

## PERSONE SCOMPARSE E NUOVE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE

di

*Elga Marvelli*

*«L'indifferenza è l'inferno senza fiamme, ricordalo scegliendo fra mille tinte il tuo fatale grigio. Se il mondo è senza senso tua solo è la colpa: aspetta la tua impronta questa palla di cera».* (M. L. Spaziani)

La legge 14 novembre 2012, n. 203 – con la quale sono state emanate disposizioni per favorire la ricerca di persone scomparse – rappresenta una novità di indubbio spessore nel panorama normativo italiano, fino ad oggi carente sul versante della gestione di un fenomeno che ha assunto proporzioni tali da suscitare un rilevante allarme sociale. A tal proposito, la Nona Relazione Semestrale elaborata dall'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse ha infatti accertato che, nel periodo di osservazione compreso tra il 1° gennaio 1974 e il 30 giugno 2012, gli scomparsi in territorio italiano ancora da rintracciare ammontano complessivamente a 25.453 unità, di cui 9.396 cittadini italiani e 16.057 stranieri (All. 1 e 2); Lazio, Lombardia, Campania, Sicilia e Puglia si confermano le regioni in cui il fenomeno appare statisticamente più rappresentato. Preoccupante il dato relativo alla scomparsa minorile, che si attesta sulle 10.598 unità, in rapida e costante ascesa negli ultimi semestri con un incremento pari a 794 unità rispetto alla rilevazione del 30 giugno 2011 e di 279 unità rispetto a quella effettuata alla data del 31 dicembre dello stesso anno. Dal rapporto commissariale si evince un incremento del fenomeno generale pari al 10% circa rispetto alla media delle scomparse registrate negli anni precedenti: nell'ultimo anno di osservazione sono stati, infatti, denunciati 10.274 nuovi casi di scomparsa, compensati tuttavia da un *trend* positivo di ritrovamenti (9.284, pari all'11% circa rispetto al dato precedente).

La rilevanza del fenomeno, a livello nazionale, rende ragione della complessità dei lavori preparatori che hanno condotto alla promulgazione della recente novella legislativa. Lo scorso 31 ottobre, al termine di un lungo e laborioso *iter* parlamentare, la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica approvava – in sede deliberante e in via definitiva, essendo il testo già stato approvato dalla Camera dei Deputati, in sede legislativa, il 3 ottobre 2012 – il Testo Unificato (Sen. Di Giovan Paolo *et al.*) del DDL presentato dal Sen. Bianconi il 30 aprile 2008, recante disposizioni in materia di persone scomparse<sup>1</sup>. La sua approvazione finale è avvenuta in concomitanza con la presentazione al Viminale della Nona Relazione commissariale, l'ultima di una serie di rapporti pubblicati, con cadenza semestrale, dal Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, organo istituzionale competente al monitoraggio del fenomeno della scomparsa e al coordinamento delle attività di ricerca.

<sup>1</sup> La versione approvata non corrisponde all'articolato originario, successivamente ridotto a Testo Unificato e approvato il 27 luglio 2011 dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato (atto n. 346).

