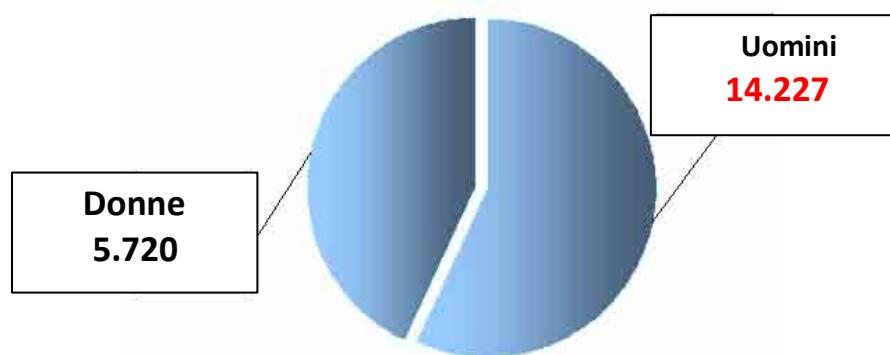


**Persone straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale degli scomparsi (cittadini stranieri) distinti per età

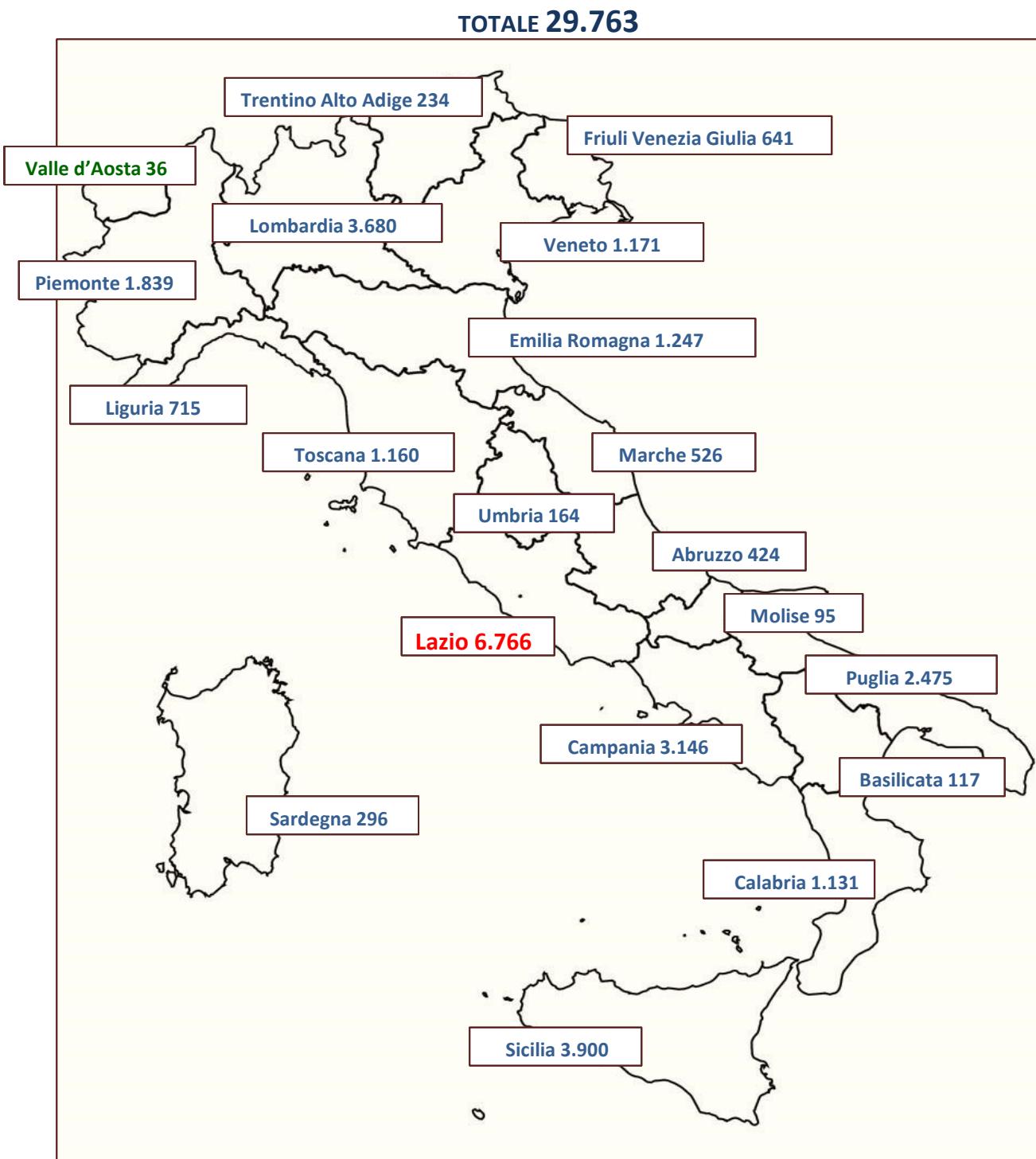


Totale degli scomparsi (cittadini stranieri) distinti per sesso



Allegato 3

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**



Allegato 4

Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014

Motivazioni scomparsa

ITALIANI

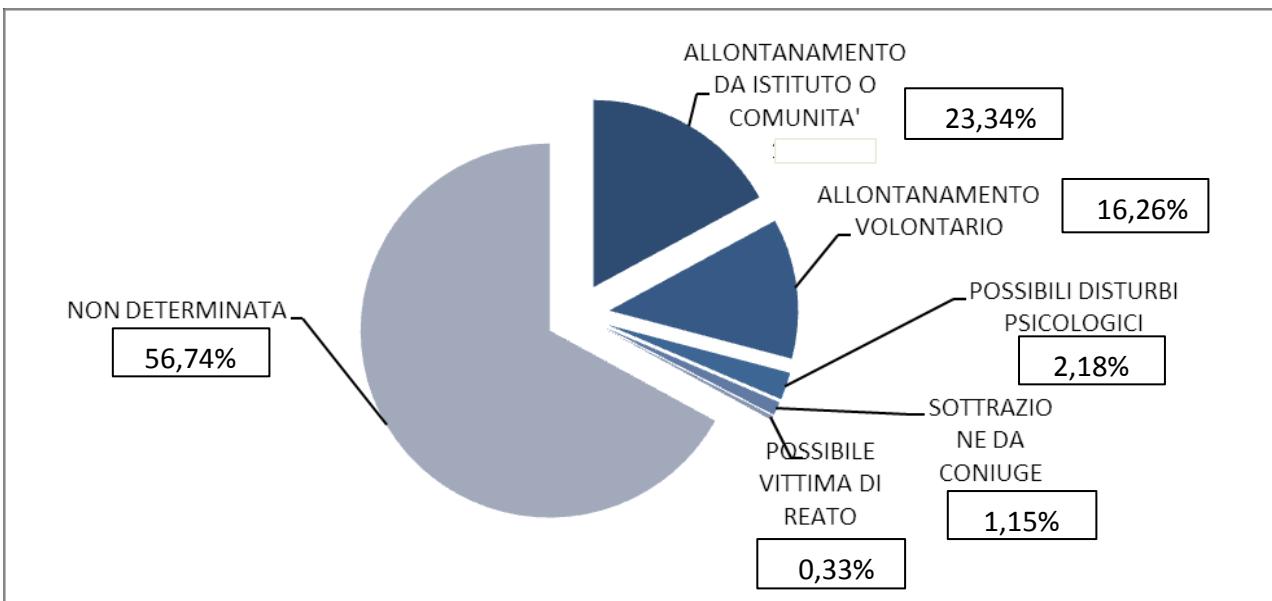
	MINORENNI	MAGGIORRENNI	OVER 65
ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	564	1	0000
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	415	1.117	256
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	4	399	154
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minori)	156	0000	0000
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	9	45	5
NON DETERMINATA	806	4.980	905

STRANIERI

ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	6.381	2	0000	
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	1.929	1.112	12	
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	7	81	4	
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minori)	189	0000	0000	
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	9	31	0000	
NON DETERMINATA	4.889	5.069	232	

TOTALE

ALLONTANAMENTO DA ISTITUTO O COMUNITA'	6.945	3	0000	6.948
ALLONTANAMENTO VOLONTARIO	2.344	2.229	268	4.841
POSSIBILI DISTURBI PSICOLOGICI	11	480	158	649
SOTTRAZIONE DA CONIUGE (solo per i minori)	345	0000	0000	345
POSSIBILE VITTIMA DI REATO	18	76	5	99
NON DETERMINATA	5.695	10.049	1.137	16.881
				29.763



Censimento cadaveri non identificati
al 30 giugno 2014

Regione	Recupera ti in mare	Recupera ti in fiume /	Altro	Totali
ABRUZZO	2		4	6
BASILICATA			2	2
CALABRIA	12	1	9	22
CAMPANIA	4	2	67	73
EMILIA ROMAGNA	2	9	16	27
FRIULI VENEZIA GIULIA		2	8	10
LAZIO	5	42	148	195
LIGURIA	8		20	28
LOMBARDIA		19	83	102
MARCHE	6		10	16
MOLISE			1	1
PIEMONTE		6	24	30
PUGLIA	22	2	26	50
SARDEGNA	10		19	29
SICILIA	551		37	588 *
TOSCANA	5	8	22	35
TRENTINO ALTO ADIGE		4	12	16
UMBRIA		4	2	6
VALLE D'AOSTA			3	3
VENETO	1	18	25	44
Totale	628	117	538	1283

*Sono compresi i corpi recuperati a seguito dei naufragi del 3 e 11 ottobre 2013, per i quali sono in corso le attività di identificazione.



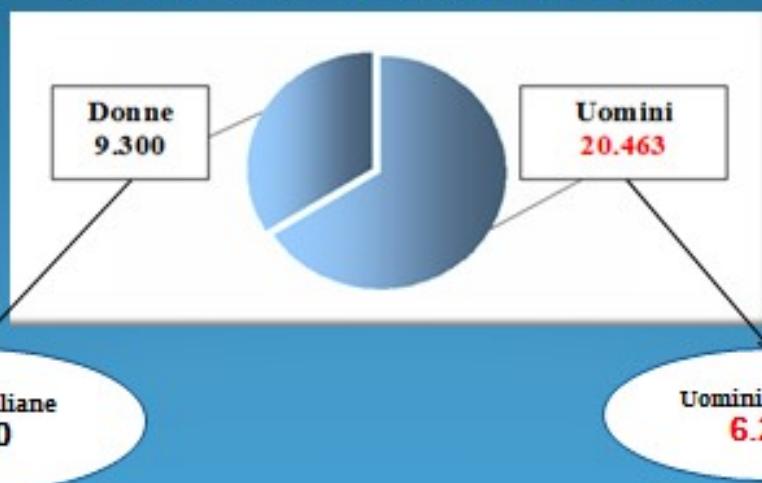
Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Personne italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE 29.763



Servizio per il Sistema Informativo Interforse del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ministero Interno



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea

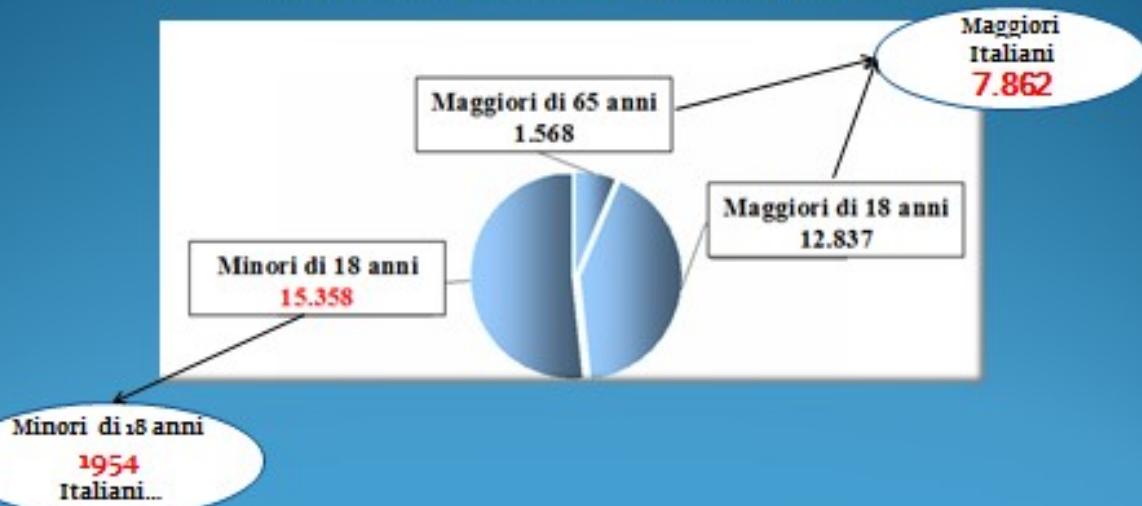


italia2014.eu

Il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

TOTALE PERSONE SCOMPARSE 29.763



Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ministero Interno



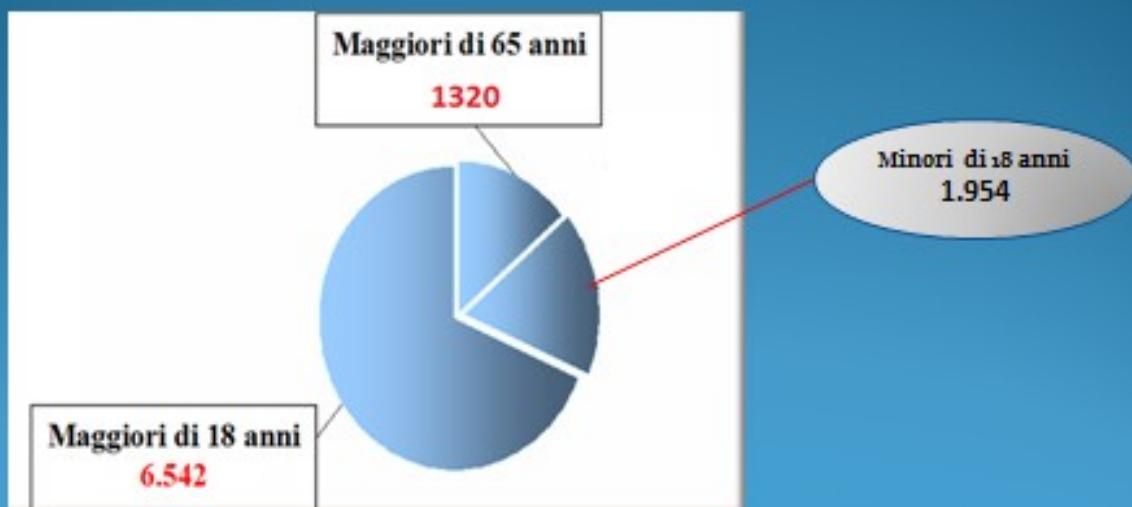
Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

