

Doc. XXXIV

n.

**COMITATO PARLAMENTARE
PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA**

(istituito con legge 3 agosto 2007, n. 124)

(composto dai senatori: Rutelli, Presidente; Esposito, Vicepresidente; Caforio, Passoni, Quagliariello e dai deputati: Cota, Segretario; Briguglio, Cicchitto, Fiano, Rosato)

RELAZIONE

La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica

(Relatore: sen. Francesco Rutelli)

Approvata nella seduta del 29 aprile 2009

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 29 aprile 2009
ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124*

INDICE

1. Premessa.
2. L'attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.
3. Tratta di persone: caratteristiche e connessioni con le reti criminali.
4. La dimensione del fenomeno della tratta di persone in Italia
5. I risultati dell'attività di intelligence e di investigazione
6. Conclusioni e raccomandazioni

Appendice 1

Il quadro normativo internazionale: definire la tratta di esseri umani

Appendice 2

La partecipazione dell'Italia agli strumenti giuridici internazionali e loro recepimento nel sistema normativo nazionale

Il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica ha svolto un'indagine approfondita su una delle questioni più critiche per la sicurezza nazionale ed internazionale, seppur non sempre considerata nel nostro Paese in tutte le sue delicate implicazioni: la tratta di esseri umani.

La presente Relazione riferisce sugli esiti di tale indagine e si articola in una premessa di sintesi delle nuove problematiche strategiche e dei compiti del Comitato; nella descrizione dell'attività svolta; nell'illustrazione delle caratteristiche della tratta e della dimensione del fenomeno nel nostro Paese; nella presentazione delle principali risultanze delle attività di intelligence ed investigative; nella proposta di interventi per potenziare le attività di prevenzione e contrasto della tratta e per rafforzare la capacità di analisi dei nostri apparati di intelligence.

1. Premessa

Con la fine della Guerra Fredda e la caduta del Muro di Berlino, il sistema internazionale ha conosciuto una rapida serie di passaggi e di riconfigurazioni tutt'oggi in atto. Tra gli effetti della fine della divisione in blocchi contrapposti del pianeta, si registra la scomparsa di quella "linea rossa" che, lungo tutta la seconda parte del XX secolo, ha discriminato gli ambiti di sicurezza interna ed esterna.

Il processo comunemente noto come "globalizzazione" ha avuto come risultato l'accorciamento delle distanze virtuali e fisiche, la progressiva interconnessione tra reti economiche, tecnologiche, culturali. Per una breve parentesi della storia delle relazioni internazionali, si è affacciata la speranza di un mondo progressivamente allineato verso un modello di prosperità maggiormente condivisa e di rinnovata responsabilità tra le Nazioni.

Il mondo ha conosciuto alcuni conflitti geograficamente localizzati (Balceni, Timor Est, Grandi Laghi africani), ad elevata intensità e con una matrice sostanzialmente etnico - religiosa. Il sistema internazionale, messo da parte il pericolo di un Olocausto nucleare su ampia scala, appariva in riconversione verso compiti specializzati di mantenimento della pace (*peace-keeping operations*), di separazione dei contendenti (*peace - enforcement operations*) e di riconciliazione diplomatica e ricostruzione (*post-war operations*).

Si manifestava una modalità del tutto nuova di interpretare le relazioni tra popoli e governi. A fenomeni che si producevano a latitudini remote conseguivano

ricadute dirette sugli equilibri geopolitici e geoeconomici di vasta scala. L'accorciamento delle distanze ha determinato un allargamento più che proporzionale degli spazi di diretto interesse per i governi. Si è, in sintesi, affermato un nuovo modello multidimensionale di sicurezza, non più fondato sul paradigma solo militare e dell'equilibrio delle forze in campo, ma frutto di una interdipendenza sempre più stretta tra capacità di proiezione strategica, interessi economici e commerciali, penetrazione culturale e relazioni politico - diplomatiche.

A questa moltiplicazione delle opportunità di intervento per i governi ha fatto da immediato contrappeso una autentica atomizzazione delle minacce, ovvero un rapido accrescimento delle fonti di potenziale pericolo per l'integrità e la sicurezza delle Nazioni. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 su New York e Washington, così come i successivi, numerosi colpi inferti al cuore di molti Stati da parte di reti terroristiche organizzate, hanno svelato per la prima volta la natura asimmetrica di una minaccia non più definibile secondo i parametri tradizionali della localizzazione geografica e della definizione degli interessi immediati. Al-Qaeda (in arabo "la base") e le altre reti più o meno strutturate del terrorismo di matrice integralista non sono perimetrabili entro uno spazio geografico definito e non hanno come obiettivo primario la tutela difensiva della propria sicurezza; semmai, l'obiettivo della rete del terrore è quello di destabilizzare la sicurezza altrui e di far proliferare punti critici anche con la moltiplicazione dei messaggi

ideologici e di propaganda.

L'asimmetria di una minaccia, di cui il terrorismo fondamentalista è la più dirompente manifestazione, consiste anche nella incapacità di individuarne i contorni e di definirne la natura con gli strumenti tradizionali. Essa è imprevedibile nelle intenzioni e nella tempistica, agisce attraverso dinamiche non rapportabili alle consuete dinamiche statuali, è impossibile da "dissuadere", ovvero da anticipare con la sola promessa di una risposta letale. Per una lunga parentesi seguita alla Seconda Guerra Mondiale, il sistema internazionale si è fondato proprio sul concetto della deterrenza nucleare: la contrapposizione tra USA e URSS e la rispettiva corsa agli armamenti nucleari erano parte della dottrina conosciuta come MAD (*Mutual Assured Destruction* - Distruzione reciproca assicurata), in base alla quale il lancio di una testata nucleare da parte di una delle due superpotenze avrebbe determinato una reazione uguale ed immediata, con la conseguente, inevitabile distruzione reciproca. Ciò ha di fatto comportato un cinquantennio di minacce incrociate che, con l'eccezione di alcuni punti di tensione elevata, non ha mai registrato azioni offensive né conflitti aperti su scala planetaria.

Lo spettro delle minacce che si presentano in questo primo scorcio di XXI secolo ha la precisa caratteristica della impossibilità della deterrenza. Sono minacce difficili da analizzare, da confinare e da prevenire.

Nella ridefinizione e riclassificazione degli strumenti di sicurezza cui i

governi e l'Alleanza Atlantica stanno procedendo - e cui è chiamata a concorrere in una nuova stagione di responsabilità l'Unione Europea - il ruolo del sistema di informazioni per la sicurezza ha accresciuto la sua centralità, per le considerazioni svolte fino ad ora.

La tutela della sicurezza passa attraverso il rafforzamento della catena strategica definita con termine anglosassone "SDA" (*See, Decide, Act* - Osservare, decidere, agire), ovvero la capacità di previsione, analisi e intervento tempestivo per sventare le nuove minacce.

La categoria delle cosiddette "minacce asimmetriche" è ampia e va allargandosi costantemente. Il ruolo dell'intelligence, nelle sue diverse componenti e nelle sue numerose articolazioni, è quindi cruciale per la tutela della sicurezza e per attenuare la dirompenza di fenomeni sconosciuti fino a non molto tempo fa.

Il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, nel rispetto delle previsioni attribuite dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, ha ritenuto suo compito fondamentale avviare un'analisi su alcuni temi prioritari che possono essere riconducibili ad una coerente declinazione della sicurezza nel nuovo scenario internazionale, con un compito più strategico e impegnativo dell'intelligence. Il ruolo dei Fondi Sovrani di Investimento (SWFs), le implicazioni della garanzia degli approvvigionamenti energetici, la sicurezza delle reti informatiche e di telecomunicazione dovranno essere sempre di più al centro dell'attenzione degli organi preposti alla sicurezza della Repubblica e, dunque, del controllo esercitato

dal Parlamento.

Tra questi temi prioritari va annoverata la tratta degli esseri umani. Essa, a giudizio del Comitato, rientra a pieno titolo nel perimetro delle minacce asimmetriche di cui, inoltre, occorre considerare gli effetti di grave ed intollerabile violazione di fondamentali diritti umani, come è testimoniato da numerose e significative decisioni assunte nelle principali sedi internazionali, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite al Consiglio d'Europa.

La tratta di esseri umani ha, infatti, evidenti caratteristiche di globalità delle dinamiche, di articolazione della rete dello sfruttamento, di redditività ed interconnessione con gruppi o attività illecite di altra natura. Essa è generalmente connessa ad attività di traffico di migranti ma - come esamineremo nel capitolo 3 - comporta attività criminali specifiche e pervasive.

Molto redditizia, la tratta di esseri umani alimenta, secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno, un mercato illegale che rende alle organizzazioni criminali diversi miliardi di dollari l'anno, una cifra inferiore soltanto al traffico di stupefacenti e di armi.

Analisi di fonte aperta - particolarmente alcune prodotte ai massimi livelli di autorevolezza negli Stati Uniti d'America - si sono spinte ad esplorare le possibili connessioni tra la rete dello sfruttamento di esseri umani e il network globale del terrorismo di matrice integralista. La migrazione forzata e la traduzione in schiavitù potrebbero rappresentare, in alcune aree sensibili del pianeta, anche una

forma di trasferimento della minaccia nei territori degli Stati da colpire.

L'estrema rapidità di adattamento del crimine organizzato ad un contesto internazionale globalizzato in costante divenire e la dinamicità nello stabilire contatti tra gruppi criminali organizzati rendono la tratta un fenomeno che richiede altrettanta capacità, da parte degli Stati, di adattamento al contesto extraterritoriale e la necessità di promuovere forme di collaborazione con le autorità giudiziarie, di polizia e d'intelligence degli altri Stati, al fine di prevenire e contrastare efficacemente un fenomeno così connotato transnazionalmente.

Tale fenomeno, secondo quanto testimoniato dal Direttore dell'UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), Dr. Sandro Calvani, nel corso dell'audizione formale svolta dal Comitato l'11 dicembre 2008, è purtroppo in allarmante crescita in tutto il mondo: si può anzi dire che tutti gli Stati ne siano toccati in quanto paesi d'origine, di transito oppure di destinazione della tratta.

Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, sono circa 1 milione gli esseri umani trafficati ogni anno nel mondo, e 500.000 solo in Europa.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro stima in 12.300.000 le persone sottoposte a sfruttamento lavorativo e sessuale. Tra queste, ogni anno, circa 800.000 persone sono trasportate oltre i confini nazionali per essere sfruttate in altri Paesi. L'80% delle vittime è costituito da donne e ragazze; in più del 50% dei casi, minorenni (e preoccupano, in tal senso, le recenti notizie circa la scomparsa

di minori entrati clandestinamente in Italia).

La fragilità economica di alcuni paesi, la critica condizione sociale dei soggetti più vulnerabili, gli enormi profitti per i trafficanti e, infine, i rischi relativi di condanne a pene gravi per gli sfruttatori rappresentano elementi di debolezza nello scenario internazionale, amplificano la portata del crimine e rafforzano la solidità delle reti che ne gestiscono i traffici.

Il Comitato ha proceduto all'acquisizione di atti e documenti in via formale, presso le istituzioni preposte alla tutela della sicurezza, con particolare riguardo alla prevenzione e alla repressione dei crimini connessi alla tratta degli esseri umani e ai presunti legami che esistono con le reti criminali transnazionali, che utilizzano tale odiosa pratica quale elemento di diversificazione di portafoglio di ulteriori business illeciti.

Il Comitato ha svolto audizioni formali ed ha acquisito numerosi elementi di indagine e di riflessione, come elencato nel paragrafo successivo. In conclusione della presente relazione, sono indicate alcune misure di intervento urgenti a compendio della legislazione nazionale vigente, sul percorso di una razionalizzazione delle risorse ad oggi disponibili per il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani e per un potenziamento dell'efficacia della risposta delle Istituzioni nei confronti di tale minaccia.

Apparirà chiaro in corso di trattazione e in sede di analisi delle raccomandazioni suggerite dal Comitato che l'esigenza strategica per il Paese è

anche di ridurre il gap informativo nella relazione tra minaccia e tutela della sicurezza. Una necessaria evoluzione delle capacità del nostro sistema di informazione per la sicurezza, che deve affrontare ogni nuovo e rilevante ambito delle minacce del XXI secolo e dell'allargamento delle sfide alla sicurezza.

La tutela dell'interesse nazionale va necessariamente estesa alla prevenzione delle minacce, attraverso una capillare rete delle informazioni. Gli aspetti di minaccia rappresentati dal fenomeno della tratta di esseri umani emergono nei casi di interconnessioni tra le reti del crimine transnazionale e le locali organizzazioni criminali, nonché dai pericoli di una regressione civile in Italia, laddove significativi e numerosi si manifestano i casi di moderna riduzione in schiavitù. Come premessa metodologica, anche a seguito dell'attività svolta, il Comitato intende ribadire che, nonostante la disciplina giuridica nazionale ed internazionale operi una discriminazione netta tra i fenomeni di "tratta degli esseri umani", "immigrazione clandestina" e "sfruttamento dell'immigrazione", nella realtà, di fronte ai casi concreti, non sempre è facile distinguere tra i differenti fenomeni criminali.

La tratta degli esseri umani va considerata come uno specifico e significativo sottoinsieme del più vasto fenomeno dell'immigrazione illegale, almeno per quanto concerne le ricadute sul nostro territorio nazionale e le implicazioni dirette per la sicurezza del Paese. Va infine rilevato come il fenomeno riscontri un

crescente interesse e l'attenzione vigile di numerosi apparati per la sicurezza in diverse aree del mondo, nelle quali non di rado si è già proceduto ad un effettivo coordinamento tra le strutture preposte ed a metodiche strategie di prevenzione e di repressione.

Il fenomeno della tratta è un rischio per la sicurezza nazionale ed internazionale poiché costituisce una delle fonti di reddito più interessanti per il crimine organizzato transnazionale; secondo alcune recenti statistiche formulate dall'UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*¹), pur nella palese difficoltà di quantificarne i flussi finanziari, esso sarebbe divenuto il secondo business illecito globale dopo il narcotraffico.