L'articolato normativo, pur nella sua concisione, costituisce la cornice di riferimento per delineare il profilo giuridico di un evento – la scomparsa della persona fisica<sup>2</sup>, appunto – che non vanta alcun diritto di cittadinanza nell'assetto codicistico, all'interno del quale la disciplina degli istituti civilistici dell'assenza e della morte presunta attiene essenzialmente ai profili di volontaria giurisdizione e di tutela patrimoniale degli interessi degli eredi. Come recita la Circolare commissariale n. 155 del 14 gennaio 2013, «[...] la scomparsa di persona dal luogo di dimora abituale o temporanea afferisce piuttosto al rapporto che ciascun cittadino, italiano o straniero, ha con la propria comunità di appartenenza» e non già (o non solo) alle conseguenze civili e patrimoniali che la medesima inevitabilmente comporta. In tal modo, la relazione comunitaria assurge a fonte di una pluralità di diritti e di doveri reciproci, tale da legittimare qualunque consociato ad agire a tutela dei beni primari della vita e dell'integrità psicofisica dello scomparso, qualora le circostanze dell'allontanamento inducano a temere per la sua incolumità. Uno dei principali elementi di novità introdotti dal provvedimento legislativo consiste nella legittimazione, attribuita a “chiunque” e non solo ai familiari, a presentare denuncia di scomparsa della persona se, «[...] per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritiene che dalla (medesima) possa derivare un pericolo per la vita o per l'incolumità personale della stessa» (art. 1 co. 1, l. 14 novembre 2012, n. 203), facendo leva su quella rete di solidarietà sociale che il legislatore opportunamente contribuisce a promuovere<sup>3</sup>.

Pertanto, pare lecito affermare che la novella legislativa sia sorta sull'onda lunga dei c.d. “nuovi diritti”, categoria di recente definizione derivante dall'arricchimento del nucleo di principi costituzionalmente garantiti, ai quali i predetti sono astrattamente riconducibili, dovuto all'emergere di nuove istanze sociali (Martines, 1992). Sebbene tali diritti non sempre possano tradursi in situazioni giuridiche soggettive direttamente azionabili, gli stessi rendono testimonianza dei nuovi assetti che si stanno determinando – o che si intende determinare, in un'ottica di promozione sociale – nell'ambito dei rapporti civili, oltre che dell'ampliamento di beni e valori costituzionalmente protetti. Insomma, dell'evoluzione della società. Attribuire rilevanza all'evento della scomparsa significa riconoscere dignità autonoma alla persona fisica che di quell'evento è, volontariamente<sup>4</sup> o suo malgrado, protagonista. Dalla denuncia di scomparsa discende l'obbligo di «[...] immediato avvio delle ricerche» (art. 1 co. 4, l. 14 novembre 2012, n. 203) a tutela della persona i cui beni primari si reputano a rischio; solo successivamente, e qualora ne ricorrano i presupposti di legge, i soggetti legittimati potranno agire a tutela dei propri interessi patrimoniali. La persona scomparsa acquista centralità nel sistema giuridico italiano in virtù di un intervento normativo che, di fatto, ristabilisce un ordine gerarchico nel novero dei beni costituzionalmente protetti e, *de iure condendo*, ne amplia i contenuti.

Il recente provvedimento legislativo se, per un verso, recepisce le istanze provenienti da una larga parte della pubblica opinione, anche a seguito del risalto mediatico suscitato da numerosi casi di cronaca giudiziaria, per altro verso codifica un *modus operandi* già consolidato nella prassi dell'Ufficio commissariale, come testimoniano le Relazioni Semestrali fino ad ora prodotte. In particolare, le disposizioni contenute nella recente normativa sanciscono la tempestività

<sup>2</sup> La normativa fornisce una definizione, seppure indiretta, di persona scomparsa, individuando l'elemento costitutivo della fattispecie nell'allontanamento ritenuto pregiudizievole per la vita o per l'incolumità del soggetto in ragione delle circostanze in cui è maturato l'evento.

<sup>3</sup> Al fine di consentire un'efficace contrasto delle ipotesi di scomparsa di natura criminosa, il dettato normativo fa salve le denunce connesse a reati perseguibili *ex officio* di cui all'art. 333 c.p.p.