**Persone italiane scomparse in Italia ancora da ricercare
dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014**

Totale dei maggiorenni italiani → 7862



Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ministero Interno



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



*Il Commissario Straordinario del
Governo per le persone scomparse*

Persone italiane e straniere scomparse in Italia ancora da ricercare

dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2014

TOTALE 29.763

Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ministero Interno



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



*Il Comitato Straordinario del
Governo per le persone scomparse*

La scomparsa di persone: una sfida per i Paesi UE





Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Il Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse

Censimento cadaveri non identificati al 30 giugno 2014



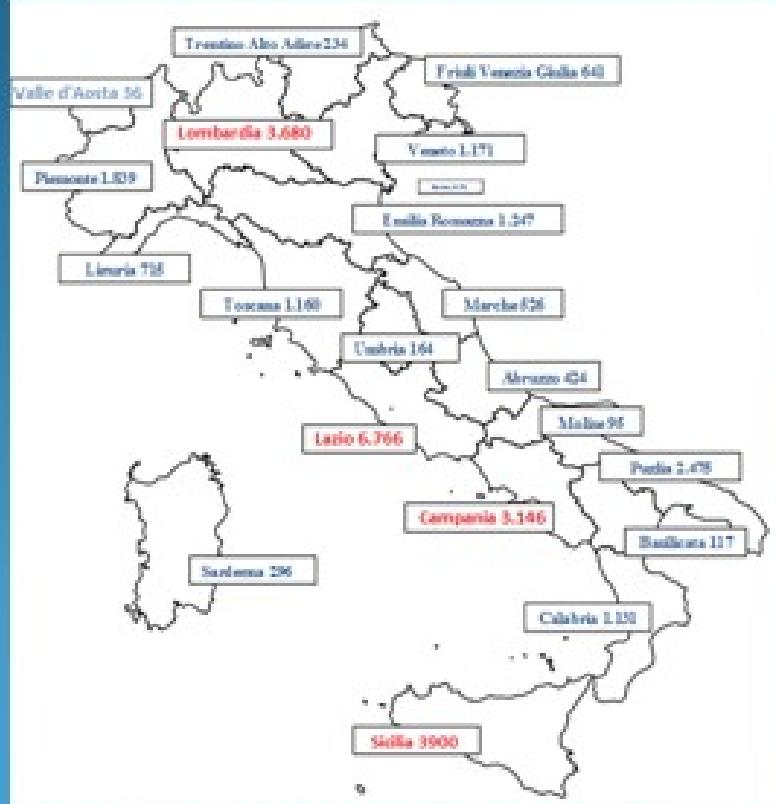
* Sono compresi i corpi recuperati a seguito dei naufragi del 3 e 14 ottobre 2013, per i quali sono in corso le attività di identificazione.

Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse



Il Comitato Straordinario del Governo per le persone scomparse

Personne persone scomparse
TOTALE 29.763



Servizio per il Sistema Informativo Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ministero Interno

TELEFONO AZZURRO - INTERVENTO PROF. CAFFO

UNIMORE



Minori non accompagnati: nuovi prospettive e nuovi paradigmi per gli interventi

Prof. Ernesto Caffo

Professore Ordinario di Neuropsichiatria Infantile,
Università degli studi di Modena e Reggio Emilia
Presidente di SOS Il Telefono Azzurro Onlus
Membro del board di ICMEC e MCE

Roma, 24 ottobre 2014

Introduzione

La sfida che riguarda la presenza di MSNA – ovvero bambini e adolescenti che arrivano soli o vengono lasciati soli dopo il loro loro arrivo - in Europa e nel nostro paese sta crescendo.



UNIMORE



Trend in crescita in Italia

- Più di 32.000 persone sono giunte in Italia nel contesto dell'operazione Mare Nostrum. I minori stranieri non accompagnati rappresentano una quota costante, superiore al 10%. **Sono aumentati del 98,4% in due anni** e provengono soprattutto dai Paesi dell'Africa, dal Bangladesh e dall'Afghanistan.
- Secondo le ultime stime, su un totale di circa 59.400 migranti arrivati **da gennaio a giugno 2014, più di 10.000 erano minori, dei quali oltre 8.000 minori non accompagnati**, di cui la maggior parte con un'età compresa tra i 14 e 17 anni.

Rapporto ANCI-Cittalia (2014)

UNIMORE



Una questione non solo italiana: i dati Europei

- Nel 2013, **12.690** minori non accompagnati che hanno richiesto asilo nei paesi EU. (Dati Eurostat, 2014)
- La stragrande maggioranza sono adolescenti tra i 14 e i 18 anni, ma sono **1.095** le richieste pervenute da **minorì di 14 anni**
- I paesi di provenienza più comuni sono **Afghanistan, Iraq e regioni dell'Africa** (EMN, 2009)
- A questi vanno aggiunti i minori che non hanno richiesto asilo, la maggior parte dei quali sfugge alle rilevazioni: nel 2013 ne sono stati identificati **12.465** in 13 Stati membri. (European Commission 2014).



UNIMORE



I dati di Missing Children Europe

- Nel 2013 il 116.000 per bambini scomparsi di Missing Children Europe ha ricevuto **250.012** chiamate.
- Di tutti i casi di scomparsa identificati, **nel 2-5%** si trattava di **minorì stranieri non accompagnati**. In Italia la percentuale è più bassa, attestandosi intorno all'1,2%.
- **Il 50%** dei minori stranieri **scompare entro le prime 48 ore** dall'arrivo nel paese ospitante.
- Per alcuni la scomparsa è intenzionalmente ricercata, mentre altri possono diventare vittime di reti criminali di traffico umano a fini di sfruttamento e accattonaggio.



Missing Children Europe, Annual Report 2013

UNIMORE



Accoglienza, e poi?



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA



Esperienze avverse precoci

- Il bambino è privato di supporto affettivo, familiare e sociale e sperimenta sentimenti di forte paura e ansia.
- Vive dunque una situazione di rischio per la sua salute e incolumità, che ha un impatto traumatico sul suo sviluppo.



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA



Le conseguenze del trauma sullo sviluppo

- I bambini non accompagnati sono più a rischio di sviluppare sintomi di PTSD e condizioni associate come disturbi del sonno, ansia e depressione. (Bronstein & Montgomery 2013).
- Una più alta incidenza di traumi avvenuti prima della migrazione (es. guerre, conflitti, catastrofi naturali) è associata ad una più severa sintomatologia di PTSD (Bronstein et al., 2012).



UNIMORE



Non solo trauma psichico: disturbi fisici

	PTSD (n = 77)	No PTSD (n = 70)	
Respiratory	19%	4%	6.69 *
Musculoskeletal	39%	22%	4.00 **
Cardiovascular	14%	9%	0.52
Gastrointestinal	13%	6%	1.06
Dermatological	17%	9%	1.46
Urological	1%	4%	0.16
Headaches & funny turns	17%	9%	1.45

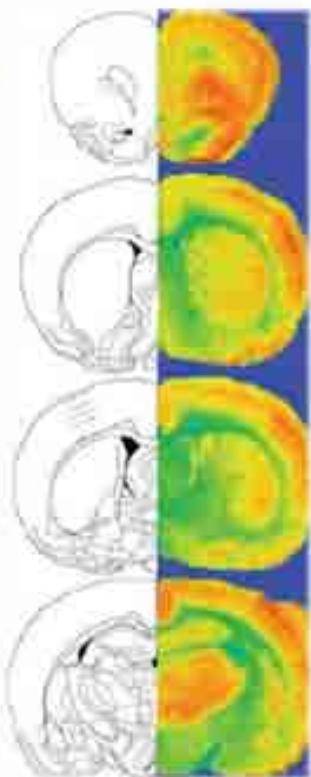
* P<0.05

**P<0.01

Trauma=maggior violenza

- Nei soggetti traumatizzati sembra esserci un'alterazione nel funzionamento della corteccia orbitofrontale, normalmente deputata ad inibire gli impulsi aggressivi.
- Questa ridotta attivazione è accompagnata da una iperattivazione dell'amigdala e dunque da un'accresciuta reazione emotiva.

(C Márquez, et al, 2013)



Costi sociali

Il disagio mentale ha costi sociali e umani che sono a carico non solo del sistema di accoglienza e sanitario, ma anche di quello **della giustizia e lavorativo**.



La risposta dell'Europa

- Per il periodo 2007-13, circa 4 miliardi di euro sono stati stanziati per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione e per l'attuazione delle politiche comuni di asilo e immigrazione attraverso il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (SOLID).
- Questo programma generale constava di quattro strumenti:
 - Fondo per le frontiere esterne (EBF)
 - Fondo europeo per i rimpatri (RF)
 - Fondo europeo per i rifugiati (FER)
 - Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi (FEI).

UNIMORE



Quali sono le questioni aperte?

Posto che il minore straniero non accompagnato è «il minorenne che non ha cittadinanza italiana o di altri stati dell'UE e che si trova per qualsiasi causa, nel territorio dello stato **privo di assistenza e di rappresentanza legale** da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle vigenti leggi dell'ordinamento» (Risoluzione del Consiglio d'Europa, 1997), le questioni che si pongono sono molteplici e complesse.

I MSNA sono titolari di tutti i diritti garantiti dalle convenzioni internazionali e devono essere, allo stesso tempo, tutelati e protetti dai tanti pericoli che la loro stessa condizione comporta (sfruttamento, tratta, traffici illeciti, inserimento nei circuiti della prostituzione e/o della devianza, ecc.).

I nodi e le criticità sono diverse, vanno dall'**identificazione del minore**, alla **ricostruzione della sua storia**, dalla **verifica del percorso di migrazione** fino ad arrivare alla possibilità **definizione di un progetto di vita**.

1. Intercettazione e identificazione del minore

L'identificazione del minore, della sua famiglia e della sua storia è indispensabile per l'esercizio dei diritti soggettivi di cui egli è portatore.

- Difficoltà di identificare l'età per differenze di accrescimento, statura, arcata dentaria tra individui e tra popolazioni, con utilizzo di metodi eterogenei tra i Paesi comunitari, per la maggior parte poco affidabili
- Difficoltà nell'individuazione di eventuali familiari in Italia e all'estero



2. Il rischio della fuga, del traffico e dello sfruttamento

- I metodi attualmente esistenti, che focalizzano l'interesse sul rimpatrio o sul trasferimento, hanno sicuramente un impatto sulla scomparsa dei minori stranieri non accompagnati.
- Molti bambini/adolescenti però **scelgono di fuggire** anziché affrontare il rimpatrio o il trasferimento, aumentando il livello di rischio a cui possono andare in contro. Per paura di tornare nella situazione precedente, dalla quale hanno tentato di fuggire, questi bambini cadono spesso vittime di un **sistema di traffico**.

3. Il post-segnalazione

Molti pensano che una volta «segnalato» un caso, il problema si risolva.

L'intercettazione e la segnalazione, invece, anche alla luce del rischio di fuga, non sono più sufficienti: la raccolta della segnalazione deve potersi coordinare e integrare con percorsi di aiuto e inserimento dedicati.