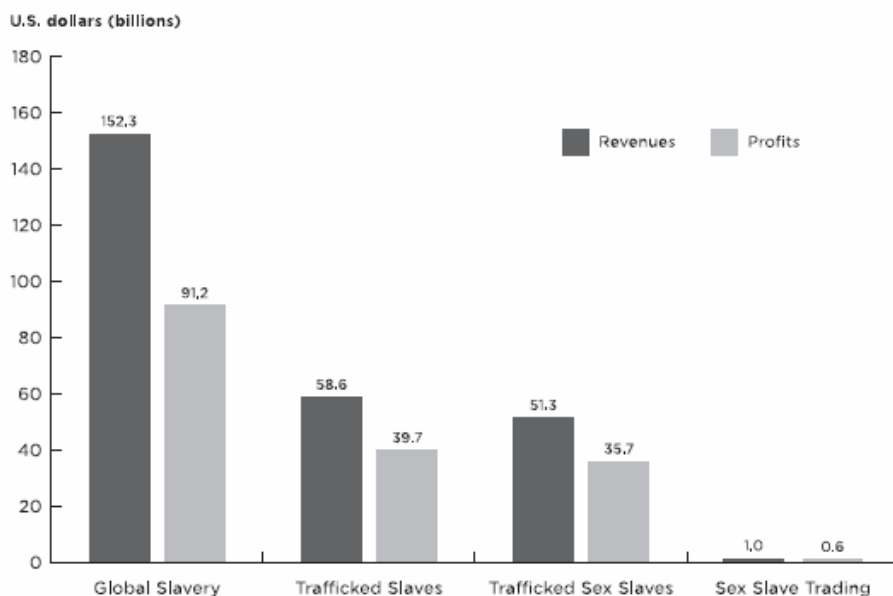


FIGURE 1.2 Slavery and Trafficking Revenues and Profits, 2007

¹"Global Report on Trafficking in Persons", UNODC, febbraio 2009 - http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf

La tratta degli esseri umani attenta al patrimonio ed alla prassi dei diritti umani e ad aspetti essenziali della sovranità nazionale, quali il controllo del territorio, e genera una crescente capacità per i gruppi criminali di reinvestire risorse in ulteriori attività illecite.

E' un crimine che gode di complicità negli apparati statali coinvolti nelle rotte tracciate dai trafficanti; tale opaca connivenza diviene una forma di minaccia indiretta alla sicurezza nazionale dell'Italia: la posizione geopolitica del nostro Paese e la sua particolare vulnerabilità rispetto ai fenomeni dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani rendono l'Italia un catalizzatore di potenziali minacce dirette ed indirette anche per lo spazio di sicurezza europeo, poiché il nostro Paese si configura come luogo di transito e di destinazione di articolati flussi migratori, in larga parte gestiti da reti criminali transnazionali, in cui emergono spesso fenomeni di autentica riduzione in schiavitù.

2. L'attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nel mese di luglio 2008, ha deliberato su proposta del Presidente, Sen. Francesco Rutelli, l'inizio dell'attività di indagine sul tema della tratta di esseri umani, con l'obiettivo di giungere alla redazione di una completa ed articolata Relazione al Parlamento.

A tale proposito ha avviato una collaborazione con la sezione italiana dell'organismo internazionale UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*).

Il Presidente Rutelli nel settembre 2008 ha predisposto e trasmesso ai componenti del Comitato una prima bozza di relazione contenente, tra l'altro, l'illustrazione della situazione normativa internazionale e nazionale, l'analisi della terminologia e dei concetti che riguardano la materia nonché alcune ipotesi sull'evoluzione del fenomeno e conseguenze per la sicurezza nazionale ed europea.

Successivamente il Comitato ha svolto una serie di audizioni che hanno fornito ulteriori elementi di conoscenza sulla tratta degli esseri umani, alcune delle quali sono state dedicate principalmente anche se non esclusivamente all'analisi di questo preoccupante fenomeno:

- il 7 ottobre 2008 è stato ascoltato il Ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni;
- il 21 ottobre 2008 è stato ascoltato il Comandante generale della Guardia di Finanza, generale Cosimo D'Arrigo, il quale, sul tema della tratta di esseri

umani, ha inviato nel successivo mese di dicembre 2008 una scheda relativa ai profili normativi ed operativi;

- il 28 ottobre 2008 il Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Grasso è stato ascoltato in una audizione dedicata principalmente al fenomeno della tratta ed ha depositato agli atti del Comitato un dossier contenete dati statistici e grafici dal titolo “Il contrasto dell’ autorità giudiziaria italiana in tema di tratta degli esseri umani” e due circolari della Direzione Nazionale Antimafia relative a protocolli e indagini sulla tratta;
- il 20 novembre 2008 il comandante generale dell’Arma dei Carabinieri, generale Francesco Siazzu, nel corso della sua audizione ha risposto ai quesiti posti sul tema dal Presidente Rutelli; successivamente in data 28 novembre il Comandante ha trasmesso il testo integrale predisposto per il suo intervento presso il Comitato, all’interno del quale sono presenti specifici riferimenti al fenomeno della tratta di esseri umani;
- in data 11 dicembre 2008 il Comitato ha ascoltato il dottor Sandro Calvani, direttore dell’UNICRI il quale, al termine della sua audizione dedicata esclusivamente al fenomeno della tratta di esseri umani, ha depositato una sua relazione predisposta appositamente per la seduta del Comitato e la rivista edita dall’UNICRI “*Freedom from fear*” dell’ottobre 2008 contenente approfondimenti sul tema di interesse;

- il 24 febbraio 2009 è pervenuta al Comitato la risposta del Ministro della Giustizia , onorevole Angelino Alfano, alla richiesta formulata dal Presidente Rutelli il 23 gennaio 2009;
- il 23 marzo 2009 l'ammiraglio Bruno Branciforte, direttore dell'AISE, ha consegnato al Presidente Rutelli due elaborati concernenti la tratta di esseri umani e l'immigrazione clandestina;
- il 24 marzo 2009 il Comitato ha ascoltato il generale Giorgio Piccirillo, direttore dell'AISI, in un'audizione dedicata principalmente al tema della tratta; il giorno successivo il generale ha trasmesso un elaborato dell'AISI – Reparto analisi sullo stesso argomento;.
- il 17 aprile 2009 è pervenuta al Comitato la risposta del Ministro dell'Interno, onorevole Roberto Maroni, alla richiesta formulata dal Presidente Rutelli il 23 gennaio 2009.

3. Tratta di persone: caratteristiche e connessioni con le reti criminali

La tratta di esseri umani è definita dall'articolo 3(a) del *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, addizionale alla *UN Convention against Transnational Organised Crime*, come quell'attività consistente nel “*reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, la servitù e la rimozione di organi*”.

La Convenzione, comunemente detta di Palermo, e il Protocollo ONU sono stati adottati con risoluzione del 15 Novembre 2000 alla 55^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e sono entrati in vigore, in seguito alla loro 40^a ratifica, rispettivamente il 29 settembre 2003 e il 25 dicembre 2003².

La tratta (*human trafficking*) è differente tanto dall'immigrazione illegale quanto dal traffico di migranti (*smuggling of migrants*) e ciò emerge dagli

² Per una disamina approfondita dei concetti di tratta, traffico di migranti, immigrazione clandestina, vedi infra l'Appendice 1, Il quadro normativo internazionale: definire la tratta di esseri umani.

elementi costitutivi dei due fenomeni:

- **Azioni:** sia gli sfruttatori delle vittime di tratta che coloro che si occupano del traffico di migranti (*smuggler*) trasportano e trasferiscono persone – entrambi pongono in essere questa fase del reato. Tuttavia, i secondi raramente devono porre in essere la precedente fase del reclutamento, in quanto sono le stesse persone che vogliono migrare che si rivolgono a loro.
- **Mezzi:** nel traffico di migranti non c'è alcuna manipolazione della volontà del migrante, che volontariamente si affida all'organizzazione che ne cura il tragitto ed il passaggio.
- **Scopo del reato:** a differenza della tratta, il traffico non è commesso precipuamente a fini di sfruttamento; il rapporto fra trafficante clandestino e migrante cessa con l'arrivo a destinazione di quest'ultimo, ossia subito dopo l'attraversamento illegale del confine, anche se esistono casi di uno sfruttamento continuativo nel tempo. Questa è essenzialmente la principale differenza tra i due tipi di reato.
- **Portata del crimine:** mentre l'immigrazione illegale e il traffico di migranti sono crimini contro lo stato, del quale violano le norme in tema di immigrazione (così come la pratica della permanenza abusiva oltre la durata del visto, *overstaying*), la tratta è un reato che viola i diritti della

persona che ne è vittima. Questo spiega perché il termine “vittima” sia impiegato dal Protocollo contro la tratta, mentre non venga menzionato da quello contro il traffico di migranti.

Altre differenze sono:

- **La transnazionalità:** il traffico avviene sempre transnazionalmente, mentre la tratta può avvenire anche nell’ambito dei confini nazionali, nel qual caso la vittima viene trasportata da un luogo ad un altro all’interno del paese.
- **Il consenso:** nel traffico il migrante ha dato il proprio consenso ad essere trafficato, mentre le vittime di tratta o hanno acconsentito all’iniziale reclutamento, perché sono stati impiegati mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli da parte del trafficante, oppure non hanno mai acconsentito al reclutamento ed ancor meno al successivo sfruttamento.
- **La consapevolezza:** il migrante è consapevole di essere oggetto di traffico, mentre la vittima di tratta normalmente è ignara del fatto di essere oggetto di tratta e che verrà sfruttata; diverrà consapevole solo a destinazione, quando avrà inizio lo sfruttamento.

La tratta di persone, l'immigrazione illegale e il traffico di migranti sono crimini tra di loro differenti ma che spesso vengono confusi.³ Esaminiamo quindi con ordine cosa si intende per immigrazione illegale e traffico di migranti e quali sono le caratteristiche che differenziano quest'ultimo rispetto alla tratta.

Immigrazione illegale (*illegal migration*)

Si tratta del crimine in cui una persona attraversa, con i propri mezzi, il confine con un altro Stato in maniera illegale, cioè in modo non conforme a quanto previsto dalla legge: mostrando ad esempio documenti d'identità o di viaggio falsi o rubati, corrompendo gli agenti doganali, o oltrepassando la frontiera al di fuori dei punti doganali (guadando fiumi o attraversando foreste). Nella maggior parte dei casi l'immigrazione illegale è volontaria ed è dettata dalla necessità e volontà di raggiungere Paesi dove esistono migliori condizioni di vita e maggiori possibilità lavorative ed economiche.

Traffico di migranti (*smuggling of migrants*)

Il traffico di migranti è una forma di immigrazione illegale, con la differenza

³ Occorre al riguardo fare alcune precisazioni terminologiche. Spesso infatti i termini tratta e traffico vengono usati indifferentemente per indicare lo stesso fenomeno, mentre in realtà si parla con il primo di tratta di persone (*trafficking in human beings*) e con il secondo di traffico di migranti (*smuggling of migrants*).

che qui il migrante non raggiunge il territorio di un altro Stato con i propri mezzi, bensì viene illegalmente trasportato oltre confine da una persona o gruppo di persone che ne ricavano così un interesse economico. Ai sensi infatti dell'articolo 3(a) del Protocollo ONU contro il traffico di migranti (*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*)⁴, esso consiste nel: «*procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente.*»⁵ Secondo la lettera (b) della medesima norma, per “ingresso illegale” deve intendersi «*il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato d'accoglienza.*»⁶ Come per il *trafficking* anche per lo *smuggling* è previsto l'obbligo di penalizzazione della condotta indicata da Parte degli Stati Parte. Al riguardo, l'articolo 6 del Protocollo sullo *smuggling*, obbliga gli Stati a criminalizzare non solo le condotte di trasporto e traffico, ma anche la realizzazione di “reati strumentali” quali la contraffazione di documenti di viaggio o di identità, e il favoreggiamento della permanenza dello straniero nello Stato in condizioni di clandestinità o di irregolarità.

⁴ Entrato in vigore il 28 gennaio 2004, in seguito alla sua 40a ratifica, il Protocollo è stato adottato con risoluzione A/RES/55/25 del 15 Novembre 2000 alla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Gli Stati Membri firmatari sono 112, mentre gli Stati Parte del Protocollo sono 114 (alla data del 10 settembre 2008).

⁵ Testo originale: «*“Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident.*»

⁶ Testo originale: «*“Illegal entry” shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State.*»

Occorre notare come il traffico di migranti può avvenire anche senza il consenso del migrante: tuttavia ciò accade molto raramente. Di solito è il migrante stesso che, non avendo la possibilità di accedere per vie legali nel territorio di un altro Stato, si rivolge al trafficante affinché lo trasporti all'estero.

Se questi concetti appaiono nella teoria ben chiari e definiti, nella realtà, di fronte al caso concreto, non sempre è facile distinguere tra i due fenomeni criminali. Non solo. Può anche accadere che un caso di traffico si trasformi in uno di tratta in quanto il migrante si trova normalmente in una situazione di grande vulnerabilità e dipendenza verso il trafficante, e questo lo rende facile vittima di sfruttatori una volta arrivato nel Paese di destinazione.

In appendice alla presente relazione è definita con maggiore accuratezza e con un livello di dettaglio tecnico ulteriore il fenomeno della tratta di esseri umani, così come codificato dalle principali convenzioni internazionali e dalla normativa nazionale di recepimento.

Collegamento (verticale e orizzontale) con altre forme di crimine organizzato

Il crimine di tratta è composto da una serie di gravi crimini (*serious crimes*), senza i quali sarebbe praticamente impossibile la commissione del reato di tratta, si pensi ad esempio all'acquisto o alienazione di schiavi, alla corruzione e al

riciclaggio dei proventi del reato, solo per citarne alcuni.

Occorre infatti notare che per perpetuare i loro traffici illeciti, i vari gruppi criminali organizzati hanno la necessità di stabilire delle *partnership* con altri gruppi operanti in altre realtà territoriali, al fine di spostare il loro “carico” illegale da un luogo ad un altro, sia nell’ambito dei confini nazionali che transnazionalmente.

Lo stesso avviene nella tratta, laddove possiamo rinvenire sia gruppi criminali specializzati in una delle diverse fasi della tratta (nel reclutamento, nel trasporto, o nello sfruttamento), sia ampi *network* criminali che gestiscono le varie fasi e che acquistano e vendono le vittime, scambiandosi con altri gruppi. Per operare transnazionalmente, tali gruppi criminali hanno bisogno di connivenze con gli apparati statali dei Paesi coinvolti nella tratta, con il conseguente ricorso alla corruzione, particolarmente dilagante in quei Paesi caratterizzati da instabilità economica e/o politica e da situazioni di conflitto o di post-conflitto.

Vi sono quindi, come appena esemplificato, delle forti interdipendenze, sia orizzontali che verticali, tra crimine organizzato, di cui la tratta di persone ne è espressione, e varie forme di criminalità.

Interdipendenze verticali: la tratta è posta in essere attraverso la commissione di una serie di reati, ognuno dei quali è strettamente collegato agli altri, e che sono finalizzati allo sfruttamento delle vittime per ottenere un beneficio

economico o comunque materiale.

Tali reati sono ad esempio:

- L'abuso fisico e sessuale della vittima, incluso l'omicidio, lo stupro, l'aggressione, le percosse e la tortura;
- Il rapimento;
- Il sequestro di persona;
- La riduzione in schiavitù;
- La vendita di esseri umani;
- La violazione dei diritti dei lavoratori;
- Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;
- La partecipazione ad un gruppo criminale organizzato;
- La frode;
- La corruzione;
- Il riciclaggio di denaro;
- Lo sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
- La produzione e possesso di documenti d'identità e di viaggio contraffatti o rubati;
- L'istigazione e concorso nel reato.

Interdipendenze orizzontali: sono quelle che si verificano invece tra differenti attività criminali poste in essere da un medesimo gruppo criminale. La tratta ad esempio è strettamente collegata ad altre forme di traffico illegale quale quello di armi e droga: le rotte impiegate sono spesso le medesime e in tutti questi casi i proventi del reato dovranno essere riciclati.