<sup>4</sup> Il tenore letterale dell'art 1 della legge sembra autorizzare un'interpretazione estensiva della norma, riconoscendo la facoltà di sporgere denuncia anche nelle ipotesi di c.d. allontanamento volontario, purché si ritenga sussistere l'elemento pregiudizievole per la persona.

dell'intervento del Prefetto territorialmente competente sia nella fase di comunicazione della denuncia di scomparsa all'Ufficio commissariale, sia in quella operativa di attivazione del c.d. Piano provinciale, elaborato da ciascun Ufficio prefettizio e consistente in una «[...] *apposita pianificazione territoriale volta ad individuare specifiche procedure di intervento, attivabili qualora le circostanze della scomparsa [...] comportino la necessità di effettuare immediate battute di ricerca*» (Circolare dell'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse n. 832 del 5 agosto 2010). Trattasi di procedure standardizzate, tese ad assicurare l'omogenea applicazione dei criteri necessari per l'avvio delle ricerche, nell'intento di approntare un sistema nazionale uniforme in materia di ricerca di persone scomparse. La centralità del ruolo prefettizio emerge nella funzione di raccordo di tutti i soggetti coinvolti nell'attività di ricerca, che il co. 4 della legge in esame individua negli enti locali, nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nel sistema di protezione civile, nelle associazioni del volontariato sociale nonché negli altri enti, anche privati, attivi a livello provinciale. La previsione di un'ampia gamma di componenti istituzionali e non, da coinvolgere nell'attivazione del Piano provinciale, esprime l'intento del legislatore di avvalersi di un'efficace rete di ricerca, come peraltro anticipato nella Circolare commissariale n. 832/2010 avente ad oggetto la predisposizione di linee guida per favorire la ricerca di persone scomparse.

Funzionale rispetto all'attivazione del meccanismo descritto appare il ruolo propulsivo degli uffici di polizia competenti alla ricezione della denuncia di scomparsa, tenuti a promuovere l'immediato avvio delle ricerche<sup>5</sup>: l'esperienza dimostra, infatti, come la tempestività dell'intervento giochi un ruolo fondamentale nella corretta gestione dell'evento critico, soprattutto negli scenari di scomparsa che coinvolgono minori e anziani affetti da deterioramento cognitivo. A tal proposito, merita sottolineare l'attribuzione della competenza ad acquisire la denuncia di scomparsa anche alle polizie locali, che dovranno curare l'immediata trasmissione delle medesime «*al più prossimo tra i presidi territoriali delle forze di polizia*», come previsto dal co. 2 dell'art. 1 del provvedimento legislativo di cui si tratta. La prossimità degli operatori rispetto al cittadino e l'attitudine alla gestione delle problematiche delle comunità locali si dimostrano indicatori indispensabili all'inquadramento del contesto della scomparsa, soprattutto ai fini dell'acquisizione di elementi utili all'attività di ricerca e di indagine.

Altro profilo degno di rilievo attiene alla corretta gestione del flusso informativo che alimenta il sistema Ricerca Scomparsi "Ri.Sc.". Operativo dall'aprile 2010 e contenente i dati salienti della persona scomparsa, riveste funzione di supporto delle indagini, peraltro agevolate dall'attività di confronto (*matching*) con i dati relativi ai cadaveri rinvenuti e non identificati, riscontrati in sede autoptica. Al fine di garantire la regolare alimentazione del sistema, è fatto obbligo al denunciante di dare «immediata comunicazione» della cessazione della causa che aveva legittimato la denuncia, ovvero il ritrovamento della persona scomparsa (art. 1 co. 5, l. 14 novembre 2012, n. 203). La revoca della denuncia deve considerarsi finalizzata al necessario aggiornamento della posizione del soggetto: in passato, infatti, il mancato atto di revoca ha prodotto un sovraccarico del *database*, provocando effetti deleteri sia sul versante operativo che su quello

<sup>5</sup> L'inciso «ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria» fa salvo lo svolgimento delle attività informative ed investigative derivanti dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) e dal codice di procedura penale nonché quelle eventualmente delegate dall'A.G. competente (Circolare del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse n. 831 del 19 febbraio 2013).

statistico di monitoraggio del fenomeno. Indubbiamente, tale previsione testimonia l'importanza delle tecnologie informatiche nella predisposizione di un protocollo di ricerca che faciliti interventi omogenei su tutto il territorio nazionale (Circolare del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse n. 155 del 14 gennaio 2013).