UNIMORE



4. Monitoraggio e accuratezza dei dati

In Europa non si osservano:

- **condivisione** delle definizioni
- **armonizzazione** nelle procedure
- **condivisione** di fonti e modalità di raccolta dati



- **dati poco accurati** e lontani dalla realtà, sovrapposti a quelli su minori richiedenti asilo
- flusso poco identificabile, grande quota di sommerso



UNIMORE



Fonte: European Commission,
Action Plan 2010-2014



Il problema della frammentazione dei dati

Germany: 3.015 non accompagnati nel 2009; 3.787 nel 2011



Spain: 5.158 minori stranieri non accompagnati a marzo 2009)



France: 9.000UC ad aprile 2013



UK: 100 minori non accompagnati richiedono asilo ogni anno



Greece: 232 minori non accompagnati hanno richiesto asilo da giugno 2013 a gennaio 2014



FRAMMENTAZIONE

UNIMORE



Fonte: International Juvenile Justice Observatory (2014)



Oltre le iniziative esistenti

- I dati allarmanti spingono verso un'assunzione di responsabilità piena e diretta solo sul sistema di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.
- Coerentemente con le linee guida europee e gli studi sul fenomeno è indispensabile offrire **RISPOSTE CONCRETE ATTRAVERSO UN CAMBIAMENTO DI PROSPETTIVA**
 - Non più una gestione basata solo su contenimento, controllo e rimpatrio, ma un approccio basato su empowerment e resilience.
 - Non più iniziative isolate ma un efficace coordinamento

UNIMORE



Towards a coordinated strategic approach on missing unaccompanied migrant minors (Missing Children Europe, 2014)



Empowerment



Coerentemente con gli obiettivi di impiego di Europa 2020, le iniziative future devono implementare una rete di accoglienza, supporto e inserimento finalizzata all'empowerment dell'individuo e al suo inserimento a medio e lungo termine nell'ottica del **life project approach**, così come sintetizzato nelle direttive del Consiglio dell'Unione Europea. L'inserimento passa primariamente attraverso la scuola e un lavoro.

Towards a coordinated strategic approach on missing unaccompanied migrant minors (Missing Children Europe, 2014)

UNIMORE



Un nuovo approccio orientato alla resilienza

Figure 1 - Concept of resilience



Gli effetti negativi delle esperienze traumatiche possono essere moderati da alcuni **fattori individuali e ambientali**

Possano promuovere la resilienza:

- support sociale fornito da operatori sociali e organizzazioni (Carlson et al., 2012)
- una buona relazione con adulti e minori della comunità, familiari e non (Masten 2001).



Una proposta strategica coordinata

Serve un coordinamento su questi temi da parte di un «tavolo tecnico» costituito ad hoc e coordinato dal Ministero dell'Interno.



UNIMORE



Azioni integrate e sinergiche

Il fenomeno dei MSNA è complesso, stratificato, e la sua gestione richiede non solo l'adozione di buone prassi ma anche **un efficace lavoro di rete e un elevato grado di coordinamento nazionale** tra i diversi attori in gioco, che valorizzi le competenze di tutti.

Sono indispensabili azioni integrate e sinergiche su più livelli: non solo locale, nazionale, ma anche europeo e internazionale.

- Prefettura
- Coordinamento interministeriale
- Coordinamento Italia-Europa

Proposta di legge

A partire dalla Proposta di legge C. 1658 Presentata il 4 ottobre 2013: "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti di protezione dei minori stranieri non accompagnati» è urgente che si apra un dibattito sui migliori strumenti normativi

Progetto di vita

Si tratta di supportare non solo la fase immediatamente successiva all'arrivo dei MSNA ma tutto il percorso di collocamento nelle comunità, di presa in carico dei servizi territoriali degli Enti locali.

Definire un progetto globale di presa in carico e coordinamento delle risorse a livello nazionale e locale, attraverso efficaci azioni di concertazione con le Prefetture, l'ANCI, il MIUR, le A.G. e tutti i soggetti che hanno titolarità di merito.

Un «progetto globale» è un progetto di vita ed ha l'obiettivo di sviluppare le capacità del bambino, dandogli la possibilità di acquisire e rafforzare le abilità necessarie per diventare indipendente, responsabile e attivo all'interno della società.

Da «problema» a risorsa

Dare gli strumenti necessari per poter diventare una risorsa futura non solo per l'Italia ma anche per l'Europa significa:

- Identificare e prendere in carico l'emergenza (accoglienza)
- Dare sostegno e aiuto nell'affrontare le esperienze traumatiche sperimentate durante la storia migratoria (sostegno psicologico).
- Offrire opportunità pratiche di integrazione e formazione (formazione professionale) nel nostro Paese o in altri Stati Membri



Sostegno sociale, legale, psicologico e amministrativo

Dopo la prima accoglienza e il primo soccorso (accoglienza, alloggiamento e ristoro), è necessario occuparsi della tutela psicologica, educativa, legale e giuridica, coordinandosi con altri interlocutori a livello locale per un percorso di inserimento nel tessuto sociale e formativo italiano.

Un efficace coordinamento potrebbe favorire il riconoscimento dei diritti fondamentali e più in particolare: la nomina del Tutore (art. 343 c.c.), il supporto nell'iter per i riconoscimenti dei diritti civili e d'asilo, l'accesso ai SSN ed educativo, ed ove possibile l'inserimento nella comunità locale che non sia esclusivamente quella dei connazionali.

Dall'accoglienza al progetto di vita: indicazioni operative 1

- Il tutore dovrebbe essere nominato nel più breve tempo possibile e dovrebbe impegnarsi pro-attivamente per impedire che il bambino scompaia.
- I tutori e gli operatori dei centri di accoglienza dovrebbero avere accesso alle risorse e opportunità di formazione necessarie, che forniscano gli strumenti teorici e operativi per dare la massima priorità alla sicurezza del bambino, imparando a conoscere i rischi e i segnali legati alla scomparsa .
- I tutori e gli operatori dei centri di accoglienza dovrebbero garantire che avvenga la registrazione sistematica del minore non accompagnato, nel momento in cui costui va in contro a scomparsa.



Dall'accoglienza al progetto di vita: indicazioni operative 2

- I tutori e gli operatori dei centri di accoglienza dovrebbero agire in cooperazione con le forze di polizia, le autorità locali, le autorità di protezione dei minori e le Hotline per bambini scomparsi 116.000, per condividere le conoscenze e sviluppare strategie più ampie di prevenzione, mantenendo il contatto con tutti i soggetti interessati in situazioni relative a specifici bambini.
- Qualora i servizi di tutela vengano forniti da associazioni o ONG di volontariato, queste dovrebbero essere svolti nell'ambito di protocolli ufficiali di cooperazione.
- Gli operatori dei centri di accoglienza e i tutori dovrebbero conoscere in cosa le procedure differiscano nel caso in cui si tratti di un minore proveniente genericamente da un altro Stato membro, rispetto al caso in cui si tratti di un minore non accompagnato proveniente da un Paese non UE.

UNIMORE



Il modello del 116000 numero unico per i bambini scomparsi e non accompagnati

- L'impegno da parte dell'UE è cresciuto nella prevenzione e la presa in carico soprattutto attraverso l'istituzione nel 2007 della linea 116.000, numero unico per i bambini scomparsi e non accompagnati.
- La linea è attualmente operativa in 27 Stati membri, più in Serbia e in Albania, e **affidata in Italia al Ministero dell'Interno e gestito Telefono Azzurro**.
- La scomparsa dei minori non accompagnati rappresenta il 2% della casistica europea delle Hotline, ma costituisce l'ambito di intervento più complesso (*Missing Children Europe, 2014*).

UNIMORE



Il modello del 116.000

Al fine di porre le basi di un intervento coordinato ed efficace del MSNA può essere utile il modello del 116.000 - gestita in modo esclusivo per il Ministero dell'Interno da parte di Telefono Azzurro.



- stabilire attività di cooperazione, basate su un protocolli scritti, con le autorità competenti, tra cui le forze dell'ordine e l'autorità centrale. In alcune realtà europee (Belgio, Irlanda), ad esempio, sono stati siglati protocolli di cooperazione tra i 116.000 e le Forze dell'Ordine, per definire i ruoli, le responsabilità, i metodi di comunicazione e di reportistica dei dati.
- supportare i bambini per una presa in carico a lungo termine, monitorando gli interventi e prevedendo follow-up

La cooperazione transnazionale: il network europeo dei 116.000

- Sviluppare effettiva cooperazione tra paesi di origine e di transito, per raccogliere le informazioni necessarie per il monitoraggio del minore, dei percorsi migratori e delle reti criminali connesse al fenomeno migratorio.
- Tale cooperazione deve riguardare tutte le agenzie che si occupano di minori scomparsi, con particolare riferimento alle Forze di Polizia e ai 116.000



UNIMORE



In particolare dovrebbero essere considerate le seguenti raccomandazioni:

- Dovrebbero essere concordate a livello internazionale delle procedure per l'inserimento **degli Alerts** previsti nel database del sistema SIS II (nota 6015/14 Presidente del Working Party for Schengen Matters SIS/SIRENE), tra cui l'inserimento automatico di minori stranieri non accompagnati scomparsi, collegando idealmente le banche dati della Polizia Nazionale al database SIS II, e permettendo in automatico delle funzioni di creazione , aggiornamento e cancellazione.
- Le **Yellow notices** di Interpol dovrebbero essere usate sistematicamente per i casi minori stranieri non accompagnati scomparsi considerati a rischio.
- Allo scopo di valorizzare e migliorare la cooperazione, dovrebbe essere creato un sistema di allerta che colleghi tra loro le agenzie nazionali di Polizia che, negli Stati europei, hanno in carico i bambini scomparsi e i non accompagnati.

Infine, buone politiche nazionali nascono da buone prassi e da un attento monitoraggio

- Una raccolta dati sistematica e uniforme è essenziale per identificare i trend del fenomeno e per sviluppare prassi operative e risposte evidence-based al problema.

Towards a coordinated strategic approach on missing unaccompanied migrant minors (Missing Children Europe, 2014)

- Inserire i dati identificativi del minore in una Banca Dati dedicata che consenta:

- L'archiviazione delle informazioni anagrafiche identificative: nominativo, data e luogo di nascita, etnia, genere, nazionalità, status migrante, circostanze scomparsa;
- La formulazione di un Piano Educativo D'inserimento (PEDI) da delineare a seguito di un assessment psico-efficativo, cognitivo e dello stato di salute e della certificazione di acquisite competenze linguistiche;
- Il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi definiti dal PEDI tramite follow-up a breve termine (3-6 mesi) ed a medio termine (1 anno).



Il fenomeno delle persone scomparse: segnali di crisi

Presidenza italiana Ue



Scuola superiore dell'amministrazione
dell'Interno
24 ottobre 2014

Carla Collicelli – Fondazione Censis

1

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

SOMMARIO

- 1. Il contesto
- 2. La società densa
- 3. Crisi della famiglia
- 4. Le povertà vecchie e nuove
- 5. Ansie e paure
- 6. Emarginazione dei giovani
- 7. La disabilità
- 8. Quali piste di lavoro

1. Il contesto di sfondo. I difficili anni 2000

- **Metamorfosi sociale in atto: invecchiamento, nuovi italiani, territorio globalizzato**
- Italia a «**pile scariche**»: stallo della crescita, dello sviluppo e della redistribuzione
- Società densa ma frammentata: egoismo autoreferenziale e **indebolimento dei legami**
- **Verticalizzazione del potere**
- Perdita della **fiducia** nella politica e nelle istituzioni

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

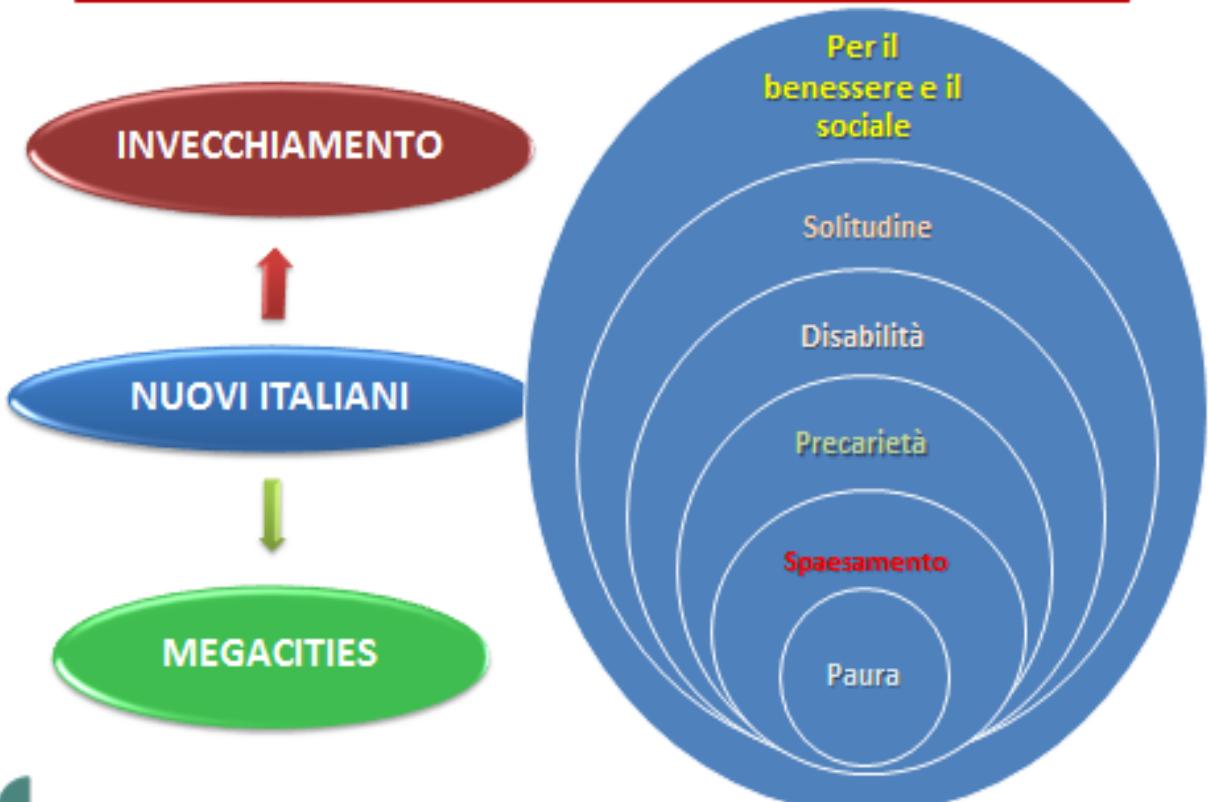
3

Tre grandi temi al momento attuale



Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

Metamorfosi sociale in atto



Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

2. La società densa

All'origine di molti dei problemi del nostro tempo sta la densità della società moderna, e cioè:

- Proliferazione di soggetti economici senza crescita economica
- Proliferazione di soggetti sociali e culturali senza mobilità sociale
- Proliferazione di soggetti di rappresentanza senza rappresentanza
- Accelerazione dei tempi di vita
- Indefinitezza dei luoghi e delle identità

Una società onnivora e della sperimentazione continua

Espansione e differenziazione dei consumi

Consumi di lusso e low cost

Sperimentazione, reversibilità delle scelte

Sfida, ritualità e emozionalità spettacolarizzata

I modelli di comunicazione e gli effetti perversi

- Virtualità, fatuità
- Feticismo del "vedere", "indistinta allucinazione"
- Allentarsi delle connessioni
- Soft power dell'omologazione televisiva
- Ampia informazione, ma carenza di coerenza e consequenzialità comportamentali

I mali della densità: fragilità, paura e declino

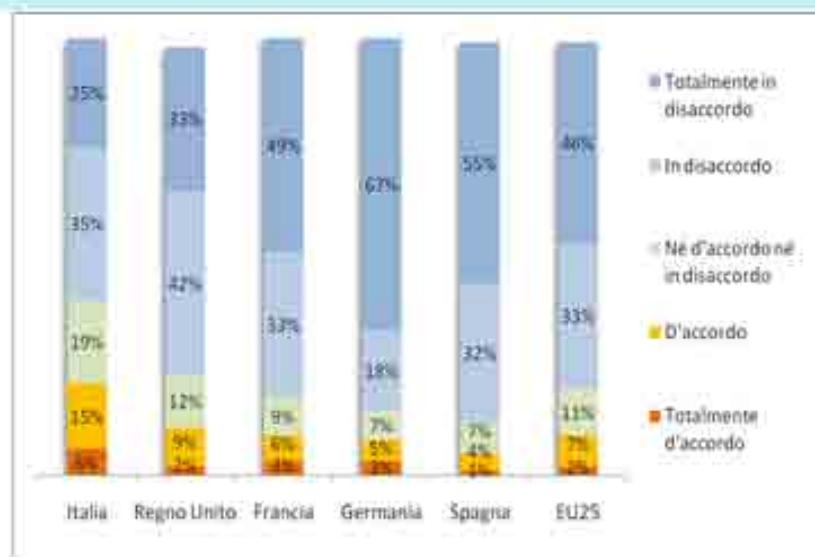
Le paure e le emotività (timore dell'altro, conflittualità, "passioni tristi")

La fragilità sociale (povertà psicologica, incapacità di fronteggiamento)

Il rischio come pericolo (come male e sciagura e non come opportunità o problema da risolvere)

Grado di accordo con l'affermazione “Mi sento escluso dalla società”

(val. %)



Carla Caffarelli - Fondazione CENSIS

3. La crisi della famiglia

Ageneratività

Ambiguità rispetto alla
rigenerazione del capitale sociale

La paura dei legami (scomposizione dei luoghi di riproduzione)

- **Rallentamento dei flussi**
 - matrimoni in calo e tardivi
 - procreazione in calo e tardiva
- **Tipologie atipiche:**
 - separazioni e divorzi
 - famiglie ricomposte
 - single

Il solco generazionale

Da chi si sentono **più distanti** gli anziani:
Da una persona di
un'altra generazione

18,3%

Da una persona di un'altra
etnia
8,3%

Da una persona di
un'altra classe sociale
6,5%

Da una persona di un'altra
regione d'Italia
4,3%

ERA IL 7,8% NEL 2002



2007

Solitudine e famiglie mononucleari

	2005	2007	2009	2010 vs. la migliore	2012
	%	%	%	%	%
Famiglie senza nuclei	28,0	28,6	30,2	7.450	30,5
di cui: una sola persona	26,0	26,6	28,2	6.997	28,6
Famiglie con un nucleo di cui: coppie senza figli	70,7	70,2	68,7	16.694	68,2
coppie con figli	21,0	21,4	21,0	5.285	21,6
un solo genitore con figli	41,0	40,1	38,8	9.216	37,7
Famiglie con due o più nuclei	8,7	8,7	8,8	2.193	9,0
Totali famiglie	1,3	1,2	1,1	321	1,3
	100,0	100,0	100,0	24.465	100,0

Codice Collicelli - Fondazione CENSIS



La famiglia è sola nei momenti di bisogno

(non ottiene adeguato supporto da scuola e servizi pubblici, (v. %)

	LIVELLO SOCIO ECONOMICO				
	Alto+ medio alto		Medio	Basso+ medio basso	
	NR	Totali		NR	Totali
Molto	31,3	42,1	47,1	16,5	42,2
Abbastanza	38,5	37,2	30,6	26,6	35,1
Poco	21,9	16,1	16,6	37,1	17,2
Per niente	8,3	4,5	5,7	19,8	5,5
Totali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Censis, 2011.

Codice Collicelli - Fondazione CENSIS

4. Le povertà vecchie e nuove

La povertà è stata ed è

- materiale
- relazionale
- immateriale
- istituzionale
- multidimensionale

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

17

18

Le “povertà” della modernità

Povertà materiali

- Esclusione sociale degli outsider (“vite di scarto”)
- Malattia e solitudine

Povertà istituzionali

- Famiglie monoredito senza patrimonio e senza entrate autonome e da sommerso
- Lavoratori precari, specie se *single*

Povertà post-materialistiche

- Anomia e mancata integrazione sociale
- Fragilità sociale

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

109

La crisi delle reti di aiuto informale

La rete di parentela è sempre più "stretta e lunga"

- Diminuiscono le famiglie aiutate (dal 23,3% nel 1983 al 16,9% nel 2009)
- Aumenta l'età dei *care giver* (da 43 anni nel 1983 a circa 50 nel 2009)
- Aumentano gli aiuti economici (47,9% di anziani ai giovani e 46,8% dei giovani agli anziani)
- Calano gli aiuti diretti (32% degli anziani)

Una crisi che oggi impatta più che in altri paesi europei

(val.% e diff.%)

Persone in condizioni di grave deprivazione materiale (*)	2007	2010	2011	2007-2010	2010-2011
Italia	6,8	6,9	11,1	+0,1	+4,2
Eu27	9,1	8,3	8,8	-0,8	+0,5
Diff. % Italia-Eu27	-2,3	-1,4	+3,8		

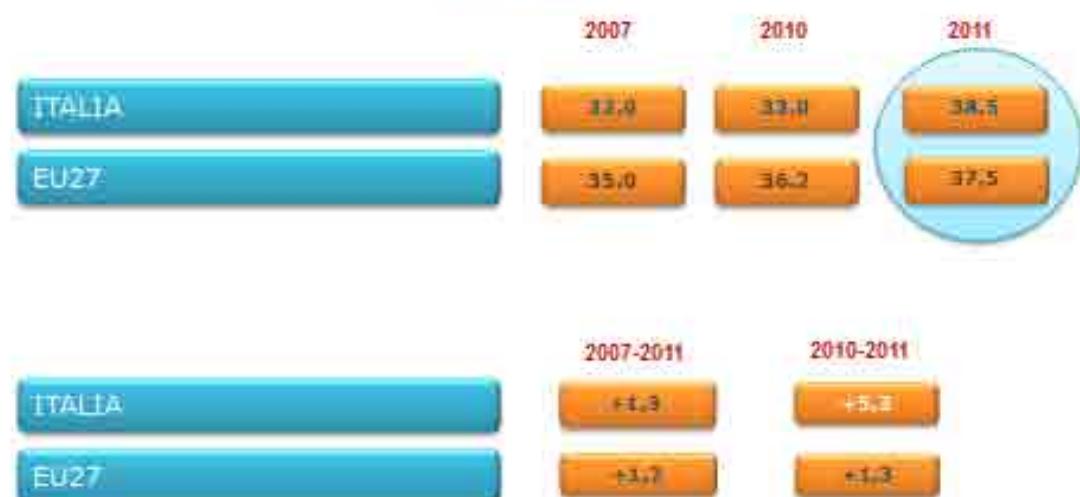
(*) L'indicatore di deprivazione materiale grave è definito come la percentuale di persone che vivono in famiglia che registrano almeno quattro dei seguenti segnali di deprivazione materiale:
(i) difficoltà nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito
(ii) risciacquo inadeguato
(iii) incapacità di affrontare spese impreviste
(iv) incapacità di fare un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni
(v) incapacità di andare in vacanza per almeno una settimana l'anno
(vi) non potersi permettere un lavaggio a caldo
(vii) non potersi permettere il frigorifero
(viii) non potersi permettere l'automobile
(ix) non potersi permettere il telefono

Carlo Colacicco - Fondazione Censis

22

Famiglie che non riescono a sostenere spese impreviste

(val.% e diff.%)



Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

21

Personne che hanno arretrati per mutuo, bollette, affitto o altri debiti

(val.% e diff.%)

	2007	2010	2011
Italia	12,7	12,8	14,1
Eu	9,9	11,7	11,4

	2007-2010	2010-2011
Italia	+0,1	+1,3
Eu	+1,8	-0,4

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

22

Lavoro e stress

In Europa diminuiscono le ore lavorate...

- Riduzione dell'orario lavorativo: dal 19% al 14% **chi lavora più di 48 ore settimanali**
- Gli uomini lavorano più ore: solo il 10% lavora meno di 35 ore settimanali, contro il 36% delle donne
- ...ma aumentano i ritmi e lo stress
- **Solo il 21% non lavora mai in fretta**
- Ed il 19% non lavora sotto pressione

Carla Collicelli - Fondazione
CENSIS

23

5. Ansie e paure

La sensazione di paura e incertezza aumenta con la diminuzione del livello di benessere della famiglia e con l'età.