Questi diversi tipi di reato sono quasi sempre posti in essere da diversi membri all'interno dello stesso gruppo criminale, ognuno dei quali opera indipendentemente dagli altri, e che conoscono poco o nulla dell'organizzazione criminale di cui fanno parte. Tale compartimentalizzazione e diversificazione dei ruoli, riduce i rischi legati a possibili investigazioni.

La struttura organizzativa complessiva che raggruppa i soggetti criminali operanti tanto nel traffico di migranti (*smuggling of migrants*) quanto nella tratta di esseri umani (*human trafficking*) può essere definita come un sistema criminale integrato, all'interno del quale si possono distinguere tre diversi livelli, tenendo conto che tra gli stessi sussistono rapporti di interdipendenza e complementarità.

- a) Al primo livello operano le cosiddette organizzazioni etniche, che si occupano di pianificare e gestire gli spostamenti dal Paese di origine al Paese di destinazione dei migranti. In una perfetta logica di imprenditorialità, i capi di tali organizzazioni non vengono in contatto con le vittime di tratta, ma si limitano a gestire i capitali, finanziare i costi della logistica, rapportarsi con i fornitori di servizi, intrattenere relazioni di tipo corruttivo.
- b) Al secondo livello si possono collocare le organizzazioni che operano nei territori sensibili, situati cioè nelle zone di confine tra i diversi Paesi di transito o destinazione. Ad esse le organizzazioni etniche affidano compiti operativi, tra cui la fornitura di documenti falsi, la corruzione di funzionari

addetti al controllo delle frontiere, l'organizzazione della logistica per i clandestini in attesa di trasferimento.

- c) Il terzo livello, infine, è costituito da organizzazioni minori operanti nelle zone di transito e in quelle di confine. Esse rispondono alle richieste delle organizzazioni di livello intermedio, ma anche alle autonome iniziative di singoli migranti o di piccoli gruppi. Queste organizzazioni si occupano materialmente di ricevere e smistare i clandestini, di curarne il passaggio attraverso i luoghi di confine e di consegnare i trafficati agli emissari finali.

L'impatto sul territorio nazionale italiano

I soggetti italiani coinvolti nella gestione dei flussi relativi al traffico di esseri umani svolgono in genere ruoli di semplici gregari e facilitatori della logistica, mentre la collaborazione tra mafie straniere ed italiane si è andata progressivamente delineando con precise caratteristiche: da un lato si è registrato uno scambio di servizi, dall'altro si è realizzata una gestione comune degli affari più lucrosi. In cambio della "tolleranza" o di appoggi logistici, le mafie nostrane hanno ricevuto vantaggi relativi ad altro tipo di traffici illeciti all'estero.

Sul territorio nazionale, i mercati nei quali vengono inserite le vittime di tratta sono vari: senza dubbio il più fiorente è quello legato allo sfruttamento sessuale e in particolare alla prostituzione femminile e minorile. L'utilizzo di

manodopera nel lavoro nero e l'accattonaggio sono ulteriori fonti di arricchimento per le organizzazioni criminali.

a) Prostituzione

L'assoggettamento della vittima da parte di gruppi criminali su base nazionale, con caratteri spesso di vera e propria riduzione in schiavitù, ha connotazioni differenti a seconda della nazionalità. In tale ambito, è da sottolineare la pericolosità di gruppi criminali albanesi, nigeriani e rumeni che si sono specializzati nel racket della prostituzione, utilizzando modalità di gestione particolarmente violente.

Recentemente, è stata rilevata un'evoluzione significativa nella gestione del traffico e dello sfruttamento di esseri umani da parte delle organizzazioni criminali albanesi, che risultano sempre più frequentemente in connubio con soggetti di nazionalità rumena nella gestione delle attività illecite. Come emerso da diverse attività investigative vi è una divisione netta dei compiti: i gruppi rumeni provvedono al reperimento delle giovani vittime in madrepatria o nella vicina Moldavia, mentre gli albanesi sembrano specializzarsi nella logistica dello sfruttamento.

I gruppi rumeni si sono imposti, con modalità organizzative complesse, nella gestione della tratta e del traffico di esseri umani attraverso referenti nei Paesi di origine dei migranti, con il compito di sfruttare i clandestini soprattutto nel campo della prostituzione e del lavoro coatto. Con particolare riguardo alla tratta, i

territori della Romania, e nello specifico i porti e gli aeroporti del Paese, costituiscono una tappa fondamentale per le etnie orientali, in particolare per i traffici dall'ex URSS e dalla Cina. I clandestini diretti in Italia, dopo aver raggiunto con aerei di linea le suddette località, vengono successivamente scortati da gruppi autoctoni fino al nostro Paese, utilizzando per l'ingresso l'arco alpino, il più delle volte nella zona di confine con l'Austria e la Slovenia.

I risultati dell'attività operativa svolta dalle forze di polizia evidenziano una consolidata e specifica predilezione della malavita rumena per lo sfruttamento delle giovani donne dell'Europa dell'Est (prevalentemente dalla madrepatria, ma sempre più spesso anche dalle vicine Bulgaria, Repubblica Moldova e Ucraina). Nello specifico, nella tratta delle donne, queste organizzazioni tendono a procacciare le ragazze, più o meno consenzienti, con promesse di un lavoro regolare, avviandole successivamente alla prostituzione o vendendole ad altri gruppi criminali. La riduzione in autentico stato di schiavitù si realizza attraverso l'uso sistematico della violenza e la coercizione fisica e psicologica.

Particolarmente attive sono anche le organizzazioni criminali nigeriane che, grazie alla elevata specializzazione raggiunta, sono in grado di gestire autonomamente il mercato della prostituzione di connazionali fin dalle fasi iniziali, occupandosi di prelevare le vittime direttamente dai villaggi di origine. La maggior parte delle vittime proviene dalle aree sud della Nigeria, in particolare dalla città di Benin City, Lagos o da qualche cittadini dell'interno, e appartiene alle

tribù Igbo, Yoruba, Bini, Edo. Esse intraprendono viaggi con mezzi di fortuna fino agli scali aeroportuali nigeriani o ghanesi, raggiungendo poi la Francia o la Spagna, da cui si muovono verso l'Italia, quale destinazione finale. Lo sfruttamento avviene in virtù del debito che hanno contratto per emigrare all'estero, spesso caratterizzato da rituali magico - religiosi.

Secondo recenti attività investigative, così come riportate dal Ministero dell'Interno, le modalità operative delle organizzazioni nigeriane ed albanesi si sarebbero integrate: quelle albanesi avrebbero aumentato le forme di coinvolgimento e consenso da parte delle donne sfruttate (secondo un "modello nigeriano"), mentre le organizzazioni nigeriane avrebbero sperimentato forme di stretto controllo e di oppressione fisica e psicologica (secondo un "modello albanese").

In estrema sintesi, per quanto concerne le persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, i principali trend registrati negli ultimi tempi sono:

- progressivo aumento del numero di vittime della tratta provenienti dalla Romania;
- coinvolgimento di un numero crescente di Paesi di origine e transito dei flussi principali, a latitudini sempre più diverse;
- abbassamento dell'età media delle persone vittime di tratta;
- utilizzo di forme "negoziate" di sfruttamento da parte dei trafficanti per conquistare la fiducia e la lealtà della vittima, generalmente più informata rispetto al passato sulle reali finalità del viaggio in Italia;

- mobilità territoriale più frequente;
- continua evoluzione delle rotte della tratta quale pronta reazione alle strategie di contrasto messe in atto dalle autorità competenti.

Un ulteriore elemento di sicura novità è il ruolo assunto da un numero crescente di donne nell'ambito della tratta di altre donne e delle attività di sfruttamento della prostituzione.

b) Accattonaggio

L'accattonaggio è un fenomeno emerso con forza in Italia a partire dalla metà degli anni Ottanta ed ha coinvolto soprattutto piccoli nomadi di origine diversa: Rom, albanesi, marocchini.

L'accattonaggio, tuttavia - sia nelle forme di semplice questua sia in quelle di ambulante o vendita di materiale illecito e contraffatto -, non sempre è rapportabile a forme di sfruttamento diretto o di riduzione schiavitù, soprattutto quando il minore mendica con la propria famiglia in assenza di violenza.

Il sistema organizzativo cambia quando l'attività si diversifica e viene a comprendere anche forme di reato contro il patrimonio o quando si hanno casi di minori abbandonati, venduti o affittati dalla famiglia rimasta nel Paese d'origine o emigrata anch'essa in Italia a terzi conoscenti che li sfruttano nel compimento di attività illegali, trattenendo pressoché interamente il guadagno. In tal caso, siamo in presenza del più tipico fenomeno di tratta, accompagnato da un profondo,

sistematico e continuativo sfruttamento.

c) Lavoro nero

Altro settore di sfruttamento è costituito dall'utilizzo di manodopera nel "lavoro nero" (c.d. caporalato). Benché sotto il profilo normativo il caporalato sia definito come attività di "intermediazione abusiva nel collocamento di manodopera" (art.18 decr. Legisl. 276/2003), tale qualificazione si riferisce ad un'accezione minima rispetto alla molteplicità di condotte illecite con cui si può manifestare lo sfruttamento. Nel corso degli ultimi anni, infatti, il caporalato, da iniziale forma di intermediazione illegale ed assoggettamento di forza lavoro irregolarmente immigrata, ha assunto connotazioni illecite ben più degradanti, suscettibili di arrivare ad esprimersi in sequestro di persona, estorsione, violenza sessuale, lesioni personali, fino alla vera e propria riduzione in schiavitù del lavoratore.

Sono sempre meno isolati i casi in cui stranieri già vittime di caporali, ma affrancatisi da tale condizione, si trasformano essi stessi in sfruttatori di connazionali immigrati illegalmente. Si tratta della figura del "caporale etnico".

Pur riscontrando forme inequivocabili di contiguità con il fenomeno della tratta di esseri umani, non è ancora del tutto evidente la piena autonomia del business illecito del caporalato. Esso si configura, piuttosto, come una diversificazione tra le possibili attività di sfruttamento ed una fonte importante di

guadagni da reinvestire successivamente.

In tale ambito, un ruolo rilevante viene svolto dalle organizzazioni criminali cinesi, per le quali la tratta di clandestini rappresenta, oltre che un lucro, anche un mezzo indispensabile e funzionale per tutte le attività commerciali. La redditività dipende da diversi fattori: i clandestini in taluni casi restano debitori dei loro datori di lavoro cinesi che ne hanno organizzato l'espatrio, accettano paghe bassissime e offrono prestazioni lavorative impegnative. Lo sfruttamento del lavoro nero è quasi esclusivamente collegato alla gestione irregolare dei laboratori artigianali tessili, che riescono a sbaragliare la concorrenza grazie al basso costo della manodopera e al mancato rispetto delle norme sulla sicurezza.

4. Le dimensioni del fenomeno della tratta di persone in Italia

Stima e statistiche del fenomeno della tratta di esseri umani in Italia

La tratta, oltre a seguire delle rotte determinate da spinte economiche e facilitate da collusioni strutturate con gli stati d'origine e transito, ha una sua dimensione numerica che è opportuno considerare.

In via preventiva, occorre osservare come le stime esistenti, volte a rappresentare il numero totale di vittime a livello globale e regionale, non siano esaustive. Questo in ragione di una caratteristica comune a molti crimini analoghi a quello in esame e che presentano, per loro natura, una percentuale, spesso significativa, di mancate denunce, omissioni, impossibilità di definirne le connotazioni.

Infine, le stime sono da considerarsi parziali anche per l'assenza di un metodo tassonomico e di quantificazione standard. Ciò, in ragione della già citata difficoltà di distinguere in maniera netta ed incontrovertibile il fenomeno della tratta di esseri umani da quello più ampio ed articolato dell'immigrazione clandestina.

I dati a disposizione e riportati di seguito nella presente relazione provengono dall'acquisizione in via formale dalle seguenti fonti:

- 1. Ministero dell'Interno;**
- 2. Ministero della Giustizia;**
- 3. Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità (DDPO) della**

Presidenza del Consiglio dei Ministri, che dispone di dati circa i beneficiari dei progetti di assistenza e di integrazione sociale ex art. 18, e che si avvale dei seguenti organismi collegiali: la Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento⁷; il Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani;⁸ l'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani;⁹

Le statistiche disponibili riguardano quindi:

1. **Le vittime** che vengono in contatto con le istituzioni o con gli operatori sociali presenti sul territorio;
2. **Le persone denunciate, arrestate, indagate e rinviate a giudizio** per i

⁷ La Commissione Interministeriale svolge tre diverse funzioni: 1) di indirizzo; 2) di controllo; 3) di programmazione delle risorse per l'espletamento degli interventi previsti dalla normativa.

⁸ Istituito con Decreto del Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità del 21 marzo 2007, il Comitato ha lo scopo di analizzare il fenomeno tratta nei suoi molteplici aspetti, collaborando con il DDPO per la definizione degli interventi necessari, e tenendo in considerazione eventuali cambiamenti della fenomenologia dovuti all'azione preventiva e repressiva. Tra i suoi obiettivi, oltre a quello generale di definizione delle strategie di intervento sociale in favore delle vittime di tratta, vi è anche quello della raccolta di dati sulle variazioni quantitative e qualitative del fenomeno.

⁹ Istituito anch'esso con Decreto del Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità del 21 marzo 2007, si tratta di un ente di studio ed analisi del fenomeno tratta al servizio del DDPO stesso. Tra le sue attività vi è anche quella che prevede l'elaborazione ed implementazione di un sistema informatico che consenta un'efficace raccolta, lettura ed elaborazione dei dati concernenti il fenomeno, ovviamente nel rispetto delle garanzie di riservatezza dei dati sensibili. In altre parole, le azioni dell'Osservatorio sono di supporto alle attività del Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta e della Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, nonché degli interventi previsti dal Piano Nazionale Antitratta elaborato dal DDPO.

reati connessi alla tratta;

3. **I delitti collegati alla tratta** che vengono denunciati o per cui è stata avviata un'azione penale.

Dati sulle vittime

I dati sulle vittime possono essere derivati dal numero di contatti assunti con vittime di tratta dalle organizzazioni non governative e dalle istituzioni preposte, nonché attraverso il rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari. Si registra, in primo luogo, l'aumento costante del numero dei permessi di soggiorno concessi ex articolo 18 del testo unico sull'immigrazione. Tra il 1998 ed il 2008, sono stati rilasciati 4.627 permessi di soggiorno per motivi umanitari e di protezione sociale (664 solo nel 2008). Anche grazie a tale previsione normativa, tra marzo 2000 e maggio 2008 le associazioni impegnate nel settore sono entrate in contatto con 54.559 persone vittime di sfruttamento a scopi di prostituzione. Nello stesso periodo di riferimento, sono stati realizzati 13.517 programmi di sostegno a vittime di tratta, dei quali 938 in favore di minori. Le vittime reinserite socialmente hanno trovato impiego soprattutto nel settore dei servizi sociali, in particolare come collaboratrici domestiche o badanti, in quello del commercio e dell'industria, e solo in minima parte nei settori del turismo, dei servizi alle imprese e dell'agricoltura.