La previsione di disciplinare compiutamente il rapporto con gli organi di informazione, di cui al co. 4 dell'art. 1 della legge in esame, costituisce una novità<sup>6</sup> di indubbio rilievo sul piano operativo, come peraltro puntualizzato dalla Circolare commissariale n. 155 datata 14 gennaio 2013. Attiene, infatti, all'Ufficio prefettizio territorialmente competente il compito di valutare l'opportunità del coinvolgimento dei mezzi di comunicazione di massa, ferma restando la necessità di condivisione della pianificazione provinciale con l'Autorità Giudiziaria, il cui parere – da ritenersi, pertanto, vincolante – deve essere acquisito unitamente a quello dei familiari dello scomparso. La definizione di una precisa strategia di comunicazione se, per un verso, tende ad evitare dannose interferenze con le attività di ricerca e di indagine, per altro verso, consente di consolidare il significativo contributo apportato dal giornalismo investigativo alla gestione del fenomeno della scomparsa. A riprova di ciò, il legislatore attribuisce titolo preferenziale a quelle «*strutture specializzate, televisive e radiofoniche, che hanno una consolidata esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse*», contemperando il diritto all'informazione con la tutela dei risvolti di carattere riservato che indagini su casi di scomparsa spesso rivestono.

La recente normativa, sebbene perfettibile, merita il plauso degli esperti della materia sia nell'ottica di una migliore comprensione del fenomeno che in quella dell'affinamento delle metodologie di ausilio all'azione degli operatori. In tal senso, si segnala come la citata Circolare commissariale n. 155/2013, nel dichiarato intento di precisare agli organi prefettizi gli elementi di novità introdotti dalla recente normativa, auspichi l'organizzazione di corsi di addestramento per la costituzione di squadre specializzate capaci di gestire l'evento critico mediante un piano di intervento omogeneo sul piano nazionale ma calibrato in ragione dei differenti scenari di scomparsa, delle caratteristiche del soggetto da ricercare nonché delle specifiche realtà territoriali. Un'adeguata attività di formazione del personale, unitamente ad una costante opera di sensibilizzazione delle Istituzioni preposte al contenimento del fenomeno di cui si tratta, costituisce premessa inderogabile per il conseguimento degli obiettivi che il legislatore attuale ritiene, opportunamente, meritevoli di tutela.

## **Bibliografia**

Marvelli E., “*Il popolo degli scomparsi*”, in «Profiling – I profili dell'abuso», n. 3/2012, disponibile alla pagina <http://www.onap-profiling.org>

Marvelli E., Massaro L., Argentieri L. e Curti M., “Le persone scomparse: il fenomeno italiano. Spunti per una proposta operativa”, in «Rassegna Italiana di Criminologia», n. 2/2011, pp. 46-54.

---

<sup>6</sup> In realtà, la questione era già stata oggetto di interesse da parte dell'Ufficio commissariale in occasione della Circolare n. 832/2010 e delle allegate Linee Guida.

Martines T., “Diritto Costituzionale”, Milano, Giuffrè, 1992<sup>7</sup>.

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, Nona Relazione Semestrale (ottobre 2012), disponibile alla pagina: <http://www.interno.it/>

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, Circolare n. 831, 19 febbraio 2013, disponibile alla pagina <http://www.interno.it/>

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, Circolare n. 276, 21 gennaio 2013, disponibile alla pagina <http://www.interno.it/>

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, Circolare n. 155, 14 gennaio 2013, disponibile alla pagina <http://www.interno.it/>

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, Circolare n. 832, 5 agosto 2010, disponibile alla pagina <http://www.interno.it/>

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse, Linee Guida per favorire la ricerca di persone scomparse (5 agosto 2010), disponibile alla pagina: <http://www.interno.it/>