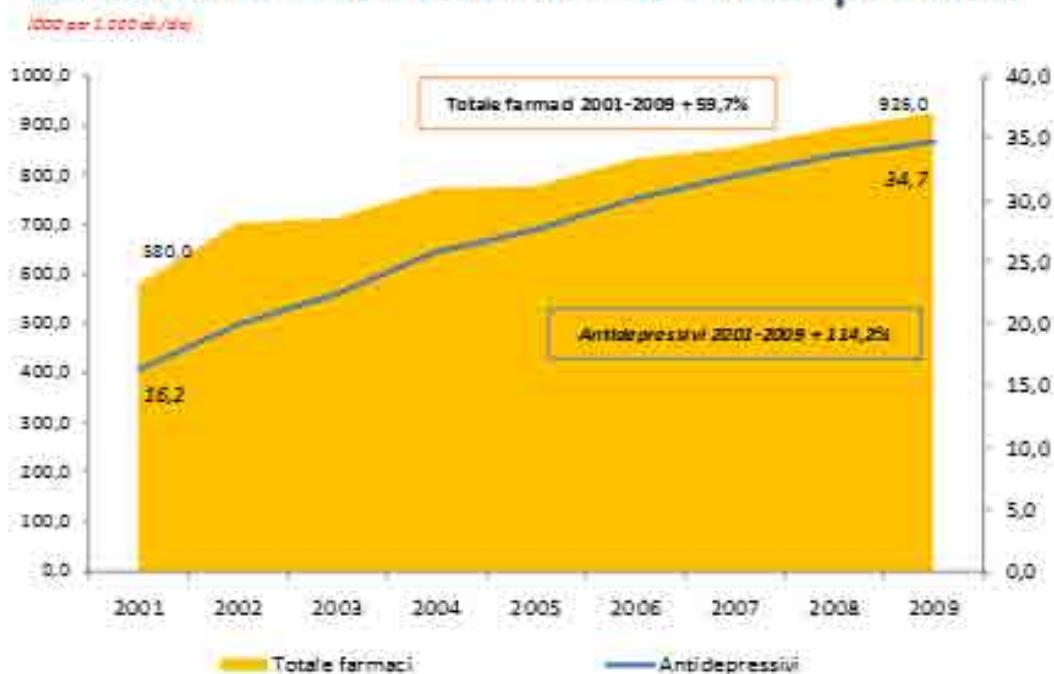
- 1. Paure ancestrali (perdita cari, malattie invalidanti, violenza)**
- 2. Paure sociali (posizione sociale, tenore di vita dei figli, casa)**
- 3. Paure collettive e di contesto (catastrofi, terrorismo, epidemie)**

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

24

25

L'aumento del consumo di antidepressivi

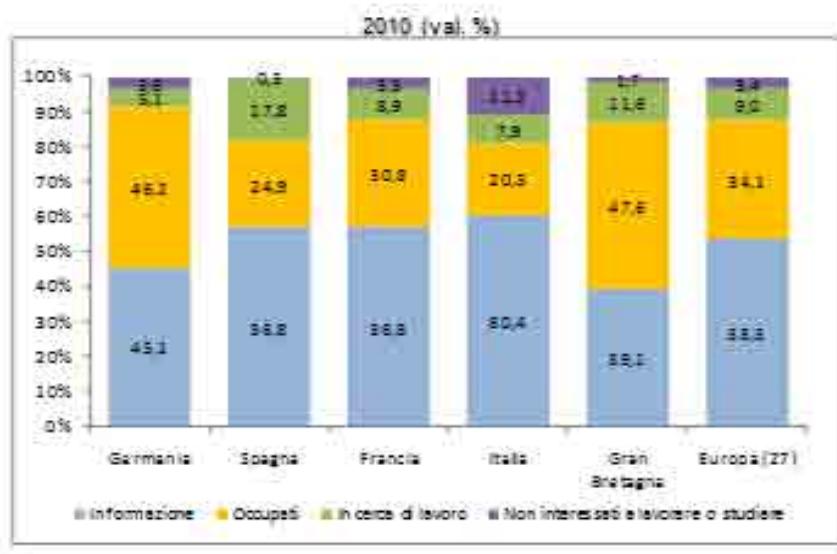


Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

113

6. Emarginazione dei giovani

Stato dei giovani tra 15 e 24 anni



Carla Colicelli - Fondazione CENSI

25

L'emergenza educativa

L'esaurirsi del ciclo dell'educare, la crisi del ciclo dell'apprendere

Crisi di senso delle funzioni dell'apprendere e dell'insegnare

Ombra dei "tirocini formativi" come mix tra insegnare ed apprendere, a vantaggio di un acritico primato del procedere solipsisticamente ed in maniera formale

Frattura tra scuola e società: delega, parcheggio

27

Giovani e impegno sociale

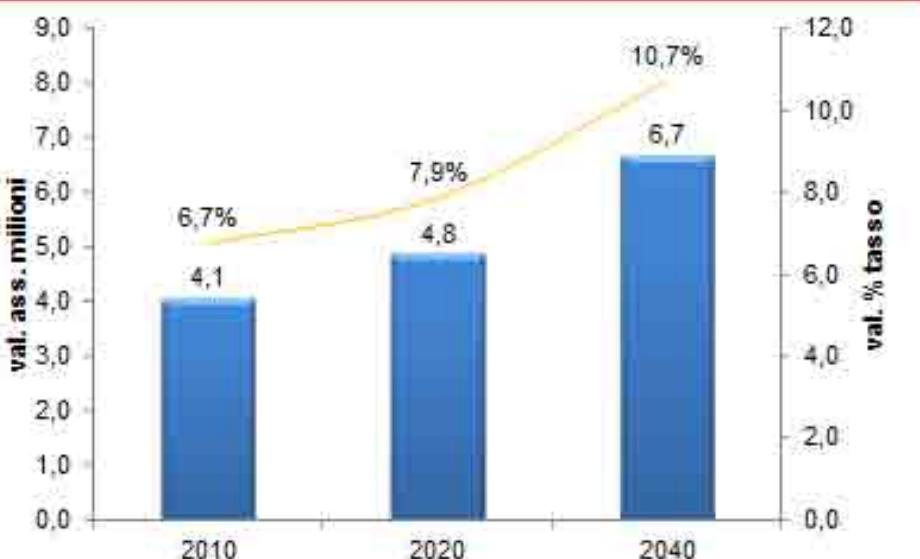
Giovani che non lavorano e non studiano (NEET)

- 2 milioni e 240 mila giovani (15-34) che non lavorano e non studiano:**
- ❖ quasi tutti al sud
 - ❖ 21% per sfiducia
 - ❖ e 21% per carico sociale

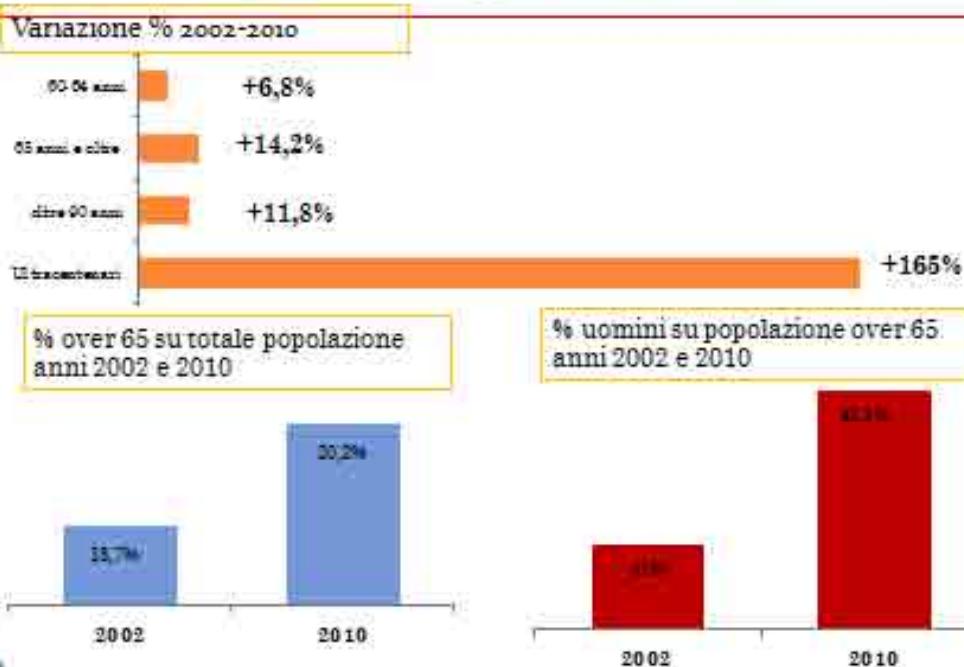
Giovani che fanno volontariato

- 2 milioni di giovani (15-29) che fanno volontariato:**
- ❖ per fare qualcosa per gli altri (38%)
 - ❖ per ragioni ideali (27%)
 - ❖ spesso in maniera destrutturata

7. La disabilità



In crescita i grandi anziani

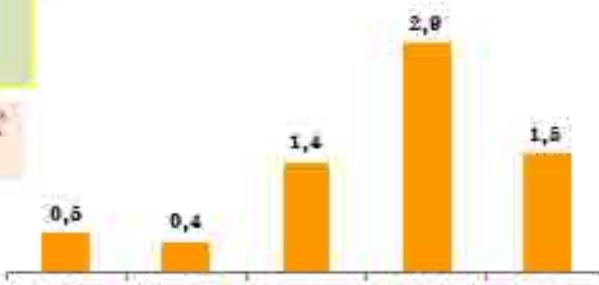


Aumentano i non autosufficienti

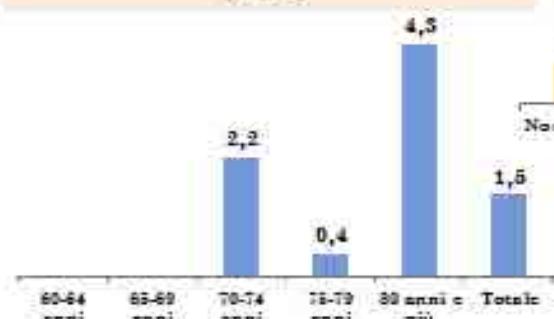
Aumentano anche gli autosufficienti:

- il 76,6% nel 2002
- l'82,3% nel 2006
- l'85,2% nel 2010

I NON AUTOSUFFICIENTI PER AREA GEOGRAFICA (val. %)



I NON AUTOSUFFICIENTI PER ETÀ (val. %)



Cesare Colacicco - Fondazione Censis

31

Malattia e solitudine

- Una nuova povertà assoluta e immateriale
- Una povertà spesso invisibile e nascosta
- Una povertà che non dipende dalle condizioni economiche
- Una povertà familiare, se la famiglia c'è

Il 65,9% degli ultra 75 anni ed il 19,6% dell'intera popolazione sono affetti da due o più malattie croniche

Cesare Colacicco - Fondazione Censis

32

I costi umani della malattia

Diretti

spese direttamente monetizzabili sostenute per l'acquisto di beni e servizi

Indiretti

non costituiscono una spesa vera e propria, ma una perdita di risorse

Intangibili

costi in termini di sofferenza fisica e psicologica del paziente e dei suoi familiari, non monetizzabili, ma di grande rilevanza



Carla Cotticelli - Fondazione CENSIS

8. Quali piste di lavoro

- Creare comunità e dialogo per la condivisione, il mutuo aiuto, la solidarietà di territorio
- Promuovere la redistribuzione del reddito e l'equità distributiva
- Promuovere la cultura della sobrietà e del vero benessere
- Rafforzare i fattori di protezione sociale (famiglia, casa, valori, fiducia, speranza)
- *Lavorare sullo sviluppo piuttosto che sulla crescita*

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

34

Aspetti da mettere al centro dell'attenzione collettiva e delle scelte

	Maschio	Femmina	Totale
Dare più spazio (in termini di soldi, luoghi, vicinanza, ecc.) alla creatività e all'innovazione	44,7	36,8	40,6
Ampliare il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte collettive	32,5	25,4	29,2
Rendere più fluida, meno congegnata, la mobilità nel Paese	11,8	11,3	11,5
Promuovere modelli di lavoro e di vita dai ritmi meno concitati, che consentano alle persone di dedicare più tempo alle attività lavorative	19,5	26,5	23,2
Ridurre le diseguaglianze economiche, di reddito e di ricchezza	47,9	52,9	50,5
Aumentare la concorrenza, in particolare nei servizi	26,3	17,8	21,8
Altro	0,7	0,8	0,8

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Carla Collicelli - Fondazione CENSIS

35

Come fronteggiare le cronicità e le nuove povertà?



Le persone bisognose di aiuti tenderanno ad aumentare nei prossimi decenni, occorre potenziare l'offerta residenziale, in particolare la rete delle RSA, ma soprattutto puntare sulla DOMICILIARITÀ



Strutturare il ricorso alle badanti in un sistema organizzato che offre formazione e servizi

RILANCIARE LE CURE PRIMARIE e la medicina del territorio



Carlo Collicelli - Fondazione CENSIS

37

Attenzione all'economicismo!

Perdita di capacità interpretativa dell'economia

Dal Prodotto Interno Lordo (PIL) al Benessere Equo e Sostenibile (BES)

Carlo Collicelli - Fondazione CENSIS

37

**Grazie
dell'attenzione!**



◎www.censis.it
◎www.forumbm.it

Carlo Colicelli - Fondazione CENSIS

38

DOMANDE

1. QUANTO INCIDE IL FENOMENO DEL SOMMERSO? (mancate denunce/segnalazioni)

Alcuni professionisti che operano nel campo della ricerca persone scomparse ipotizzano che i dati a disposizione delle Autorità centrali siano carenti. Avete notizia certa di una quota di segnalazioni che viene omessa? Che stima fate del fenomeno? Quali indicatori vi fanno pensare che ci sia uno scarto tra dati ufficiali e ampiezza del fenomeno dalle persone scomparse?

2. LA CRISI INTERNAZIONALE ECONOMICA E DI VALORI INCIDE SUL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE?

La crisi economica che ha colpito l'Europa negli ultimi 5 anni incide sul fenomeno?
Disponete di dati che permettano di esaminare l'ipotesi di una correlazione diretta tra processo di globalizzazione ed aumento delle scomparse in Europa?
Avete dati che possono far ipotizzare che le scomparse aumentino nei gruppi sociali all'interno dei quali i valori tradizionali sono entrati in crisi o siano in rapida ridefinizione?

3. C'È CONNESSIONE TRA LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI (UOMINI, DONNE E BAMBINI) ED IL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE?

4. LA GESTIONE ATTUALE DEL FENOMENO DELLA SCOMPARSA DI PERSONE PUÒ ESSERE MIGLIORATA?
E COME?

5. SIETE PERSONALMENTE MOTIVATI A DARE VITA AD UNA FORMA DI COORDINAMENTO SU QUESTO TEMA?

RITENETE CHE I VOSTRI GOVERNI ABBIANO LA POSSIBILITÀ/VOLONTÀ DI INVESTIRE MAGGIORI RISORSE SUL TEMA?