Dati sugli autori di reati connessi alla tratta

Per quel che concerne gli autori di reati connessi alla tratta, si nota come il numero delle persone denunciate presso le Procure della Repubblica sia rimasto costante nell'ordine di grandezza totale, con alcune rilevanti differenziazioni qualitative, con riferimento soprattutto alle denunce per il reato di alienazione ed acquisto di schiavi (art. 602 del Codice Penale).

Tabella 1
Persone denunciate per tipologia di reato (2006-2007)

Reato	2006	2007
Riduzione in schiavitù (art.- 600 c.p.)	1304	1.265
Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.)	54	108
Sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.)	659	645
Tratta di persone (art. 601 c.p. mod. L. 228/03)	323	278

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione generale di Statistica)¹⁰

¹⁰ Il Ministero dell'Interno ha altresì fornito i dati relativi al 2008 per le persone denunciate per le stesse tipologie di reato. I dati sono di seguito riportati, con la precisazione che essi non sono comparabili agli anni precedenti, posto che le statistiche riportano solo le principali operazioni di polizia in materia di tratta degli esseri umani.

Reato	Numero persone denunciate 2008
Riduzione in schiavitù	361
Alienazione e acquisto di schiavi	13
Prostituzione minorile	326
Tratta di persone	97

Tabella 2**Persone denunciate, arresti, richieste e rinvii a giudizio. Anni 2003 – 2007**

	2003	2004	2005	2006	2007
Riduzione in schiavitù					
<i>Persone denunciate</i>	1.495	1.169	1.048	1.304	1.265
<i>Arresti</i>	128	207	131	234	221
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	162	80	88	102	133
Sfruttamento della prostituzione minorile					
<i>Persone denunciate</i>	801	424	627	659	645
<i>Arresti</i>	124	160	157	218	211
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	109	113	74	85	112
Alienazione e acquisto di schiavi					
<i>Persone denunciate</i>	84	96	204	54	108
<i>Arresti</i>	16	17	18	10	3
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	67	5	11	4	4
Tratta di persone					
<i>Persone denunciate</i>	244	273	359	323	278
<i>Arresti</i>	80	30	41	47	78
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	77	7	33	6	15

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica

Per quel che riguarda il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (commesso non solo dagli autori del reato di tratta ma anche dai trafficanti di migranti), nel 2007 le persone denunciate ammontavano a 1.770, mentre nel 2008 sono state 2.183.

È interessante rilevare poi come tra il 2003 e il 2005 vi sia stato un

incremento pari al 143% delle persone denunciate per acquisto e alienazione di schiavi, numero che si è poi ridotto a 54 nel 2006, per tornare a livelli significativi (108 denunce nel 2007).

Interessante è anche l'analisi delle statistiche riguardanti il numero degli indagati risultanti dai procedimenti iscritti nei registri per le indagini. E' possibile notare, infatti, come nel 2004, a seguito dell'entrata in vigore della legge 228/2003 contro la tratta, si è assistito ad un aumento esponenziale delle indagini specifiche per reati ad essa collegati, salvo poi avere un graduale e significativo decremento negli anni successivi.

	2003	2004	2005	2006	2007
art. 600	149	607	478	147	189
art. 601	87	214	200	n.d.	n.d.
art. 602	23	41	87	8	11

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica

In conclusione: nel corso degli anni, a partire dall'entrata in vigore della legge 228/2003, si è registrato un progressivo aumento delle vittime di tratta e delle persone denunciate, questo anche grazie ad un'intensa ed efficace attività repressiva delle forze dell'ordine, che ha contribuito a rendere meno sommerso tale fenomeno. Detto aumento quindi non significa che sono aumentate le dimensioni del fenomeno del nostro Paese, bensì che l'attività investigativa è riuscita a portare alla luce un maggior numero di reati.

Si ravvisa tuttavia la necessità di una maggiore centralizzazione nella raccolta delle informazioni che consentirebbe:

- una migliore comprensione delle reali dimensioni del fenomeno e, quindi, l'adozione di misure di prevenzione e contrasto maggiormente efficaci;
- un migliore orientamento delle azioni delle forze dell'ordine e delle agenzie d'intelligence;
- una valutazione *ex post* circa l'efficacia delle politiche adottate e l'efficienza delle autorità preposte all'azione di prevenzione e contrasto.

Secondo quanto suggerito dal Gruppo di Esperti della Commissione Europea sulla Tratta di Persone, la suddetta raccolta e analisi centralizzata dei dati sulla tratta dovrebbe essere demandata ad un organismo autonomo ed indipendente, privo di funzioni operative e/o politiche, che determini parametri di misurazione uniformi e confrontabili e che raccolga i dati provenienti dalle varie istituzioni interessate: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Dipartimento per i Diritti e delle Pari Opportunità, i servizi sociali, e le organizzazioni non governative. Tale organismo dovrebbe quindi redigere periodicamente, proponendo delle raccomandazioni, un rapporto di analisi dei dati raccolti che dovrebbe poi essere sottoposto al Governo ed al Parlamento.

La quantificazione economica e l'impatto dei flussi finanziari illeciti

Pur non disponendo di evidenze dirette relative ai flussi finanziari illeciti derivanti dal fenomeno della tratta degli esseri umani, nonché del loro reimpiego in attività gestite dalle reti criminali, è possibile svolgere alcune considerazioni di merito sul riciclaggio dei proventi diretti ed indiretti che scaturiscono da tale attività. Giova tuttavia ribadire come, anche in tal senso, la discriminazione tra sfruttamento dell'immigrazione clandestina e tratta di esseri umani, così come descritta dalla Convenzione di Palermo, è di difficile attuazione, rendendo di conseguenza complessa la esatta classificazione dei flussi finanziari generati dai due fenomeni.

Un caso emblematico è rappresentato dalle implicazioni economico - finanziarie conseguenti al flusso proveniente dalla Cina, che risultano in certa misura rintracciabili se poste in relazione con la specifica e peculiare valenza produttivo - commerciale che detto flusso genera nel nostro Paese.

I flussi provenienti e/o riconducibili alla Cina costituiscono l'humus ideale per attività migratorie illegali e per la tratta di esseri umani gestite dalle consorterie criminali operanti in quel Paese e nell'area asiatica.

La gestione dei flussi illegali abbinata alla presenza di referenti e/o affiliati radicati nelle varie comunità cinesi diffuse nel mondo, in grado di "integrare" il cittadino cinese nella realtà socio-economica locale, consentono alla criminalità cinese di accrescere notevolmente le proprie risorse, disponendo altresì di un

inesauribile serbatoio di manodopera. Quest'ultimo fattore rappresenta l'elemento caratterizzante di un vero e proprio "modello di sviluppo imprenditoriale" perseguito dalla criminalità mediante l'utilizzo di "risorse lavoro" a costo zero e tendente a realizzare un processo di infiltrazione ed inquinamento nei diversi settori dell'economia legale.

Le organizzazioni coinvolte nella tratta di esseri umani sarebbero strutturate in tre livelli: la leadership con base in Cina; il livello intermedio responsabile d'area, a livello regionale, del transito dei clandestini; il livello basso con compiti di reclutamento e contatto con soggetti di altre etnie per assolvere a tutti i servizi ausiliari. A livello regionale, vi sarebbero saldature e sinergie nell'ambito di gruppi criminali costituiti da soggetti di diverse etnie, come ad esempio in Ungheria, al confine con l'Ucraina, dove cinesi, ungheresi ed ucraini lavorerebbero a stretto contatto.

Il reinvestimento degli introiti derivanti dall'immigrazione clandestini e dalla tratta di esseri umani, nonché dall'impiego in lavori illeciti e nel "lavoro nero", consente alla criminalità l'avvio di attività commerciali ed imprenditoriali in svariati settori merceologici, accrescendo le possibilità di riciclaggio e le fonti di finanziamento per altre tipiche fenomenologie criminali¹¹ tra cui, in primis, la diffusione globale della contraffazione.

¹¹ Traffico di stupefacenti, prostituzione, contrabbando, ricettazione, gioco d'azzardo, falsificazione di documentazione connessa (documenti di identità, permessi di soggiorno, lettere di invito da parte di società, documentazione estera).

Le implicazioni economiche derivanti dal quadro sopra descritto sono molteplici e particolarmente rilevanti in termini di ricadute sulla competitività aziendale. L'attività illecita così strutturata va ad alterare le regolari dinamiche dei mercati, alimentando la concorrenza sleale ed un clima di sfiducia e di contrazione degli investimenti da parte delle imprese legali¹², con grave pregiudizio per il livello occupazionale dei settori coinvolti¹³. Inoltre, trattandosi di "economia sommersa", è di tutta evidenza anche il danno subito dallo Stato in termini di evasione fiscale e di mancato pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali.

Ulteriore conseguenza di interesse connessa alla generalità dei flussi migratori, in particolare alle vittime della tratta di esseri umani, è la necessità del trasferimento delle rimesse di denaro verso i Paesi di origine dove, di frequente, risultano pressoché inesistenti l'intermediazione bancaria ed i relativi servizi. Ciò determina il proliferare di circuiti non ufficiali che consentono di "inviare" denaro utilizzando procedure semplici, consuetudinarie e fiduciarie fondate su elementari forme di compensazione, in cui il contante consegnato da chi ordina l'operazione non subisce in realtà alcuna movimentazione.

Nel nostro Paese, parallelamente alla crescita del flusso di immigrati / vittime

¹² Tra i danni alle imprese si pensi, a titolo esemplificativo, alla riduzione del fatturato e, nel caso della contraffazione, agli ingenti costi derivanti per la tutela legale, sul piano internazionale, dei diritti di proprietà.

¹³ Indicativamente, in ambito UE e solo a causa delle conseguenze economiche della contraffazione, si stima la perdita annuale di decine di migliaia di posti di lavoro.

della tratta provenienti dalle aree asiatiche e dal Continente africano registratasi negli ultimi decenni, è aumentata, divenendo ormai capillare, la rete dei Phone center, che offrono anche servizi finanziari, e di "agenzie" di money transfer. Sono evidenti gli alti indici di criticità insiti in tali circuiti che, oltre ad essere caratterizzati nella quasi totalità dei casi dall'esercizio abusivo dell'attività finanziaria, risultano anche un efficace strumento per operazioni illecite di trasferimento di fondi a fini di riciclaggio, nonché per finanziare gruppi terroristici e/o organizzazioni criminali¹⁴.

Più nello specifico, appare possibile rilevare che, nel nostro Paese, attraverso il solo circuito del *money transfer*, sarebbero gestite transazioni finanziarie annue per circa 1,4 miliardi di euro ed il Paese destinatario del maggior volume di trasferimenti sarebbe proprio la Cina.

A quanto detto, deve aggiungersi l'esistenza, anche in Italia¹⁵, di strutture più articolate che, sempre appannaggio della criminalità, si configurano come vere e proprie "banche parallele". Queste ultime, oltre a sottrarre risorse al mercato bancario legale, concorrono al proliferare di una molteplicità di attività finanziarie abusive e vanno ad incrementare i profitti della criminalità che, peraltro, è in grado di accrescere la propria influenza nei confronti delle comunità cinesi -

¹⁴ L'azione di controllo posta in essere nel corso del 2006/2007 dalle Forze di Polizia nazionali ha evidenziato che la maggior parte delle agenzie è risultata essere irregolare o abusiva.

¹⁵ Soltanto nella città di Milano, nel 2006, il giro d'affari è stato calcolato in oltre 40 milioni di euro.

clandestine e non - sia attraverso la benevola fornitura di "servizi bancari" altrimenti non fruibili, sia attraverso l'erogazione di prestiti spesso praticati a tassi usurari¹⁶.

¹⁶ Altri settori economici, tra cui quello immobiliare e quello turistico, possono subire turbative derivanti dalla gestione della tratta di esseri umani.

5. I risultati dell'attività di intelligence e di investigazione

Il fenomeno della tratta, nella accezione codificata dalla Convenzione di Palermo, investe direttamente le attività dei nostri servizi di informazione e sicurezza, tanto sotto il profilo della prevenzione e dell'analisi della minaccia, quanto sotto quello della lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono i flussi, lucrano sulla riduzione in schiavitù e reinvestono capitali illeciti in altre attività criminali.

Sotto questo profilo, pur tenendo nella dovuta considerazione la sfumatura sempre più evidente tra confini nazionali e reticolo globale dei fenomeni, l'AISE e l'AISI sono impegnate nella valutazione del fenomeno, della sua consistenza e della sua pericolosità per la sicurezza nazionale.

Le organizzazioni criminali a carattere transnazionale, spesso a base etnica, operano con moduli flessibili, in sinergia con organizzazioni criminali operanti nelle aree di transito ed, infine, con quelle presenti sul territorio nazionale specializzate nei vari settori di mercato illegale alimentati dallo sfruttamento delle vittime (prostituzione; lavoro nero; adozioni illegali; traffico d'organi - seppure non siano emerse evidenze certe).

L'attività di intelligence consente, innanzitutto, di valutare la proiezione geografica del rischio legato alla tratta di esseri umani, dei punti deboli e delle aree geografiche "grigie", in cui l'attività delle reti criminali si intreccia con connivenze ai più alti livelli della burocrazia statale.

L'Italia continua ad essere meta di flussi di clandestini provenienti dall'Africa, dai Paesi dell'Europa orientale e dall'Asia. Gli elementi qui riportati sintetizzano informazioni acquisite dalle analisi delle Agenzie, da una complessa serie di attività investigative, da evidenze giudiziarie.

Con particolare riguardo al fenomeno della tratta di esseri umani, i Paesi di origine sono soprattutto i Paesi della CSI (Bielorussia e Moldova), dell'Europa orientale (Ucraina, Bulgaria e Romania), della Regione balcanica (Bosnia Erzegovina, Albania, Kosovo), dell'Africa (Niger, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Sudan, Somalia, Eritrea, Kenya, Angola, Mali, Nigeria, Senegal, Sudafrica, ecc.), dell'Asia (Cina, Filippine, Thailandia, India, Pakistan) e del Sud America (Brasile e Repubblica Dominicana).

Circa le rotte utilizzate, esse mutano in funzione dell'efficienza e della incisività delle attività di contrasto. In ogni caso, è possibile tracciare alcune rotte ricorrenti, per le quali esistono evidenze di analisi d'intelligence di un utilizzo da parte delle reti criminali transnazionali: è il caso dei flussi dall'Estremo Oriente, i quali seguono la via degli Urali, del Caucaso, fino alla Serbia per poi raggiungere l'Albania o l'Ungheria. Dall'Albania (o dal Montenegro) le vittime vengono trasferite via mare in Italia, mentre dall'Ungheria transitano per la Slovenia per poi raggiungere il nostro Paese. O ancora della direttrice nigeriana, la quale si avvale di metodi apparentemente legali (visti temporanei), per via aerea o marittima.

Va evidenziato che nella maggioranza dei casi fenomeni di complicità a livello istituzionale appaiono dilaganti e difficilmente arginabili soprattutto in Paesi caratterizzati da situazioni di povertà endemica (Africa, India e Brasile), forte crescita demografica (Cina), disagio sociale ed effetti incontrollati di liberalizzazioni economiche (Paesi dell'Est europeo), situazioni di crisi (guerre civili e conflitti di matrice etnica, separatista e religiosa).

Al riguardo, risultano esemplificative le evidenze raccolte relative alle seguenti aree del mondo:

- Libia, dove ogni clandestino determina un giro d'affari oscillante tra i 3.500 e i 5.000 dollari, con coinvolgimenti di operatori dei ranghi della Polizia;
- Sahel, dove il monopolio della tratta clandestina è gestito dai Tuareg che operano con la collaborazione di alcuni funzionari corrotti;
- Paesi CSI, segnatamente la Moldova - e in particolar modo l'area contesa della Transnistria -, Bielorussia ed Ucraina, dove nei ranghi dei gruppi criminali maggiormente coinvolti figurano anche ex appartenenti alle disciolte strutture dei Servizi di intelligence e sicurezza;
- Cina, dove la criminalità organizzata locale, ben ramificata a livello internazionale, gestisce le attività correlate alla tratta degli esseri umani (logistica, trasporto, falsificazione di documenti, ecc.).

L'impegno dell'intelligence si è sviluppato su più fronti, in Italia e all'estero, per prevenire il fenomeno e per impedire eventuali infiltrazioni di matrice terroristica.

In particolare, l'attività si è concentrata sul monitoraggio delle organizzazioni criminali che gestiscono i flussi con modalità operative variabili, interagendo con soggetti e gruppi diversi, che reinvestono i proventi in altre attività illecite, quali il commercio di droga, lo sfruttamento della prostituzione, le attività lavorative in "nero".

Le rotte e la proiezione geografica del rischio

Come è già apparso chiaro dalla definizione proposta del perimetro di analisi relativo alla tratta degli esseri umani, così come definito dalla Convenzione di Palermo e la restante normativa internazionale, la linea di confine con il più generale fenomeno dell'immigrazione clandestina e dello *smuggling of migrants* è sottile. L'analisi intelligence consente peraltro una valutazione ampia del fenomeno dell'immigrazione illegale, che per molti versi si sovrappone a quella della tratta di esseri umani, poiché va riaffermato che la tratta può essere considerata come un sottoinsieme della minaccia più generale costituita dai flussi migratori clandestini, specie ove gestiti da reti criminali transnazionali.

1. Africa settentrionale

Egitto

L'Egitto funge da Paese di transito per gli emigranti provenienti da diverse aree del pianeta. Le direttrici sono essenzialmente tre. Due di queste portano verso la Libia, attraverso rotte desertiche (che prevedono un trasferimento a Tripoli o Zuwarah per poi raggiungere l'Italia) o via mare su barche da pesca, per poi proseguire - partendo dalle città libiche di Bengasi, Bamba o Tobruk - per l'Italia o la Grecia, transitando per la Turchia o Malta. La terza direttrice (proveniente dallo Sri Lanka, Pakistan, India, Bangladesh e Corno d'Africa) vede gli emigranti raggiungere le coste egiziane del Mar Rosso, trasbordando con piccole imbarcazioni da motonavi ferme nel Golfo di Suez, in attesa di transitare dal Canale. Il viaggio prosegue con mezzi terrestri, in carovane organizzate e dirette verso le coste del Mediterraneo ove si reimbarcano su altre navi, o sulle stesse che nel frattempo hanno attraversato il Canale di Suez.

I traffici di clandestini dall'Egitto risultano gestiti da sodalizi criminali locali, radicati nelle aree a più alta densità migratoria (in particolare nei Governatorati del Delta). Tali gruppi si avvarrebbero dei servizi di una miriade di intermediari / facilitatori che curano le varie fasi del traffico (dal rastrellamento dei migranti al concentramento a ridosso delle frontiere, al trasporto terrestre o via mare). Un'importante componente del sistema sarebbe costituita dai trafficanti beduini del Sinai e del Sahara egiziano - gestori delle rotte del contrabbando che dalla

regione di frontiera sudanese si diramano verso le tre coste libiche (via Kufra) o verso il confine israeliano (via Sinai). Spesso, sia i trafficanti locali che le reti di facilitatori sono semplici ingranaggi di organizzazioni multi-tratta inserite in un network internazionale di ampio raggio, con referenti nei Paesi di provenienza e transito, capaci di raccogliere migranti provenienti da diverse aree del Continente africano e di accompagnarli in Europa o in Israele.

I maggiori sodalizi criminali egiziani opererebbero in stretto raccordo con omologhi gruppi di trafficanti di altri Paesi, anzitutto libici (il grosso dei clandestini egiziani diretti in Italia transita per i porti libici e viaggia su imbarcazioni libiche) e sudanesi (questi ultimi gestiscono gran parte dei flussi di clandestini dal Sudan, Corno d'Africa e Africa equatoriale). Inoltre, essi hanno spesso referenti in seno alle comunità di immigrati egiziani nei Paesi di destinazione (inclusa l'Italia, in particolare la Lombardia) e contatti con gruppi criminali locali - che provvedono all'istradamento e al "collocamento - regolarizzazione" dei clandestini.

L'entità dei flussi finanziari derivanti dal traffico di clandestini in Egitto è difficilmente quantificabile. Le tariffe imposte individualmente dai gruppi criminali variano dai 2000 ai 5000 dollari (tutto compreso). Ovviamente, il costo è di molto superiore in caso di utilizzo di passaporto o visto consolare falso (una metodologia riscontrata assai raramente sulla rotta Egitto - Italia). Gli introiti sono in buona parte destinati all'autofinanziamento delle organizzazioni criminali che

gestiscono i traffici.

Va evidenziato, peraltro, come l'immigrazione dalla contigua area nord africana, dallo Sri Lanka, Pakistan, India, Bangladesh e Corno d'Africa può rappresentare una minaccia alla sicurezza dei Paesi "ricettori", dal momento che il confine fra lecito ed illecito, criminalità e terrorismo è sempre più labile. Se si prende in considerazione il fatto che elementi operanti in loco possono di volta in volta indossare i panni dei criminali e / o dei terroristi, è ipotizzabile che la tratta di esseri umani possa essere sfruttata dai movimenti estremisti della regione per il trasferimento di militanti in Europa.

Libia

La Libia è interessata da consistenti flussi di clandestini, provenienti dai Paesi limitrofi, che utilizzano il territorio libico quale area di transito per l'esodo con destinazione l'Europa, attraverso l'approdo iniziale sulle coste meridionali dell'Italia.

I principali gruppi etnici presenti in Libia, connessi al fenomeno dell'immigrazione clandestina, risultano provenire da: Burkina Faso, Marocco, Egitto, Niger, Eritrea, Pakistan, Etiopia, Territori Palestinesi, Ghana, Somalia, Guinea, Sudan, Mali e Tunisia. Gli emigranti, dalle rispettive località di origine, raggiungono la Libia legalmente su rotte terrestri o, per le provenienze dall'Egitto, su barche da pesca. I flussi di immigrati hanno prevalente origine da vari Paesi

africani, e in maniera minore da alcuni Paesi dell'Asia Centro-Meridionale, seguendo quattro principali direttrici:

- Est / Ovest, per i flussi che hanno origine in Egitto, Medio Oriente ed Asia Centro - Meridionale. Il passaggio degli immigrati avviene in vari punti al confine con l'Egitto;
- Sud - est / Nord, per i flussi che hanno origine nel Corno d'Africa, Sudan e Ciad. Il passaggio degli immigrati avviene principalmente lungo la carovaniera per Kufra (1.500 km circa a sud-est di Tripoli);
- Sud - sud ovest / Nord, per i flussi che hanno origine nell'Africa Sub-Sahariana ed Occidentale. Gli immigrati utilizzano per lo più la rotta carovaniera per Kufra, Sheba e Ghat;
- Ovest / Est per i flussi originati dai Paesi del Maghreb e dell'Africa occidentale. In questo caso il passaggio dei clandestini interessa vari punti di confine tra Tunisia e Algeria.

Più nello specifico, coloro che muovono dalla fascia sub-sahariana (maliani, nigerini, nigeriani, burchinabè, ghanesi) seguono uno specifico percorso che prevede i seguenti punti di ingresso in Libia:

- Il valico di Tumu tra Libia e Niger;
- Il tratto desertico algerino tra Djanet e Tin Alkoun in direzione Ghat.

In tali casi, l'afflusso verso la Libia avviene su autocarri o veicoli fuoristrada

lungo il percorso di Tahoua e Agadez, zone desertiche dove non esistono controlli da parte delle forze di sicurezza. Sul lato nigerino le zone sono sotto controllo delle popolazioni Tuareg, che godono di una propria autonomia nei riguardi del governo centrale di Niamey. Stessa situazione ricorre in Algeria e nelle aree al confine con la Libia.

Una volta entrati in Libia, i clandestini si muovono a tappe sul percorso Ghat - Sebha (se entrati dall'Algeria) e al Katrum / Sebha (se l'accesso è avvenuto dal Niger). Arrivati a Sebha, in forma sempre più occulta (nascosti in camion o camminando di notte), i clandestini risalgono la Libia per raggiungere l'area costiera.

Il tragitto si sviluppa sulla direttrice Sebha-Brak-Shawryif-Gariyat-Tripoli ovvero, in alternativa, sulla direttrice Sebha-Hun-Waddan-Sirte-Tripoli, ove sostano in attesa del contatto con le organizzazioni che predispongono l'imbarco clandestino verso l'Italia.

Per quanto concerne il flusso dei clandestini somali verso la Libia, questo origina generalmente partendo dal Kenya. I potenziali clandestini vengono contattati dalle organizzazioni criminali nei campi profughi di Dadaab e Kakuma, da lì trasportati al confine tra Kenya e Sudan, per poi proseguire, sempre a bordo di pickup, fino a Khartoum. La capitale sudanese risulta essere uno dei più grossi centri di smistamento di clandestini provenienti dal Corno d'Africa (soprattutto eritrei, etiopi e gli stessi somali). Da Khartoum, i clandestini arrivano a Kufrah

entrando nella zona di Jabal Al Awaynat e poi proseguono verso Tripoli. Un tragitto alternativo a quello verso Ajdabya-Tripoli risulta essere quello verso Sebha, dove il flusso dei clandestini somali si interseca con quello dei clandestini dell'area sub-sahariana per proseguire verso la capitale libica.

L'analisi di intelligence ha consentito di evidenziare le aree di partenza dei barconi di clandestini che si dirigono poi in Italia:

- Zuwarah, a circa 20/25 km dal confine tunisino e oltre 100 km da Tripoli, che è il punto di partenza maggiormente utilizzato;
- Surman / Zawayiah, a circa 50/60 km da Tripoli (direzione ovest);
- Sabratah, a circa 70/80 km da Tripoli (direzione ovest);
- Tajura a circa 15/30 km ad est di Tripoli;
- Garabuli a circa 50/60 km ad est di Tripoli;
- Zliten, a circa 130/150 km ad est di Tripoli.

Marocco

Il Marocco è interessato in misura preminente da flussi migratori in transito e, solo marginalmente, da quelli di natura endogena.

Per ciò che concerne i flussi di transito, originati essenzialmente dall'Africa centrale e nord-occidentale, con meta finale le destinazioni europee, tra cui l'Italia, questi seguono principalmente le seguenti rotte:

- Una prima che attraverso il Paese porta in Algeria, Tunisia e Libia, dai cui porti partono le imbarcazioni;

- Una seconda che coinvolge i clandestini provenienti dal Golfo di Guinea, attraverso la Mauritania e l'ex Sahara spagnolo, verso il Marocco, per il successivo imbarco verso l'Europa;
- Un'ultima che ha origine nel Ghana ed in altri Paesi dell'Africa occidentale e muove con rotte terrestri in direzione della Costa d'Avorio - Burkina Faso - Mali - Algeria, da dove coloro che intendono espatriare in Spagna vengono indirizzati verso Ceuta.

Tunisia

Il Paese è interessato al fenomeno dell'immigrazione clandestina essenzialmente in relazione al transito degli immigrati da Paesi limitrofi. Una componente non trascurabile dell'immigrazione locale è da attribuirsi a cause di natura socio - economica e politico - religiosa. Inoltre, non è da sottovalutare l'emigrazione di appartenenti al movimento estremista Ennahda.

Il flusso migratorio che transita in Tunisia proviene dall'Africa centro-occidentale (Niger, Ciad, Ghana, Liberia, Mali, Sierra Leone), dall'Algeria, dal Marocco, dall'Iraq, dalla Palestina e dallo Sri Lanka. I principali punti di raccolta e partenza sono:

- le cittadine di Qurbah, Rafraf, Qurbus, Manzil Tmim, Qulaybiyah, Sfax, Bin Qirdan, Al Baqqalith, Monastir, Kelibia;
- l'area compresa tra Susah e Al Muhdyah.

Il flusso che maggiormente preoccupa ed impegna le autorità tunisine è quello di provenienza sub sahariana. Esso è numericamente consistente, in fase di espansione e costituisce una emergenza umanitaria ed una fonte di turbativa dell'ordine pubblico. Nel complesso, tale fenomeno sta assorbendo gran parte delle risorse degli enti preposti alla sicurezza delle frontiere, con una conseguente flessione della rete di sorveglianza nel nord del Paese. Il fenomeno, negli ultimi tempi, ha avuto una certa diffusione nelle procedure adoperate per l'ingresso e la permanenza illegale nel territorio italiano di soggetti tunisini. Questi, con il favore di alcuni elementi inseriti in una organizzazione dedita al traffico di migranti, riescono a procurarsi documentazione necessaria al rilascio di permessi di soggiorno per motivi di lavoro.

In tempi più recenti, le stesse autorità tunisine hanno denunciato una ripresa del fenomeno migratorio verso le coste italiane, individuando tra le cause più probabili:

- un generale stato di disagio in funzione delle difficili condizioni sociali ed economiche;
- la speranza di poter comunque permanere in territorio italiano (nonostante la procedura di fermo e identificazione al momento del loro ingresso) in seguito a spazi concessi dalle normative vigenti;
- la necessità di dover accedere in Italia prima che vengano approvate norme

più severe di contrasto all'immigrazione e/ o poter usufruire di eventuali provvedimenti di regolarizzazione / sanatoria.

Le autorità tunisine mantengono comunque il controllo sui traffici interni legati al fenomeno, anche se continuano ad inviare al Consolato di Tunisia a Palermo segnalazioni di furti di imbarcazioni prelevate nei porti tunisini e poi trasferite in Libia per essere utilizzate dai trafficanti nei viaggi verso l'Italia.

Algeria

Dall'inizio del 2007 si sono verificati sulle coste della Sardegna sud occidentale consistenti e numerosi sbarchi di clandestini, provenienti dall'area di Annaba.