QUALI PENSATE SIANO LE PRIME PICCOLE O GRANDI AZIONI FATTIBILI PER MIGLIORARE IL COORDINAMENTO GIÀ ESISTENTE?

PAROLE CHIAVE

DISAGIO/SILENZIO/ENIGMA
GLOBALIZZAZIONE/SOCIETA' LIQUIDA
ATTESA (DEI FAMILIARI,AMICI,DELLA SOCIETA')
STRATEGIE/AZIONI

Convegno “La scomparsa di persone: una sfida per i Paesi UE”

Documento finale

Nell’ambito degli eventi promossi nel semestre di presidenza italiana nel semestre dell’Unione Europea, il 24 ottobre scorso a Roma presso la Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno del Ministero dell’Interno si è tenuto il primo convegno europeo dal tema “La scomparsa di persone: una sfida per i Paesi UE”.

Al convegno, organizzato dal Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, con l’adesione del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei Ministri, in sinergia con il Gabinetto e il Gruppo di missione del Ministero dell’Interno, hanno preso parte il Ministro dell’Interno, anche quale delegato del presidente del Consiglio dei Ministri, i rappresentanti di Belgio, Olanda, Spagna, Irlanda, Grecia, Polonia, Bulgaria, Romania ed Estonia. Erano presenti, altresì, il delegato della Segreteria di Stato Vaticana, della Croce Rossa Internazionale, dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, dell’OIM, rappresentanti delle istituzioni, esperti e studiosi del fenomeno, nonché le associazioni dei familiari delle persone scomparse, le principali associazioni umanitarie e del privato sociale e gli organi d’informazione pubblica.

L’importante iniziativa, la prima del genere a livello europeo, ha confermato che la scomparsa di persone rappresenta un fenomeno allarmante e trasversale a tutti i livelli della società e **in tutti i Paesi dell’Unione Europea**.

In **Italia** le persone scomparse dal 1974 al **30 giugno 2014** risultano essere **29.763**, di cui **15.358 minorenni**. I **minori stranieri** scomparsi ancora da rintracciare sono **13.404**.

Nel **Regno Unito** sono scomparse **313.000** persone nel periodo 2011/2012, di cui il **64% minori** di anni 18.

In **Germania**, solo nel mese di gennaio 2014 sono state registrate **10.200** denunce di persone scomparse.

In **Francia**, nel corso del 2012 sono scomparse **61.904** persone, di cui l’**80%** sono **minori**.

In **Spagna**, nel periodo 2007-2011, la Policía Nacional ha ricevuto 72.018 denunce di scomparsa e, attualmente, risultano ancora da **rintracciare 14.000 persone**, circa un migliaio di questi sono minori.

In **Polonia** dal 2013 fino al primo semestre 2014 risultano **scomparse 797**, di cui **26 minori**.

In **Bulgaria** fino al 2013 risultano **scomparse 3.928** persone, di cui **2.421 minori**. Nel primo semestre 2014 sono **305 gli scomparsi denunciati, quasi tutti minori, successivamente rintracciati**.

I lavori delle quattro **tavole rotonde** svoltesi nel pomeriggio hanno messo a confronto i diversi **sistemi nazionali di ricerca** degli **scomparsi**, il delicato tema dei **minori stranieri non accompagnati**, le problematiche giuridiche ed etiche riguardanti la gestione dei **corpi senza identità** e il **rapporto tra istituzioni, familiari e media**.

Le proposte emerse dal confronto attengono, principalmente, all’esigenza da tutti condivisa di dare un **assetto stabile** all’analisi del problema, **non ultimo da parte delle competenti istituzioni comunitarie**, allo scopo di pervenire, se del caso, attraverso apposite **direttive e linee**

guida, alla condivisione di **buone pratiche** e alla **formazione** omogenea degli operatori al fine di incoraggiare un avvicinamento dei sistemi nazionali vigenti in materia.

Dalla suddetta conferenza è emerso l'interesse a individuare possibili momenti di confronto tra le Amministrazioni rappresentate all'interno delle istituzioni comunitarie che sono più direttamente coinvolte dall'argomento, in particolare i **Ministeri della Giustizia, degli Interni, degli Affari Sociali e dell'Immigrazione**.

Le predette Amministrazioni potrebbero valutare anche la possibilità di istituire un "**Forum**", in cui i 28 Stati Membri sarebbero rappresentati, per l'approfondimento dell'analisi socio-antropologica del fenomeno e per l'eventuale creazione di un quadro di riferimento dei sistemi operativi nazionali in materia di ricerca di persone scomparse (normative, tecnologie e strumenti impiegati, buone pratiche, scambio di dati tra le autorità competenti). Il forum potrebbe avvalersi anche del contributo che viene offerto dalle **Associazioni dei familiari** delle **persone scomparse** e da quelle rappresentative del **privato sociale**, particolarmente attive nel settore. In tale contesto è stata auspicata anche

la previsione di una **figura di riferimento europea** per la materia in questione, simile a quella del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse italiano.

Altro aspetto di rilievo è quello riguardante la forte richiesta di **formazione** proveniente dalle Prefetture, dagli operatori delle Forze di polizia, nonché dal mondo del volontariato e anche da parte degli organi di informazione.

Nel quadro delle possibili iniziative, infine, è stata proposta da tutti i partecipanti la istituzione di una **giornata europea** da dedicare alle **persone scomparse** sul modello della giornata nazionale che l'Irlanda dal 2013, celebra il 4 dicembre di ogni anno.

Tali proposte potranno essere veicolate sia dal Ministro dell'Interno che dal Presidente del Consiglio nel documento finale che verrà predisposto dalla Presidenza italiana allo scopo di individuare possibili azioni da intraprendere ai fini della prevenzione e del contenimento del fenomeno, vista la dimensione sociale del problema, che travalica gli aspetti più squisitamente legati all'ordine e alla sicurezza pubblica.

INTERVENTI DISCUSSIONE IN PLENARIA

Sig.ra Natalina ORLANDI	"Associazione Penelope Lazio"
Avv. Patrizia TRAPELLA	"Vite Sospese"
Mr. Gillian GILLERAN	Delegato Irlandese (Department Of Justice & Equality)
Mons. Gian Carlo PEREGO	Conferenza Episcopale Italiana - Fondazione Migrantes
Dr. Corrado DE ROSA	Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità
Dr. Enzo DEL PRETE	RAI trasmissione "Chi l'ha visto?"

INTERVENTO

Delegato Irlandese - Gillian GILLERAN

Grazie per l'opportunità di partecipare a questa importante Conferenza internazionale sulle persone scomparse.

Tra il 2010 e il 2013, 33.418 persone sono scomparse in Irlanda. Circa 8.000 l'anno, di cui circa 5.000 si riferiscono a bambini. Fortunatamente, la maggior parte sono rintracciate in un periodo relativamente breve di tempo; tuttavia, dei 33.418 scomparsi 1.076 sono ancora classificati come ancora da rintracciare.

Sono sicura che tutti condivideranno il fatto che, quando una persona cara scompare, il dolore è aggravato dal non sapere quello che è successo a loro e spesso è logorante dover vivere con quel senso di smarrimento e di incertezza nel corso di molti anni. Siamo tutti consapevoli dell'impatto traumatizzante che la scomparsa ha per le famiglie e per gli amici interessati, nonostante la disponibilità dei servizi di supporto. Oltre al senso di perdita, i gruppi di sostegno alle famiglie in queste circostanze evidenziano i sentimenti di incredulità, paura, rabbia e anche il senso di colpa che colpisce i familiari in tale circostanza. Si tratta di prendere consapevolezza di tale impatto sulle famiglie e per questo abbiamo ritenuto importante ricordare coloro che sono scomparsi attraverso la celebrazione di un evento nazionale.

Per commemorare coloro che sono scomparsi e condividere il trauma continuo delle famiglie e degli amici, l'Irlanda ha tenuto la sua prima edizione nazionale del "Missing Persons Day" il 4 dicembre 2013.

Questa giornata nazionale integra la Giornata internazionale dei bambini scomparsi che si tiene a maggio di ogni anno e richiama l'attenzione sui casi irrisolti creando inoltre l'opportunità di fornire informazioni sui servizi di sostegno ai familiari. Fervono i preparativi per il National Missing Persons Day 2014, che si terrà il 3 dicembre di quest'anno.

In Europa tutti i nostri sistemi e le procedure sono diversi. Naturalmente, esistono diversi modi di commemorare gli scomparsi. Ma il dolore delle famiglie è sicuramente lo stesso in tutti i Paesi. Mentre stiamo celebrando il "Persone Scomparse Day" come iniziativa nazionale, crediamo che ci sia spazio per una futura e proficua collaborazione e per lo scambio di esperienze e buone prassi a livello comunitario in questo settore.

Nel 2013, l'allora Ministro della Giustizia e l'uguaglianza irlandese ha invitato tutti gli altri ministri europei a prendere in considerazione la istituzione di un evento simile nei propri Paesi e ha evidenziato la opportunità di istituire una giornata europea di " Missing Persons".

Non vedo l'ora di sentire dagli altri Partner europei qui presenti contributi sui temi in agenda, tutti interessanti e significativi, e desidero esprimere all'Italia la mia sincera gratitudine per la vostra ospitalità.

TAVOLA ROTONDA

Minori scomparsi e i Minori Stranieri non accompagnati

COORDINATORE: **Prof. Ernesto CAFFO** – SOS Il Telefono Azzurro Onlus

Esigenze e proposte espresse:

1. Esigenza di una “**messa a sistema**” e di un “**coordinamento**” dei percorsi di accoglienza, presa in carico e progettualità individuali rivolte ai minori scomparsi e minori stranieri non accompagnati.

E' stata evidenziata l'insufficienza degli attuali strumenti normativi e amministrativi (L. 328/2000) e la necessità di un sistema che superi la logica di affidamento ai singoli Comuni nell'erogazione del sistema di accoglienza, presa in carico e assistenza, attenuando anche il conseguente peso economico sull'ente locale.

I dati allarmanti e il sistema di frammentazione nella loro raccolta ed elaborazione impongono un cambiamento di prospettiva che tenga conto di una condivisione delle definizioni, di un'armonizzazione delle procedure e di una messa in comune strutturata ed organica delle fonti e delle modalità di raccolta.

Per una gestione strategica ed efficace del fenomeno MSNA occorre un efficace lavoro di rete e un elevato grado di coordinamento. Si rendono indispensabili e urgenti azioni integrate e sinergiche su più livelli: non solo locale, nazionale ma anche europeo e internazionale.

A partire dalla centralità dell'interesse superiore del minore, sarebbe auspicabile una “**cabina di regia**” che, mantenendo fermo il ruolo del Ministero dell'Interno e delle Prefetture, coinvolga altre competenze e funzioni ministeriali e istituzionali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Esteri, della Giustizia, ANCI, ecc.), raccordando anche il lavoro e il ruolo attivo del terzo settore.

Si tratta di supportare il minore non solo nelle fasi immediatamente successive all'arrivo ma anche e soprattutto nella definizione di un “progetto globale” che miri a sviluppare le capacità dei minori e a renderli autonomi, offrendo la possibilità di acquisire e rafforzare le abilità necessarie per esprimere le proprie esigenze, a diventare indipendente e ad attivare un processo di responsabilizzazione attivo.

Sono state sottolineate, da tutti i presenti al tavolo, l'importanza di un rapporto

individualizzato con il minore, l'esigenza di superare l'attuale, quasi esclusiva, modalità di accoglienza in comunità educative, rafforzando e sostenendo anche percorsi di affidamento familiare, la necessità di fornire accoglienze dignitose, la messa in campo di risorse che possano rendere i minori immediatamente attivi e occupati, la centralità di percorsi di valutazione e rilevazione di eventuali traumi e la conseguente presa in carico in adeguati centri per le cure, l'esigenza di rafforzare la conoscenza e il rispetto delle culture di provenienza, la necessità di verificare la reale situazione di abbandono e di solitudine del minore. Come Telefono Azzurro ha più volte sottolineato, si tratta di spostarsi da un progetto centrato sull'assistenza passiva ad un progetto basato sull'Empowerment e sulla Resilienza.

2. Altra riflessione di merito ha riguardato la necessità di comprendere e di fornire spazio di azione al **progetto migratorio dei MSNA**, implementando e rafforzando il sistema dei trasferimenti.

In tal senso tutti i presenti al tavolo hanno sottolineato l'importanza di una **revisione del Regolamento Dublino III** (UE n. 604/2013).

Tutti i presenti hanno evidenziato che la maggioranza dei MISNA arrivati nel nostro Paese presentano una “**fedeltà al progetto migratorio**” che li vede solo transitare in Italia con l'obiettivo di raggiungere luoghi e/o persone più “accattivanti”, dichiarano di non volere rimanere in Italia e fanno di tutto per sfuggire al trattenimento nei centri di accoglienza, prestandosi anche ad attività devianti o intercettando circuiti criminosi che potrebbero renderli ancora più fragili ed esposti a fenomeni come la tratta o lo sfruttamento.