Di norma, vengono utilizzate piccole imbarcazioni (4-10 metri) che trasportano un massimo di 20 passeggeri o, in alcuni casi, barche in alluminio molto leggere, con ridotto pescaggio e pitturate di nero (per sfuggire all'osservazione notturna), della lunghezza di 7/8 metri, dotate di due motori fuoribordo e in grado di trasportare 7/8 clandestini ad una velocità di crociera di 40/45 nodi; tali imbarcazioni, dopo aver raggiunto le coste sarde, farebbero immediatamente ritorno in Algeria.

I clandestini sono di sesso maschile, di età compresa tra i 20 ed i 40 anni, privi di documenti di identificazione, in buone condizioni fisiche e con vestiario decoroso. In alcuni casi, essi riescono ad eludere la sorveglianza e cercano di

raggiungere il porto di Napoli con navi di linea per poi proseguire verso altre destinazioni italiane ed estere. Al riguardo, è da considerare l'eventualità che fra gli immigrati sbarcati clandestinamente in Sardegna possano nascondersi elementi riconducibili ad organizzazioni estremistiche maghrebine che, eludendo la sorveglianza, riescono a raggiungere la Corsica e di qui la Francia.

2. Africa sub-sahariana

Le rotte terrestri e/o marittime sfruttate dall'immigrazione vengono utilizzate durante tutto il corso dell'anno, anche se le prime subiscono una diminuzione nella stagione delle piogge (giugno-novembre) in favore delle seconde, meno utilizzate invece nella stagione secca, a causa degli alisei (dicembre - maggio). L'ingresso in Libia, punto terminale dei flussi migratori prima dell'imbarco verso la sponda nord del Mediterraneo, avviene principalmente dai confini meridionali con Niger e Algeria. I flussi da Mali, Niger, Ciad raggiungono l'Algeria, la Libia e, in misura minore, la Tunisia.

I prezzi del trasporto illegale variano in base alla località di partenza e alla destinazione finale. Gli emigrati sono di età compresa tra i 17 e i 45 anni, di livello culturale basso e provenienti da contesti di pesante povertà. L'area del Sahel risulta interessata anche dai flussi provenienti da Ghana e Togo che, attraversando Burkina Faso, Niger e Libia, sono diretti in Europa, attraverso l'Italia.

I mezzi di trasporto normalmente impiegati per raggiungere il Nord Africa

risultano essere "pubblici", ovvero veicoli che, a pagamento, vengono messi a disposizione dei clandestini da sodalizi criminali locali. I personaggi implicati nella tratta di essere umani non risultano, per formazione culturale, assenza di organizzazione e percezione della devianza, associabili ad alcuna rete criminale italiana.

L'emigrazione clandestina nigeriana, con una forte connotazione legata proprio alla tratta di esseri umani, con scopi di avviamento e sfruttamento sistematico alla prostituzione, è l'unica eccezione in tal senso: la collaborazione criminale con reti italiane è un dato ormai consolidato.

3. Bacino del Mediterraneo

Cipro

Per la sua posizione geografica, l'immigrazione clandestina costituisce per Cipro una delle principali minacce alla stabilità interna. E' ragionevole ritenere che le reti che favoriscono l'immigrazione clandestina sono ben consolidate nelle zone occupate di Cipro, così come in Turchia, ed offrono diverse vie di transito verso l'Europa.

Nel periodo 1/1/2004 - 30/9/2008, dei 23.176 immigrati che sono entrati clandestinamente nelle aree controllate dal Governo, e come tali registrati dalla polizia cipriota, solo 52 sono arrivati dalle zone in cui il governo centrale esercita

un controllo effettivo. Secondo le analisi della nostra intelligence, a causa dell'instabilità politica in Medio Oriente e in Asia Centrale, migliaia di persone (la maggioranza dei quali iracheni di origine palestinese) si raggruppano senza soluzione di continuità in Libano e in Siria in attesa di un'occasione favorevole per emigrare in Europa. Dalle dichiarazioni rilasciate dai clandestini durante gli interrogatori emerge che i principali itinerari utilizzati dalle reti criminali sono:

- dalla Siria alle coste delle zone occupate di Cipro o alle coste delle aree governative;
- dal porto di Latakia (Siria) al porto della occupata Famagosta, a bordo del traghetto che ha iniziato ad operare illegalmente nell'ottobre 2007;
- dalla Siria con ogni possibile mezzo di trasporto via terra in Turchia e di qui alle coste occupate di Cipro nord;
- dalla Siria alla Turchia e di qui alla Grecia;

Dall'ingresso di Cipro nell'UE è stato rilevato un incremento delle richieste di asilo politico, che evitano ai clandestini il pericolo di rimpatrio. Dal 1 gennaio 2006 al 30 settembre 2008, di 13.310 immigrati che sono entrati nel territorio controllato dal governo legittimo attraverso le zone occupate, 7.358 (pari al 55%) hanno fatto richiesta di asilo politico, 3.802 (il 29%) si sono dispersi in varie parti del Paese e sono stati arrestati prima che riuscissero a lasciare l'isola, mentre 2.150 (il 16%) sono stati arrestati al momento dell'ingresso e successivamente

rimpatriati.

A causa della perdurante divisione dell'isola, non esiste alcuna forma di collaborazione tra le autorità greco- e turco-cipriote, con queste ultime non particolarmente impegnate per arginare il flusso degli immigrati clandestini.

In conclusione, le decine di migliaia di potenziali clandestini che dai Paesi del Medio Oriente allargato guardano a Cipro come porta d'ingresso ideale verso l'Europa rappresentano una minaccia reale, tenuta a freno solo dalla difficoltà del successivo trasferimento ad altri Paesi dell'UE.

- **Malta**

Le reti criminali operanti a Malta sono in contatto con altri gruppi operanti nei Paesi di origine (Tunisia, Libia, Egitto, ecc) dei flussi migratori, i quali organizzano i viaggi per far giungere immigrati dai Paesi del Nord Africa o del Medio Oriente.

A Malta opererebbero, altresì, alcune organizzazioni transnazionali con capi libico - maltesi, dedite all'immigrazione clandestina attuata attraverso l'utilizzo di pescherecci, che trasporterebbero verso le coste italiane gruppi di immigrati inferiori alle 10 unità. Meritano menzione, inoltre, il fenomeno migratorio cinese e la presenza di studenti provenienti dai Paesi ex Unione Sovietica e Cina per l'apprendimento della lingua inglese.

Le imbarcazioni provengono solitamente dalla Libia, il maggior numero dei clandestini è nativo della Somalia, Eritrea, Costa d'Avorio e Nigeria, la parte

restante è originaria del Ghana, Etiopia, Mali, Togo.

Inizialmente, Malta rappresentava solo una sosta del viaggio - un "ponte" per dirigersi verso l'Italia - o addirittura un rifugio a causa del maltempo; con il passar del tempo i clandestini hanno cominciato a soggiornare più a lungo sull'isola.

4. Estremo e Medio Oriente

Cina

I flussi che si originano o transitano nel Paese diretti verso l'Europa sono spesso collegati allo sfruttamento dei clandestini da parte della criminalità organizzata cinese, finalizzato al procacciamento di manodopera a basso costo da impiegare particolarmente in laboratori artigianali o nella ristorazione.

Altro settore legato all'immigrazione clandestina è il redditizio mercato della prostituzione, gestito dai sodalizi criminali con la copertura di centri per massaggi e dove spesso vengono sfruttate minorenni. I clandestini arrivano in Europa con passaporti autentici, ottenuti *anche* con la connivenza di funzionari corrotti, o falsificati, in genere sudcoreani o giapponesi. Gli itinerari e le destinazioni finali vengono selezionati in base alla presenza in loco della diaspora cinese che, caratterizzata da impenetrabilità e forte spirito di coesione etnica, garantisce adeguate coperture ed ostacola l'attività di contrasto.

Le principali rotte dei flussi migratori dalla Cina in direzione dell'Europa

sono:

- la rotta meridionale (Cina - Thailandia/Singapore - India - Turchia - Europa). Nella maggior parte dei casi i clandestini dalla Turchia raggiungono per via aerea l'Albania o la Croazia e da qui l'Italia. A Tirana il traffico viene gestito congiuntamente dalla malavita albanese e cinese. Tra le nuove vie di transito verso l'Europa occidentale va emergendo anche la Finlandia, dove risultano in costante aumento i flussi clandestini di cinesi provenienti da India e Turchia;
- la rotta settentrionale attraverso i Paesi dell'Europa orientale. Di recente si è registrata la tendenza ad utilizzare come copertura i viaggi turistici con varie destinazioni organizzati da agenzie a gestione cinese con sedi a Pechino, Ulaan Baatar, Budapest, Vienna e Salisburgo. Il costo medio del viaggio è di circa 10mila euro a persona e le direttrici generalmente utilizzate sono, per via aerea da Pechino a Vienna, via Ulaan Baatar (in Austria si perdono le tracce dei clandestini che raggiungono verosimilmente Svizzera, Germania e Italia); o a Budapest, via Biskek (dalla Russia i clandestini proseguono in treno verso Bielorussia, Polonia, Repubblica Ceca oppure per via aerea raggiungono Praga da dove, con autobus privati ed un costo aggiuntivo di 700/800 euro, proseguono verso Austria e Italia). In taluni casi viene utilizzato anche il c.d. "corridoio balcanico" grazie alla facilità con cui è possibile reperire documentazione falsificata da elementi della criminalità cinese residenti in Serbia, Montenegro e Romania.

Pakistan

L'attenzione dei servizi di intelligence nei confronti del Pakistan scaturisce, oltre che per il costante pericolo in chiave terroristica, anche dall'incremento esponenziale, registrato di recente, del flusso d'ingresso in Italia di soggetti clandestini. La maggior parte dei migranti è costituita da giovani che, a causa dell'endemica situazione di povertà dell'area, tentano di raggiungere illegalmente l'Europa, facilitati da eterogenee organizzazioni criminali.

Fra le diverse metodologie per entrare nei Paesi occidentali si annoverano:

- la richiesta di visti d'ingresso di lunga durata (lavoro o ricongiunzione familiare) da parte di società di copertura;
- visti per turismo, studio e/o affari; alla fine del periodo concesso, i titolari del visto passano alla clandestinità e ne risulta pertanto difficile l'individuazione;
- elusione dei controlli alle frontiere.

Le principali rotte utilizzate per raggiungere l'Europa sono principalmente:

- rotta continentale, che, a sua volta, dispone di tre varianti, tutte passanti dall'Iran:
 - Pakistan - Iran - Azerbaijan - Georgia-Ucraina - Repubblica Ceca;

- Pakistan - Iran - Azerbaijan - Georgia - Ucraina - Romania - Penisola Balcanica
- Pakistan - Iran - Turchia - Grecia - Penisola Balcanica
- rotta nordafricana, attraverso i Paesi sub sahariani;
- rotta atlantica, che individua la Guinea Conakry come luogo di concentramento e di partenza verso le Isole Canarie.

Afghanistan

I flussi di immigrazione illegale avverrebbero utilizzando le seguenti direttrici:

- rotta balcanica settentrionale (Afghanistan - Pakistan - Iran - Turchia - Bulgaria - Romania - Ungheria);
- rotta turca (Afghanistan - Pakistan - Turchia - Italia via mare);
- rotta greca (Afghanistan - Turchia o Bulgaria - Grecia - Italia);
- rotta nordafricana (Afghanistan - Pakistan - Libia - Malta - Italia).

Iran

Nel corso degli anni, la diaspora di iraniani ha assunto sempre più la forma di un'emigrazione clandestina dovuta, per lo più, a motivi di carattere economico.

Tale situazione, inoltre, si acuisce a causa delle notizie che arrivano dalle comunità iraniane all'estero, soprattutto da quelle statunitensi le quali, attraverso

emittenti televisive che trasmettono via satellite da Miami e Los Angeles, enfatizzano le prospettive di una vita più agiata e confortevole.

Al miraggio di una condizione economica migliore si affianca quello di avere la possibilità di risiedere in un Paese più stabile e sicuro. Le motivazioni all'espatrio, pertanto, sono da ricercare essenzialmente nelle precarie condizioni socio-economiche del Paese, aggravate dall'isolamento internazionale che ha ostacolato l'afflusso di investimenti stranieri.

Il flusso umano, proviene principalmente da Afghanistan, Bangladesh, India, Pakistan e Iraq. Esso risulta sfruttato dalle organizzazioni criminali.

Al momento, la Turchia rappresenta un territorio ove si starebbe concentrando un numero considerevole di immigranti provenienti da paesi a rischio quali Afghanistan, Pakistan, Iraq, Bangladesh. In particolare gli immigranti provenienti dai citati Paesi convergerebbero - la maggior parte illegalmente - in Iran, ove verrebbe poi organizzato il loro trasferimento verso la Turchia sia in modo legale (pochi, con passaporti forniti di visto) sia in modo illegale. Dalla Turchia, forniti di documenti di identità falsi, alcuni verrebbero avviati verso i paesi dell'Europa occidentale attraverso la Grecia, altri attraverserebbero la Bulgaria, la Romania e l'Ungheria utilizzando TIR opportunamente attrezzati oppure taxi, per raggiungere i paesi dell'Europa occidentale.

Libano

Nello scenario mediorientale, ed in particolare in Libano, dove il problema palestinese conserva tutta la drammaticità attuale, il commercio delle droghe e il traffico di esseri umani rappresentano due fenomeni in continuo sviluppo. È in un contesto di grande instabilità politica e di estremo degrado, aggravato dall'esplosiva situazione determinatasi nel corso degli ultimi anni, che si svolge l'attività della criminalità organizzata.

Il groviglio delle organizzazioni e delle fazioni di carattere politico, etnico, religioso, tribale o familiare è tale che riesce difficile dunque distinguere le associazioni criminali vere e proprie da quelle che esercitano attività illecite soltanto per finanziare la lotta politica.

Gruppi criminali libanesi gestiscono anche il redditizio traffico dell'immigrazione clandestina, sfruttando i facili approdi della desertica costa di Tartous, in territorio siriano, di Nahar Al Bareed, a ridosso degli accampamenti palestinesi, dei porti commerciali di Sidone e Tiro e del porto di Tripoli.

Il passaggio del confine siro-libanese avviene, di norma, a piccoli gruppi di tre / quattro persone, utilizzando taxi che collegano i due Paesi.

Le operazioni di imbarco, invece, sono regolate direttamente dai pescatori secondo un tariffario che va dai mille ai duemila dollari a clandestino, in relazione alla tipologia del servizio offerto (il costo è maggiore se si utilizzano veloci imbarcazioni verso Cipro o Rodi; esso diminuisce se la destinazione è l'Italia o la

Grecia).

I luoghi di partenza dei flussi migratori provenienti da Siria e Turchia, sono dislocati lungo il tratto costiero che da Tripoli si sviluppa in direzione nord fino al confine con la Siria (foce del fiume Nahr el Kabir).

In tale area, risultano significativi gli approdi/porto per pescherecci di:

- El Aabde a circa 16 Km. a nord di Tripoli. E' il porto pescherecci più capiente e ben protetto del tratto di costa considerato ed è utilizzato da decine di imbarcazioni da pesca di piccole e medie dimensioni;
- El Aarida al confine libano-siriano alla foce del Nahr el Kabir.

Turchia

La Turchia costituisce da sempre crocevia dei flussi migratori diretti in Europa in quanto area di origine dei traffici, segnatamente quelli relativi al Kurdistan turco; contigua a Paesi caratterizzati da instabili situazioni socio-politiche (Iraq in primis, ma anche numerosi Paesi del Centro Asia); patria di gruppi criminali caratterizzati dalla notevole forza e capacità operativa nonché dalle salde connessioni con omologhe strutture greche, cipriote, libanesi ed egiziane.

I gruppi che gestiscono il traffico dei clandestini sono solitamente composti da pochi elementi che normalmente agiscono separati, utilizzando autonome strutture e metodi operativi.

Le principali rotte migratorie che conducono in Europa passano attraverso:

- Turchia, Bulgaria, Grecia;
- • Asia centrale e Medio Oriente, Turchia, Grecia;
- • Turchia, Romania e/ o Bulgaria, Serbia, Montenegro;
- • Asia, Africa, Medio Oriente, Turchia, Bulgaria, Romania, Ungheria.

5. Paesi CSI

La Russia rappresenta area di transito di migranti provenienti dall'Asia centrale, dai Paesi dell'Europa orientale e dalla Corea del Nord diretti verso l'Europa centrale ed occidentale, nonché verso il Medio Oriente, da sfruttare quale forza lavoro ed a scopi sessuali. I Paesi confinanti con la Russia e segnatamente l'Ucraina rappresentano un "corridoio" ideale per entrare nell'UE. In quest'ottica va inquadrata la diminuzione del numero di immigrati diretti verso i Balcani, che sembrano prediligere la rotta centroeuropea da quando (gennaio 2007) Romania e Bulgaria sono entrate a far parte della UE.

Al riguardo va fatta specifica menzione della Romania, attraversata dai flussi diretti verso i Paesi dell'Europa centrale (soprattutto Austria ed Ungheria) e marginalmente della Regione balcanica.

I gruppi criminali maggiormente impegnati nel traffico verso la Romania sono quelli moldo-transnistriani e ucraini. Per quanto concerne quelli ucraini, il

monopolio del traffico è sostanzialmente gestito dall'organizzazione mafiosa "SOLSNETSVO", risultante del connubio di malavitosi e probabili ex appartenenti alle disciolte strutture dei Servizi di intelligence, che gestisce in particolare l'indotto criminale della regione di Odessa.

Relativamente all'emigrazione dalla Moldova, particolarmente diffusa è la contraffazione di documenti d'identità romeni, sia perché utili in ambito europeo sia, soprattutto, per la contestuale facilità d'uso per il clandestino. Infatti l'assoluta similitudine, anche linguistica, tra Romania e Moldova rende pressoché indistinguibile la diversa nazionalità agli addetti al controllo di qualsiasi altro Paese europeo.

Le rotte usate per entrare in Europa, oltre a quella diretta dalla Moldova alla Romania, sono principalmente due:

- la prima passa attraverso Chisinau, Istanbul, Nicosia, Larnaca ed il porto di Patrasso;
- la seconda transita attraverso Chisinau, la Transnistria, la città di Odessa e Berlino.

Vanno segnalate, inoltre, le organizzazioni criminali operanti al confine con la Turchia, denominate "georgiane", formate da greci rientrati dalla Georgia dopo gli scontri del 1992 in Abkhazia.

I georgiani hanno importanti connessioni con la mafia di Tbilisi e con quella russo-moscovita. Dopo la decisione politica che ha disposto l'allontanamento da

Mosca di tutti i georgiani - in risposta alla politica del Presidente Saakashvili - gli oriundi sono stati gli unici ad aver avuto accesso alla capitale russa utilizzando un passaporto comunitario come cittadini greci. Tale concessione ha agevolato la gestione del traffico di clandestini tra i confini georgiani e quelli ceceni. Inoltre, secondo quanto noto, l'acquisto di un visto Schengen abilmente contraffatto sarebbe possibile presso organizzazioni georgiane che lo venderebbe al costo di circa 2.000 euro. Il prezzo lieviterebbe a 3.000 - 5.000 euro qualora reperito illecitamente presso qualche Ambasciata europea.

Queste organizzazioni utilizzano anche autoarticolati per il trasporto illegale di clandestini. I mezzi transiterebbero in Turchia e quindi in Grecia (attualmente il traffico si sta estendendo alla Bulgaria, neoaffiliata all'Unione Europea). Lo stesso avverrebbe con le navi che approdano a Costanza (Romania) e Varna (Bulgaria) salpando dai porti georgiani.

6. Conclusioni e raccomandazioni

L'analisi svolta dal Comitato, con particolare riferimento alla valutazione dei dati quantitativi forniti dalle diverse Istituzioni a vario titolo competenti nella materia, conferma la serietà del fenomeno e l'esigenza di realizzare un costante monitoraggio della sua evoluzione, al fine di realizzare con tempestività gli interventi più idonei ad un efficace contrasto.

Così come ricordato in premessa, il ruolo svolto dagli organismi di intelligence risulta centrale per una piena ed approfondita conoscenza delle caratteristiche della minaccia, a sua volta elemento imprescindibile per una pianificazione delle migliori strategie di prevenzione e di risposta a fenomeni così gravi.

Il Comitato auspica la piena ridefinizione di un modello per la sicurezza nazionale coerente con l'evoluzione multidimensionale della tipologia dei rischi. In questo spirito, il Comitato, in virtù delle indagini condotte, intende offrire le seguenti raccomandazioni. Esse sono ripartite tra raccomandazioni rivolte al potenziamento delle attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani in quanto minaccia alla sicurezza dell'Italia e dell'Europa; e raccomandazioni orientate a rafforzare la capacità di analisi dei nostri apparati di intelligence.

Sotto il primo profilo, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della

Repubblica:

1. auspica che il Governo si impegni con ogni sforzo a promuovere una concreta ed efficace collaborazione internazionale, che consenta di intervenire tempestivamente nei Paesi di origine, transito e destinazione dei flussi della tratta degli esseri umani. Appare necessario che gli Stati di destinazione stabiliscano azioni concrete di cooperazione allo sviluppo ma anche, in parallelo, a livello giudiziario e di polizia con i Paesi di origine e transito. L'accordo di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia, recentemente ratificato dal Parlamento italiano, rappresenta un importante terreno di verifica delle possibilità di implementazione di tale cooperazione;
2. ravvisa l'urgente necessità di migliorare la formazione professionale di coloro che, preposti a prevenire e a contrastare il crimine organizzato in generale, siano chiamati ad occuparsi della tratta in particolare, favorendo forme di aggiornamento con carattere di uniformità tra gli appartenenti ai vari apparati dello Stato;
3. riconosce l'esigenza di promuovere una maggiore e più efficace centralizzazione nella raccolta delle informazioni quantitative e qualitative sui rischi connessi alla tratta degli esseri umani. In tal senso, sarebbe da valutare l'opportunità di demandare tale coordinamento centralizzato ad un organismo autonomo ed indipendente che, privo di funzioni operative,

determini parametri di misurazione uniformi e confrontabili e raccolga i dati provenienti dalle varie istituzioni ed organismi interessati nel pubblico e nel privato, anche al fine di fornire un rapporto periodico al Parlamento ed al Governo. Un tale organismo potrebbe favorire altresì l'attività di cooperazione internazionale, particolarmente utile nel contrasto a fenomeni non riducibili alla singola dimensione nazionale. In tal senso, già la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione Europea hanno prodotto una serie di documenti¹⁷ nei quali si ribadisce la necessità di istituire, a livello nazionale, una figura in grado di raccordare l'azione di tutti i soggetti interessati alla prevenzione, al contrasto e all'assistenza delle vittime della tratta, creando le basi per l'istituzione del cosiddetto "National Rapporteur". Ad oggi, tre soli Stati membri dell'UE (Finlandia, Paesi Bassi e Portogallo) hanno provveduto all'istituzione del *National Rapporteur*, mentre altri nove (Romania, Bulgaria, Ungheria, Irlanda, Svezia, Estonia, Lettonia, Lituania, Belgio) si sono dotati di un meccanismo equivalente di stretto coordinamento centrale delle strutture e dei meccanismi di valutazione ed analisi del fenomeno. L'Italia dovrebbe adeguarsi rapidamente alle indicazioni dell'Unione Europea in tal senso.

4. ravvisa l'esigenza, sul piano giudiziario, di integrare i Protocolli

¹⁷ European Commission (2004): Report of the experts group on THB; Council of the European Union (2008) "EU annual Report on human rights 2008", doc. n. 14146/08/rev.1 e European Commission doc. n. COM(2008) 657 final.

d'Intesa siglati nel 2005 tra numerose Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) e Procure Generali della Repubblica, finalizzati allo scambio di informazioni e notizie che, sulla base dei c.d. reati spia, possano fornire elementi di indagine per accertare l'eventuale presenza del più grave reato di tratta di persone. L'auspicata integrazione dovrebbe prevedere l'inclusione nell'operatività dei Protocolli delle Forze di Polizia e delle ONG che risultano iscritte nell'apposito albo presso il Ministero delle Pari Opportunità, per l'individuazione di criteri condivisi e omogenei di coordinamento delle azioni di contrasto alla tratta di esseri umani. In tal modo, si potrà ottenere la positiva conseguenza di un approfondimento della materia anche da parte della polizia giudiziaria, la quale sarà spinta a non fermare le indagini ai cosiddetti "reati spia", ma a cogliere – con il coinvolgimento delle ONG – gli aspetti di reati più gravi, con la stessa tecnica delle indagini in materia di criminalità organizzata. Va infatti ricordato che se anche i reati non DDA (es. favoreggiamento della prostituzione) possono comportare gravi pene, tuttavia essi non colgono la realtà nuova e più grave della tratta, della quale possono non individuare l'intera catena che, peraltro, conduce generalmente all'estero;

5. propone un intervento normativo, volto ad estendere le misure di assistenza ai familiari delle vittime di tratta, ivi incluso il rilascio di permesso di soggiorno anche ai fini di ricongiungimento familiare. Tale

intervento appare utile per agevolare la collaborazione di cittadini stranieri presenti in Italia in condizioni di clandestinità con gli organi inquirenti e di polizia giudiziaria;

6. propone un ulteriore intervento normativo, volto ad introdurre nel nostro codice penale il reato di "danneggiamento, soppressione, occultamento, detenzione, falsificazione, procacciamento di documenti di identità e di viaggio, al fine di realizzare o agevolare i delitti connessi alla tratta di persone". Tale intervento consentirebbe peraltro all'Italia la piena ottemperanza alle previsioni della Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa (2005) sulle azioni per prevenire la tratta di esseri umani, le cui raccomandazioni sono già state in larghissima parte recepite nel nostro ordinamento giuridico.

7.

Sotto il profilo dell'attività di intelligence, il Comitato intende contribuire alla integrazione dell'analisi tradizionale dei rischi per la sicurezza con le nuove tipologie di minaccia e, in tal senso, raccomanda:

1. il rafforzamento dell'attività preventiva degli organismi di intelligence, con particolare riguardo alla formazione del personale operativo, all'addestramento e alla capacità di integrazione dell'analisi multidimensionale e multidisciplinare;
2. la deliberazione da parte del Comitato Interministeriale per la sicurezza della

Repubblica (CISR) del fenomeno della tratta di esseri umani tra gli indirizzi e le finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza del Paese, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124;

3. sulla minaccia posta dalla tratta degli esseri umani, la piena e conseguente realizzazione, in capo al Dipartimento Informazioni per la Sicurezza (DIS), dei compiti di coordinamento delle attività svolte dalle Agenzie, di raccolta delle informazioni, nonché di elaborazione delle analisi, che gli sono attribuiti dalla stessa Legge.

Il Comitato, nell'esprimere apprezzamento per la qualità dell'attività info-operativa svolta dalle Agenzie di intelligence (AISE e AISI), ritiene che queste ultime debbano, coerentemente con le indicazioni delineate dal Governo, includere organicamente i rischi connessi alla tratta di esseri umani nella loro attività ordinaria, attraverso il potenziamento degli strumenti e dei canali informativi tanto sul territorio nazionale quanto nelle aree geografiche di provenienza dei flussi, secondo le competenze di ciascuna Agenzia.

E' indispensabile, infatti, che il fenomeno sempre più vasto ed articolato dell'immigrazione clandestina venga gestito ed affrontato anche sotto il profilo specifico della tratta degli esseri umani, in considerazione dei suoi effetti sulla sicurezza nazionale.

Il contrasto a tale fenomeno, anche alla luce delle menzionate violazioni di

intangibili diritti umani fondamentali, può essere considerato come un valido e significativo indicatore dell'adeguatezza del nostro apparato di informazione per la sicurezza a provvedere ad una efficace tutela degli interessi della Nazione. Esso è parte della capacità dell'Italia di condividere in modo responsabile ed attivo gli oneri derivanti da una sicurezza adeguata alle sfide del XXI secolo, con al centro l'affermazione dei diritti umani universali, delle garanzie dei cittadini e della dignità di ogni persona.

Appendice 1

Il quadro normativo internazionale: definire la tratta di esseri umani

I dati riportati nella parte precedente poggiano su una solida base giuridica internazionale, cui poi si collega quella nazionale che genera le statistiche sul fenomeno.

Gli strumenti giuridici vincolanti adottati dalla comunità internazionale in tema di tratta di esseri umani sono il *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, addizionale alla *UN Convention against Transnational Organised Crime*, e la successiva *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. La Convenzione¹⁸ e il Protocollo¹⁹ ONU sono stati adottati con risoluzione A/RES/55/25 del 15 Novembre 2000 alla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e sono entrati in vigore, in seguito alla loro 40ª ratifica, rispettivamente il 29 settembre 2003 e il 25 dicembre 2003. La Convenzione del Consiglio d'Europa è invece successiva essendo stata adottata dal Comitato dei Ministri il 3 maggio 2005 [CETS n° 197]. Aperta alle firme a Varsavia il 16 maggio 2005 in occasione del terzo vertice dei capi di stato e governo degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, è entrata in vigore il 1° febbraio 2008, dopo la sua decima ratifica²⁰.

¹⁸ Essa è anche nota come Convenzione di Palermo, in quanto nel capoluogo siciliano si è svolta dal 12 al 15 dicembre 2000 una Conferenza internazionale durante la quale la Convenzione e i relativi Protocolli sono stati aperti alla firma. Gli Stati Membri firmatari sono 117, mentre gli Stati Parte della Convenzione sono 123 (alla data del 10 settembre 2008).

¹⁹ Gli Stati Membri firmatari sono 147, mentre gli Stati Parte del Protocollo sono 146 (alla data del 10 settembre 2008).

²⁰ Alla data odierna (10 settembre 2008), la Convenzione è stata ratificata da Albania, Armenia, Austria, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Francia, Georgia, Lettonia, Malta, Moldavia, Norvegia, Portogallo, Romania e dalla Repubblica Slovacca, e firmata da altri 23 Stati Membri: Andorra, Belgio, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro, Olanda, Polonia, Regno Unito, San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina e Ungheria. Da notare che la Convenzione non è limitata solo agli Stati Membri del Consiglio d'Europa; anche Stati non membri e la stessa Comunità Europea possono diventare parte di essa.