E' emersa, pertanto, la necessità di superare le differenze tra richiedenti asilo e non e, soprattutto, l'esigenza di un superamento e di una revisione dei vincoli imposti dal Regolamento UE Dublino III.

Nello specifico bisognerebbe intervenire laddove il Regolamento fissa che, ai fini della concessione della protezione internazionale, la competenza è esclusivamente dello Stato presso il quale è stata avanzata la richiesta. Sarebbe opportuno rivedere, altresì, la competenza che obbliga lo Stato membro che per primo ha accolto la richiesta del MSNA di “prendere in carico o riprendere in carico il richiedente” nella fase iniziale o nei successivi rintracci su altro territorio. Inoltre, sarebbe auspicabile una revisione internazionale della “possibilità per gli Stati di trattenere il richiedente ai fini del trasferimento nel caso di pericolo di fuga”. E' infatti evidente come proprio il sistema del “trattenimento forzato” possa incentivare il sistema delle fughe e delle scomparse dei minori dai centri di accoglienza di primo e secondo livello, esponendo i ragazzi a situazioni di pericoli e minando il progetto che il sistema dei servizi sta predisponendo. Anche in questo caso emerge l'esigenza di una maggiore efficacia nella rilevazione del progetto personale e

migratorio del minore attraverso un rapporto individualizzato e condotto dalle figure preposte alla tutela e da specialistici capaci di rilevare i suoi desideri e i suoi obiettivi.

Fortemente connessa a quanto suesposto è la necessità di lavorare in maniera integrata e coordinata sul **problema dei “trasferimenti”**.

Pur essendo presenti e attive buone iniziative parlamentari e locali, l'esigenza che si pone in maniera trasversale è una maggiore coordinazione e armonizzazione di interventi e

procedure anche allo scopo di evitare che disposizioni pensate per favorire la protezione e la tutela possano rivelarsi, esse stesse, percorsi che favoriscono ulteriormente l'esposizione dei minori a nuovi pericoli.

Breve sintesi dei singoli interventi

1) Dott. Pacini (Ass. Naz. Comuni Italiani -ANCI):

- Viene riferito un aumento, dal 2007 al 2014, dei MSNA da 7.000 ad 11.500 unità sul territorio italiano, con un'età media dei MISNA di 16-17 anni

- Si evidenzia la necessità di rivedere la normativa 328/00 e le sue declinazioni regionali in quanto non corrisponde alle attuali esigenze relative ai MSNA

- Si sottolinea l'opportunità di incentivare il ricorso all' "affido familiare" ove possibile.

Per quanto riguarda l'ACCOGLIENZA: si riconosce come centrale il rapporto instaurato col minore dall'operatore nel centro di permanenza, ai fini della verifica della reale situazione di abbandono e della definizione del successivo progetto di sviluppo e di inserimento e della limitazione delle fughe.

- Si cita il dato riportato dal dossier biennale ANCI sull'asilo: nel 2002 le fughe registrate erano del 62% sul totale dei richiedenti asilo, nel 2012 sono state del 35%. La riduzione è stata notevole.

- Si sottolinea la necessità di rivedere i protocolli locali per la gestione degli "arrivi" nelle loro diverse declinazioni

- Si ritiene adeguata l'attuale capacità di risposta alla richiesta di ascolto del minore e della sua aspettativa di progetto da parte dei servizi sociali comunali (e da parte delle associazioni del III settore).

- Si sottolinea la necessità di lavorare "a sistema" stabilendo degli standard

2) D.ssa Maria Caprara (Struttura di Missione - Dipartimento libertà civili e immigrazione) Ministero dell'Interno:

- Si fa riferimento al DM 29 luglio 2014 definito sulla base dell'Intesa in Conferenza Unificata del 10 Luglio 2014: Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extra-comunitari, adulti, famiglie e MSNA. (INTERNO - AFFARI ESTERI - GIUSTIZIA - LAVORO E POLITICHE SOCIALI - SALUTE - ECONOMIA E FINANZE).

- Si invoca un maggior focus sull' impatto economico che la gestione degli "arrivi" ha sul bilancio dei Comuni

- Si definisce come fondamentale la tempestività nell'avviare i percorsi di inserimento in attività e l'accesso ai servizi nel post-accoglienza;
- si sottolinea l'importanza di superare la differenza tra richiedenti asilo e non.

3) Dott. Giuseppe Magno (già Magistrato – direttivo Telefono Azzurro)

- Incentivare **l'affido familiare** (ritenuto da preferire alle adozioni in tema di MSNA)
- Si invita a rivedere gli aspetti relativi all'attività del Giudice Tutelare e la nomina del Curatore . Speciale affinchè venga inoltrata tempestivamente la richiesta più adatta al maggiore interesse del minore all'**Ufficio Centrale di Giustizia Minorile**.
- Si sottolinea il bisogno di **coordinamento** tra gli attori coinvolti e la necessità di assumere una prospettiva di **empowerment**
- Si sottolinea la necessità di un contributo interministeriale che coinvolga anche i Ministeri degli Esteri e della Giustizia nonché l'attivazione di una cabina di regia delle Istituzioni i cui compiti dovrebbero essere stabiliti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri

4) Onorevole Milena Santerini (Commissione Cultura e Affari Costituzionali)

- Si sottolinea il bisogno di una più efficace gestione degli **sbarchi** e delle **richieste di asilo**
- Si riconosce la natura equivoca della distinzione nei "flussi misti" tra migranti economici e migranti per guerra (richiedenti asilo)
- Si riferisce come presentata la **mozione di revisione del Trattato Dublino 3**
- Si riferisce come presentata la **mozione per non chiudere "Mare Nostrum"**
- Si riferisce lo **stanziamento** di 20.000.000 di Euro per il 2015 e 20.000.000 per il 2016 per i minori richiedenti asilo.
- Si riconosce necessario intervenire sul commercio dei transfer (passer): il traffico prevede 1000-1500 Euro come prezzo per far oltrepassare le frontiere in condizioni di rischio vita.
- Si cita **l'Atto Camera 16/58**; Consiglio di Stato n. 4545 del 13 settembre 2013; punto 3: diniego di conversione del permesso di soggiorno da minore età a lavoro subordinato : viene stabilita l'illegittimità del diniego:

In riforma della sentenza impugnata, deve essere dichiarato illegittimo il diniego di conversione del permesso di soggiorno da minore età a lavoro subordinato. Con la nuova formulazione dell'art. 32 del D.lgs.n. 286/1998, il legislatore ha ripristinato la distinzione tra minori stranieri "non accompagnati" e minori stranieri "comunque affidati", prevedendo solo per i primi, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, la necessità che siano ammessi a frequentare, per almeno due anni, un progetto di integrazione sociale e civile. In forza delle innovazioni sopravvenute, dunque, il ricorrente, in quanto minorenne già sottoposto a tutela, non rientra più nella condizione ostativa (condizione già sine qua non per l'ottenimento del

permesso di soggiorno a seguito di un precedente permesso per minore età) dell'essere stati ammessi, per un periodo non inferiore a due anni, ad un progetto di integrazione sociale e civile. Quanto al momento dal quale ritenere applicabile la norma oggi ulteriormente modificata, se è vero, come afferma il T.A.R., "che ogni procedimento amministrativo è retto dalle norme vigenti al momento in cui si dispiega", è altrettanto vero che, sulla base dei principi di economicità dell'azione amministrativa e di effettività della tutela giurisdizionale, non ha alcun senso "salvare" un provvedimento che l'amministrazione stessa sarebbe costretta a revocare, sulla base della normativa sopravvenuta, in presenza di una nuova istanza dell'interessato. [Riferimenti normativi art. 32, TU].

- Si cita l'**Art. 4** (Bisogno di protezione internazionale sorto dopo aver lasciato il Paese di origine; D. Lgs. 251/07): Diritto del minore all'informazione al diritto di protezione internazionale: evidenziata l'importanza di garantire il colloquio di accertamento della presenza di familiari e/o parenti in paesi

UE e di contattare l'Unità Dublino del Paese Interessato. Importante garantire l'identificazione in 5 giorni e la soluzione in 30 giorni.

5) D.ssa Maria Carla Bocchino Dipartimento della Pubblica Sicurezza- Polizia di Stato SCO.

- Viene riportato che il 70% dei **minori scomparsi viene ritrovato** e che il restante 30% corrisponderebbe quasi totalmente a minori scomparsi stranieri che scompaiono volontariamente nel tentativo di raggiungere Paesi terzi

- Qualora i **minori vengano intercettati** sul territorio nazionale, nel loro tentativo di transito, la legislazione italiana impone alle forze dell'ordine l'obbligo di bloccarli. Ciò non si traduce tuttavia nell'inserimento in percorsi auspicati ed auspicabili nei precedenti interventi (case-famiglia; affido familiare, ecc.) poiché di fatto sarebbero assenti dei canali che lo rendano possibile.

- Vengono distinti **bisogni primari** (di primo soccorso) e secondari ai quali le FF.OO. hanno l'obbligo di rispondere. Quelli **secondari** dovrebbero declinarsi nella distinzione tra asilanti e non; nell'intervista; nell'identificazione e nell'accertamento dell'età (da parte di operatori sanitari specializzati ma spesso condotto in maniera empirica).

Si ricorda che il profugo che si rifiuti di essere identificato non può essere costretto.

D.ssa Sabrina Castelluzzo (Casellario Polizia Scientifica - Servizio SCO)

- Si riferisce l'obbligo stabilito su due livelli (dalla legge italiana e dalle direttive europee) di **attribuzione delle impronte** (art. 4TUBS). Sebbene questo non vada sovrapposto all'attribuzione d'identità.

D.ssa Serenella Pesarin (Dipartimento Giustizia Minorile)

- Vengono criticate le modalità ed i parametri **di accertamento dell'età** (adeguati agli anni 50 e 60)
- Si incita l'abbandono di una prospettiva fortemente influenzata dalla **propria cultura** d'appartenenza nell'interpretare ed approcciare il fenomeno, nonché le sue sfaccettature ed i suoi protagonisti
- Si invoca una **revisione delle Direttive per i Tribunali Minorili e le Tutele**.
- Si invita una rilettura del "**Protocollo Ascone**"(Giugno 2009; stesura Settembre 2010) ed ad eventuali adattamenti laddove ritenuti opportuni
- Si invita ad evitare i "**tagli lineari**": ufficialmente rigettati ed ufficiosamente agiti
- Si invita ad abbandonare la politica auto-referenziale ("politica del cacciatore") ed ad assumere una posizione di **costruzione della "nostra società globale"** ("politica delle comunità agricole").

D.ssa Margherita Occhiuto (Comune di Roma)

- Si raccomanda la **tempicità** di azione in materia di minori.
- Si riporta la presenza di circa 600 minori a Roma dal gennaio del 2014 intenzionati a rimanere.
- Si sottolinea la necessità di essere consapevoli della "fedeltà" che spesso i minori nutrono verso il **loro mandato migratorio familiare**. Questo si traduce spesso nella loro dichiarazione di un'età maggiore rispetto a quella reale, al fine di poter lavorare e non andare a scuola.
- Si invita ad interrogarsi su quale **prospettiva** si possa offrire a questi ragazzi

Dott. Andrea Pecoraro (UNHCR Agenzia Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)

Si riporta il dato che circa la metà dei minori richiedenti asilo sono MSNA

Si sottolinea la necessità e l'esigenza di lavorare sulle richieste e sui bisogni di "trasferimenti"

TAVOLA ROTONDA

Corpi non identificati

COORDINATORE: **Prof.ssa Cristina Cattaneo** -Università degli Studi di Milano-Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute/sezione di Medicina Legale “Labanof”.

Hanno partecipato, inoltre, in qualità di relatori, il dr. Roberto Nobili della Procura della Repubblica di Milano, la dr.ssa Olimpia Monaco del Ministero della Giustizia-Direzione Generale della Giustizia Penale, le signore Adele Iannantuoni ed Elisabetta Ricciardi dell’Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

La coordinatrice ha segnalato alcuni punti fondamentali sull’argomento:

Il primo riguarda l’importanza della esatta conoscenza dell’entità numerica dei cadaveri non identificati, in quanto costituisce un presupposto per risolvere, in parte, il problema degli scomparsi. Il problema dei cadaveri non identificati è stato da sempre sottovalutato. I questionari predisposti a metà degli anni ’90 indicavano che circa il 20-30% dei corpi senza identità restavano tali, e tali percentuali erano riferibili anche ad altri Paesi europei.

La difficoltà a censire con esattezza i casi di cadavere non identificato deriva sostanzialmente dalla mancanza di raccordo tra i vari soggetti interessati, in quanto le competenze in materia sono dell’autorità giudiziaria e/o dell’autorità sanitaria, a seconda che sia ipotizzata o meno la commissione di un reato.

Il secondo punto concerne la grossa incidenza, sul totale dei cadaveri senza identità censiti, dei casi connessi al fenomeno migratorio.

Il terzo punto riguarda la tipologia di banca dati da tenere, di tipo chiuso come il Ri.Sc, accessibile solo agli addetti ai lavori, oppure di tipo aperto sull’esempio del “Namus” adottato dal sistema federale americano, o, ancora come l’archivio dell’Istituto “Labanof”, consultabile on line.

L’ultimo punto si riferisce ai vari metodi da utilizzare per “massimizzare” la possibilità di identificazione.

In merito alla difficoltà di censire tutti i casi di rinvenimento di cadavere senza identità, di cui al primo punto, sono intervenuti il dr. Nobili e la signora Iannantuoni per illustrare l’attività in corso finalizzata, tramite un **Protocollo d’intesa** fra il **Commissario**, la **Regione Lombardia**, le **Procure della Repubblica**, l’**Università degli Studi di Milano** e il **Comune di Milano**, alla sperimentazione di un modello di **circolarità informativa** fra tutti i soggetti che intervengono nel caso di rinvenimento di cadaveri senza identità, perché sia garantita in tutti i casi, a prescindere dall’ipotesi di reato, l’espletamento di attività (esame esterno/autopsia, prelievo di campioni biologici, diagnosi di causa ed epoca della morte, custodia dei campioni) anche per la compilazione della scheda post mortem, necessaria per il confronto con i dati essenziali delle persone scomparse.

La sperimentazione in parola sarà anche occasione per verificare la funzionalità della scheda, così come semplificata unitamente a quella ante mortem dal giugno 2014.

Anche l'intervento della dr.ssa Monaco ha evidenziato le lacune normative in merito all'identificazione dei cadaveri non identificati, per i quali non sia aperto un procedimento penale e che, pertanto, possono restare presso gli Istituti di medicina legale o presso gli obitori per lunghissimo tempo . Per tale motivo, allo scopo di uniformare le procedure livello nazionale, il **Ministero della Giustizia** ha avviato l'attività per la sottoscrizione di un **Protocollo d'intesa** con il **Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse**, i **Ministeri dell'Interno**, della **Salute e dell'Istruzione, Università e Ricerca** per l'emanazione di disposizioni ai Procuratori della Repubblica, alle Forze dell'ordine, alle Regioni per le ASL e i presidi spedalieri, agli Istituti di Medicina legale affinchè in tutti i casi di ritrovamento di corpi senza identità, riconducibili o meno a reati, sia garantito l'espletamento delle attività per la compilazione della scheda post mortem con i dati da confrontare con quelli delle persone scomparse.

Il **Registro nazionale dei cadaveri non identificati**, di cui ha parlato la signora Ricciardi, è stato messo a punto a seguito dal primo censimento operato dall'Ufficio del Commissario e costituisce una "best practice" a livello nazionale, in quanto raccoglie le informazioni salienti sui cadaveri senza identità, quali luogo e data di rinvenimento, età, sesso, epoca della morte, segni particolari ed altre notizie utili.

Il Registro è accessibile a tutti nella Sezione Persone scomparse della home page del Ministero dell'Interno. Lo stesso è alimentato dalle informazioni provenienti dalle Prefetture, dalle Forze dell'ordine, dagli Obitori, dagli Istituti di Medicina Legale e dalle Procure della Repubblica. Ad oggi è stato possibile ricondurre alcuni casi ad altrettante persone scomparse.

Per quanto attiene i **cadaveri rinvenuti** a seguito delle **migrazioni** verso le **coste italiane**, la problematica è rappresentata dalla mancanza di dati ante mortem utili per il confronto. Per le vittime dei naufragi di **Lampedusa dell'ottobre 2013** si è esperita un'iniziativa, tramite organismi umanitari ed associazioni rappresentative dei familiari, come il **Comitato 3 ottobre**, volta alla raccolta di materiale documentale ante mortem da confrontare con i dati post mortem raccolti dalla Polizia scientifica, per arrivare all'identificazione delle vittime. Allo scopo, è stato sottoscritto un **Protocollo d'intesa** tra il **Commissario, l'Università degli Studi di Milano-Istituto "Labanof"** e il **Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno**, che prevede una **procedura** consistente nell'allestimento di un **archivio** con il **materiale medico legale e antropologico post mortem** da far visionare ai familiari e confrontare con i dati **ante mortem** acquisiti nel corso di appositi colloqui, con l'ausilio di operatori di Polizia scientifica e la presenza di mediatori culturali, in condizioni di massima riservatezza per garantire i familiari stessi, di origine eritrea, da rischi di ritorsione. L'operazione potrà costituire una "best practice" da utilizzare in futuro. Al riguardo il rappresentante della **ICRC**, presente alla Tavola rotonda, ha manifestato apprezzamento per l'iniziativa. Lo stesso rappresentante, unitamente ad altri esponenti di organismi umanitari (**OIM**) ha proposto la creazione di una **piattaforma europea di informazioni**, in considerazione dell'elevato numero di vittime riscontrate in occasione di naufragi.

A questo riguardo, la coordinatrice ha sottolineato il ruolo fondamentale che le organizzazioni umanitarie possono svolgere per creare una rete di informazioni. E' stato, inoltre, proposto di pubblicare il Registro nazionale dei cadaveri non identificati in inglese.

In merito alle metodologie per procedere all'identificazione dei cadaveri, la coordinatrice, unitamente al Prof. Arcudi responsabile dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università "Tor Vergata" di Roma e

al dr. Nuzzolese, medico legale esponente dell'Associazione dei familiari degli scomparsi "Penelope", ha informato che il confronto fra i profili genetici non è l'unico utilizzabile, in quanto possono essere di grande utilità anche i **dati antropologici ed odontologici**. Pertanto, si auspica che l'ausilio di odontoiatri forensi e di antropologi entri nella prassi della raccolta dei dati post mortem.

In conclusione, l'obiettivo è quello di **garantire il prelievo biologico ed il profilo del DNA in tutti i casi** di rinvenimento di cadavere senza identità, individuando delle forme tecniche di intervento per i casi non riconducibili ad ipotesi di reato. In questo senso, le intese in corso su iniziativa del Ministero della Giustizia e il Protocollo con la Regione Lombardia, da estendere successivamente su tutto il territorio nazionale, potranno consentire di ovviare alle criticità attuali.

TAVOLA ROTONDA

Persone scomparse

COORDINATORE: **Dr.ssa Agata IADICICCO** – Vicario dell’Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse

Ai lavori hanno preso parte, tra gli altri, i delegati di Belgio, Bulgaria, Spagna, Irlanda, Estonia che, nei rispettivi interventi, hanno evidenziato la necessità di dare un assetto stabile all’analisi del problema, non ultimo da parte delle competenti istituzioni comunitarie, allo scopo di pervenire, se del caso, attraverso apposite direttive e linee guida, alla condivisione di buone pratiche e alla formazione omogenea degli operatori al fine di incoraggiare un avvicinamento dei sistemi nazionali vigenti in materia allo scopo di condividere procedure il più possibile univoche.

D’altronde, il fenomeno della scomparsa di persone desta allarme in tutti i Paesi della UE.

In Italia le persone scomparse dal 1974 al 30 giugno 2014 risultano essere 29.763, di cui 15.358 minorenni. I minori stranieri scomparsi ancora da rintracciare sono 13.404.

Nel Regno Unito sono scomparse 313.000 persone nel periodo 2011/2012, di cui il 64% minori di anni 18.

In Germania, solo nel mese di gennaio 2014 sono state registrate 10.200 denunce di persone scomparse.

In Francia, nel corso del 2012 sono scomparse 61.904 persone, di cui l’80% sono minori.

In Spagna, nel periodo 2007-2011, la Policía Nacional ha ricevuto 72.018 denunce di scomparsa e, attualmente, risultano ancora da rintracciare 14.000 persone, circa un migliaio di questi sono minori.

In Polonia dal 2013 fino al primo semestre 2014 risultano scomparse 797, di cui 26 minori.

In Bulgaria fino al 2013 risultano scomparse 3.928 persone, di cui 2.421 minori. Nel primo semestre 2014 sono 305 gli scomparsi denunciati, quasi tutti minori, successivamente rintracciati.

Le proposte emerse dagli intervenuti attengono, principalmente, all’esigenza da tutti condivisa di individuare possibili momenti di confronto tra le Amministrazioni rappresentate all’interno delle istituzioni comunitarie che sono più direttamente coinvolte dall’argomento, in particolare i Ministeri della Giustizia, degli Interni, degli Affari Sociali e dell’Immigrazione.

Le predette Amministrazioni potrebbero valutare anche la possibilità di istituire un “Forum”, in cui i 28 Stati Membri sarebbero rappresentati, per l’approfondimento dell’analisi socio-antropologica del fenomeno e per l’eventuale creazione di un quadro di riferimento dei sistemi operativi nazionali in materia di ricerca di

persone scomparse (normative, tecnologie e strumenti impiegati, buone pratiche, scambio di dati tra le autorità competenti). Il forum potrebbe avvalersi anche del contributo che viene offerto dalle Associazioni dei familiari delle persone scomparse e da quelle rappresentative del privato sociale, particolarmente attive nel settore. In tale contesto è stata auspicata anche la previsione di una figura di riferimento europea per la materia in questione, simile a quella del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse italiano.

Altro aspetto di rilievo è quello riguardante la forte richiesta di formazione proveniente dalle Prefetture, dagli operatori delle Forze di polizia, nonché dal mondo del volontariato e anche da parte degli organi di informazione.

Nel quadro delle possibili iniziative, infine, è stata proposta da tutti i partecipanti la istituzione di una giornata europea da dedicare alle persone scomparse sul modello della giornata nazionale che l'Irlanda dal 2013, celebra il 4 dicembre di ogni anno.

Per quanto riguarda il nostro Paese, tali proposte potranno essere veicolate sia dal Ministro dell'Interno che dal Presidente del Consiglio nel documento finale che verrà predisposto dalla Presidenza italiana allo scopo di individuare possibili azioni da intraprendere ai fini della prevenzione e del contenimento del fenomeno, vista la dimensione sociale del problema, che travalica gli aspetti più squisitamente legati all'ordine e alla sicurezza pubblica.

TAVOLA ROTONDA

Rapporti tra le Istituzioni, i familiari, le Associazioni dei familiari e i media

COORDINATORE: **Dr. Giovanni Vaudo**, Psicologi per i Popoli – Federazione – Regione Lazio

Il lavoro di gruppo, che si è aperto con una approfondita presentazione delle funzioni e dell’evoluzione nel tempo dell’Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse, si è configurato fin dal principio vivace e stimolante, portando a misurarsi nella stessa sede le voci dei diversi gruppi di “attori” in relazione al problema: il risultato finale è stato peraltro percepito in larga parte soddisfacente da tutti i partecipanti, che hanno trovato significativi punti di accordo su vari e importanti aspetti della questione.

Fondamentale appare l’esigenza di una **RISPOSTA FORMATIVA** da dare agli operatori delle **forze dell’ordine**, in prima linea nella gestione delle denunce di scomparsa: certamente si stanno avviando significative iniziative in proposito, a Roma e a Milano per esempio, che vanno incoraggiate e diffuse in forme sempre più capillari.

Altrettanto necessaria è emersa la richiesta di formazione per il **personale prefettizio** - oltretutto non di rado in situazione di grave carenza di personale a fronte dei molteplici adempimenti - sostanzialmente poco preparato di fronte alla numerose criticità da considerare per la ricerca degli scomparsi, a partire dalla gestione dei piani provinciali, che in diverse parti del territorio nazionale trovano diversi modi e soprattutto tempi di applicazione... allorquando vengano applicati!

Di singolare interesse è stata la esplicitazione dell’opportunità – formulata dagli stessi giornalisti - di preparare anche il mondo dei media a comportamenti etici adeguati nella diffusione di informazioni tanto delicate che riguardano la sfera personale degli individui, soprattutto a tutela dei diritti dei minori coinvolti anche indirettamente, per i quali esiste già una specifica Carta dei Diritti.

Si è parlato anche dell’importanza di studiare forme di **PREVENZIONE**, anche attraverso la scuola, possibilmente mirate su famiglie e gruppi a rischio.

Di sfondo a tutta la discussione naturalmente è stato il tema della **COMUNICAZIONE** tra tutti gli attori coinvolti, istituzionali e non.

Nello specifico, è stato proposto di usare le enormi potenzialità dei social network per rapide diffusioni di informazioni su persone scomparse, tema comunque di grande delicatezza per la difficoltà nel governare tali strumenti in modo “virtuoso”; è emersa, in modo simmetrico, l’informazione che specifiche leggi dello Stato (L. 121/81) limitano – in relazione alla privacy - le possibilità di azione dello stesso ufficio del Commissario Straordinario del Governo riguardo alla tenuta di archivi, e in relazione a ciò vanno quindi valutate modalità di intervento per il superamento di tali limiti.

La sessione di lavoro si è chiusa con una evocazione del vissuto dei familiari, che non di rado è tuttora caratterizzato dal senso di abbandono e solitudine: è importante tenere costantemente presente che il focus delle azioni migliorative è mirato al cambiamento di questa spiacevole realtà.