Le quattro P

Entrambe le summenzionate normative internazionali perseguono i seguenti scopi, riassunti convenzionalmente e sinteticamente con la formula delle **quattro “P”**:²¹

- **Prevenire** la tratta;
- **Proteggere** i diritti umani delle vittime;
- **Perseguire** gli autori di reato;
- **Promuovere** la cooperazione internazionale.

Le due normative internazionali sono rispettivamente incentrate su aspetti diversi: infatti, mentre il Protocollo ONU è volto soprattutto a prevenire e reprimere la tratta, a punirne gli autori e a promuovere la cooperazione internazionale, la Convenzione CoE è indirizzata in particolare a proteggere i diritti umani delle vittime di tratta e a fornire protezione e assistenza non solo alle vittime ma anche ai testimoni. Benché anche la Convenzione di Palermo e il relativo Protocollo contengano delle norme a protezione delle vittime e dei testimoni in genere il primo²² e di tratta il secondo²³, la disciplina di cui alla Convenzione CoE è molto più dettagliata sul tema, cui è dedicato un intero capitolo, il III, composto da ben 8 articoli²⁴. Vediamo infatti

²¹ L'articolo 2 (*Statement of purpose*) del Protocollo contro la tratta infatti sancisce che: «*The purposes of this Protocol are: (a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children; (b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and (c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives*», mentre l'articolo 1 (*Purposes of the Convention*) della Convenzione CoE stabilisce: «*1. The purposes of this Convention are: a) to prevent and combat trafficking in human beings, while guaranteeing gender equality; b) to protect the human rights of the victims of trafficking, design a comprehensive framework for the protection and assistance of victims and witnesses, while guaranteeing gender equality, as well as to ensure effective investigation and prosecution; c) to promote international cooperation on action against trafficking in human beings...*»

²² Si vedano gli articoli 24 (*protection of witnesses*) e 25 (*assistance to and protection of victims*).

²³ Si veda il Titolo II (*protection of victims of trafficking in persons*), composto dagli articoli 6 (*assistance to and protection of victims of trafficking in persons*), 7 (*status of victims of trafficking in persons in receiving States*), e 8 (*repatriation of victims of trafficking in persons*).

²⁴ *Chapter III – Measures to protect and promote the rights of victims, guaranteeing gender equality:*

Article 10 – Identification of the victims

Article 11 – Protection of private life

Article 12 – Assistance for victims of trafficking

come la Convenzione CoE si basa sul riconoscimento del principio secondo il quale la tratta costituisce una grave violazione dei diritti umani ed un'offesa alla dignità e integrità della persona; principio stabilito dalla *Recommendation No R(2000)11 of the Committee of Ministers on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation*.

In ogni caso, sia il Protocollo ONU che la Convenzione CoE, riflettono le linee-guida stabilite dallo *United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking in Human Beings*, il quale stabilisce che i diritti umani delle vittime di tratta devono essere al centro degli sforzi volti a prevenire e contrastare la tratta e a proteggere, assistere e fornire un risarcimento alle vittime.²⁵

In breve, il Protocollo ONU e la Convenzione europea²⁶ prevedono:

- Una lista di misure assistenziali obbligatorie a favore delle vittime (assistenza medica e psicologica; supporto per la loro reintegrazione nel tessuto sociale d'origine; risarcimento dei danni subiti; fornitura di un alloggio);²⁷
- La possibilità di rilasciare permessi di soggiorno alle vittime, sia per ragioni umanitarie sia per consentirne la cooperazione con le autorità;²⁸

Article 13 – Recovery and reflection period

Article 14 – Residence permit

Article 15 – Compensation and legal redress

Article 16 – Repatriation and return of victims

Article 17 – Gender equality

²⁵ Claisse, Simon; *Measures to Protect and Promote the Rights of Victims of Trafficking in Human Beings*, in *Action against Trafficking in Human Beings – Prevention, Protection and Prosecution, Regional Seminar Proceedings*; Nicosia, Cyprus, 15-16 February 2007; Council of Europe; p. 19.

²⁶ Si veda al riguardo: Requena, Marta; *Opening of the Seminar*; in *Action against Trafficking in Human Beings – Prevention, Protection and Prosecution - Regional Conference Proceedings*; Athens, Greece, 5-6 December 2006; Council of Europe; p. 12.

²⁷ Si veda l'art. 6 (*assistance to and protection of victims of trafficking in persons*) del Protocollo ONU e gli artt. 12 (*assistance for victims of trafficking*) e 15 (*compensation and legal redress*) della Convenzione CoE.

²⁸ Al riguardo, l'art. 7 (*status of victims of trafficking in persons in receiving States*) del Protocollo ONU prevede che «...ogni Stato Parte dovrà considerare l'adozione di misure legislative, o altri strumenti

- La previsione della responsabilità penale, civile o amministrativa delle persone giuridiche per il reato di tratta; tale responsabilità non pregiudica quella penale delle persone fisiche che hanno commesso il reato;²⁹
- La cooperazione tra autorità pubbliche, organizzazioni non governative e membri della società civile, al fine di prevenire la tratta e proteggere le vittime.³⁰
- La necessità di condurre campagne di sensibilizzazione rivolte verso le potenziali vittime di tratta, così come azioni volte a scoraggiare i clienti delle vittime, a fini di prevenzione;³¹
- Le novità quindi introdotte dalla Convenzione CoE consistono essenzialmente nella³²:
- Istituzione, nei Paesi di destinazione, di un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni, al fine di consentire alla vittima di sottrarsi all'influenza del trafficante e di decidere se cooperare o meno con le autorità;³³
- Possibilità di punire i clienti delle vittime di tratta per aver beneficiato delle relative prestazioni;³⁴
- Previsione di una clausola di non punibilità per le vittime, al fine di evitare che la polizia

appropriati, che permettano alle vittime di tratta di rimanere nel territorio dello Stato, temporaneamente o permanentemente, nei casi appropriati», e l'art. 14 (residence permit) della Convenzione CoE.

²⁹ Si veda l'art. 10 (*liability of legal persons*) della Convenzione di Palermo e l'art. 22 (*corporate liability*) della Convenzione CoE, ai sensi del quale la persona giuridica deve essere considerata responsabile di tratta, commessa a beneficio di una persona fisica che agisca individualmente o come membro di un organo della persona giuridica.

³⁰ Si veda al riguardo l'art. 6 (*assistance to and protection of victims of trafficking in persons*), comma 3, e l'art. 9 (*prevention of trafficking in persons*), comma 3, del Protocollo ONU; il capitolo VI (*international cooperation and cooperation with civil society*), l'art. 5 (*prevention of trafficking in human beings*), comma 6, l'art. 6 (*measures to discourage the demand*) lettera b), l'art. 12 (*assistance for victims of trafficking*) comma 5, e l'art. 35 (*cooperation with civil society*) della Convenzione CoE.

³¹ Si veda l'articolo 9 (*prevention of trafficking in persons*) comma 2 del Protocollo ONU, e gli artt. 5 (*prevention of trafficking in human beings*) e 6 (*measures to discourage the demand*) della Convenzione CoE.

³² Si veda: Requena, Marta; *Opening of the Seminar*; in *Action against Trafficking in Human Beings – Prevention, Protection and Prosecution - Regional Conference Proceedings*; Athens, Greece, 5-6 December 2006; Council of Europe; p. 12.

³³ Si veda al riguardo l'art. 13 (*recovery and reflection period*).

³⁴ Si veda l'art. 19 (*criminalisation of the use of services of a victim*), che invita gli Stati Membri a punire i clienti delle vittime per utilizzo dei servizi da queste forniti in conseguenza del loro sfruttamento, qualora i clienti siano a conoscenza della loro condizione di vittime.

e le autorità pubbliche le trattino come criminali o immigrate clandestine;³⁵

- Creazione di un meccanismo indipendente per il monitoraggio dell'implementazione della Convenzione (GRETA)³⁶.

La definizione di crimine organizzato transnazionale

Ai sensi della Convenzione ONU contro il Crimine Organizzato Transnazionale (Articolo 3(2)), il “reato transnazionale” ricorre in una delle seguenti quattro ipotesi, ossia quando:

- a. «sia commesso in più di uno Stato;*
- b. ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato;*
- c. ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;*
- d. ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali nel territorio di un altro Stato.»*

Per “gruppo criminale organizzato” (articolo 2(a) Convenzione di Palermo) deve intendersi un gruppo che abbia le seguenti caratteristiche:

- deve trattarsi di un gruppo strutturato (così come si evince dai lavori preparatori³⁷, non è necessario che la gerarchia interna al gruppo, e la partecipazione dei membri, sia statica, ben definita ed immutabile nel tempo. Questo al fine di includere nella definizione non solo gruppi organizzati verticalmente, ossia gerarchicamente, ma anche gruppi

³⁵ Si veda l'art. 26 (*non-punishment provision*), che prevede che le vittime non debbano essere punite per gli atti illegali da esse compiuti, laddove vi siano state costrette dalla loro situazione.

³⁶ Si tratta di un gruppo di esperti indipendenti che diventerà operativo nel 2009 (si veda il Capitolo VII – monitoring mechanism).

³⁷ UNODC; *Travaux Préparatoires of the negotiation for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*; New York, USA; UN; 2006; p. 17.

organizzati orizzontalmente, dove i ruoli non sono ben definiti e mutano di volta in volta);

- sia formato da tre o più persone;
- che esista da un certo periodo di tempo (la normativa non specifica da quanto tempo il gruppo debba sussistere per ricadere in tale definizione. Di sicuro non deve trattarsi di un gruppo appena istituito o creato solo per la commissione di un singolo reato);
- i suoi membri agiscano in concerto (ossia per il raggiungimento di un fine comune);
- allo scopo di commettere dei *serious crimes*³⁸ o dei reati previsti dalla Convenzione³⁹;
- al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un beneficio economico o materiale.

Riassumendo, si può quindi dire che le principali caratteristiche di un “gruppo criminale organizzato transnazionale” sono:

- un gruppo strutturato e finalizzato alla commissione di attività illegali;
- per la massimizzazione dei profitti;
- con una dimensione internazionale.

La definizione di tratta di esseri umani

La tratta di esseri umani è definita dall'articolo 3(a) del Protocollo ONU contro la tratta, come quell'attività consistente nel «*reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o*

³⁸ Per *serious crime* si intende il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, o con pena più severa (si veda l'articolo 2(b) della Convenzione di Palermo).

³⁹ Essi sono: la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato (art. 5), il riciclaggio dei proventi del reato (art. 6), la corruzione (art. 8), l'ostruzione della giustizia (art. 23).

tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, la servitù e la rimozione di organi.»⁴⁰ Gli Stati Parte del Protocollo sono quindi obbligati a penalizzare tale condotta.

È interessante al riguardo notare come la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta, all'articolo 4(a), riprenda la medesima definizione, sancendo così l'eccellenza di una definizione lungamente dibattuta e ampiamente riconosciuta dalla comunità internazionale, e che vuole essere chiara e comprensiva di tutte le forme di sfruttamento. Al riguardo è importante notare come l'ultimo paragrafo dell'articolo 3(a) contenga una clausola di chiusura aperta, dove l'elenco delle possibili forme di sfruttamento non vuole essere esaustivo, bensì puramente esemplificativo dei fenomeni ad oggi noti. Anche la descrizione delle modalità e dei mezzi di coercizione utilizzabili è stata lasciata volutamente ampia, in modo da poter comprendere un'estesa gamma di comportamenti finalizzati alla tratta di persone.

Occorre però sottolineare una lieve differenza nell'applicabilità dei due strumenti giuridici internazionali summenzionati (il Protocollo ONU e la Convenzione CoE). Sebbene infatti l'articolo 4(a) della Convenzione CoE riprenda esattamente la definizione di cui all'articolo 3(a) del Protocollo ONU, la prima ha un'applicabilità più ampia. Infatti, il Protocollo ONU, in ragione della sua accessorietà alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato

⁴⁰ Si riporta di seguito il testo originale dell'articolo 3(a): «*Trafficking in persons*” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.»

transnazionale, troverà applicazione solo laddove esistano i seguenti due requisiti: 1) la tratta sia posta in essere a livello transnazionale; 2) da parte di un gruppo criminale organizzato.⁴¹ La Convenzione CoE invece è applicabile a tutte le forme di tratta: a livello nazionale o transnazionale, posta o meno in essere da un gruppo criminale organizzato.

L'articolo 3(b) Prot. (art. 4(b) Conv. CoE) specifica poi che il consenso della vittima al proprio sfruttamento è del tutto irrilevante quando sono stati impiegati nei suoi confronti uno o più mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli di cui al paragrafo (a). In tal caso, infatti, la volontà della vittima deve ritenersi viziata dall'impiego di tali mezzi in quanto non liberamente espressa, bensì estorta.

Una diversa disciplina vige invece per il minore che, ai sensi dell'articolo 3(d) Prot. (art. 4(d) Conv. CoE) deve intendersi la persona di età inferiore agli anni 18. Per il minore, infatti, il paragrafo (c) stabilisce che il suo reclutamento, trasporto, trasferimento e alloggiamento a fini di sfruttamento, costituisce tratta anche nel caso in cui nei suoi confronti non sia stato impiegato alcuno dei mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli di cui al paragrafo (a). Questo perché il consenso del minore non è mai validamente prestato, essendo egli/ella privo/a della capacità di agire, ossia della capacità di essere parte di un negozio giuridico; capacità che si acquisisce al compimento del diciottesimo anno d'età (si veda l'articolo 2 del Codice Civile).

Occorre al riguardo precisare che la vittima spesso acconsente al reclutamento iniziale,

⁴¹ L'articolo 4 (scope of application) del Protocollo ONU stabilisce infatti: «*This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 5 of this Protocol, where those offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of victims of such offences.*» L'articolo 5 comma 1 obbliga gli Stati Parte a penalizzare la tratta di persone, qualora sia commessa intenzionalmente.

basato sull'inganno e su false informazioni circa il luogo dove sarà portata e cosa accadrà una volta arrivata. Tale consenso è tuttavia reso irrilevante se non dall'inganno iniziale, dal successivo uso della forza o di altri mezzi coercitivi e abusivi da parte dello sfruttatore. Tra l'altro, il consenso della vittima al suo iniziale reclutamento non significa necessariamente consenso alla tratta e allo sfruttamento.

La Convenzione del Consiglio d'Europa, inoltre, aggiunge, alla lettera e) dell'articolo 4 che per "vittima" deve intendersi ogni persona naturale sottoposta a tratta di esseri umani, così come definita da questo articolo. Occorre al riguardo notare che tale paragrafo non definisce gli elementi identificativi delle vittime di tratta, al fine di distinguere una vittima di tratta da una persona oggetto di traffico di migranti.

Gli elementi costitutivi della tratta: azioni, mezzi e scopo del reato

Come si evince dalla definizione, la tratta presenta tre elementi costitutivi:

- a. Azioni: reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggiamento forzato;
- b. Mezzi: minaccia, uso della forza o di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità;
- c. Scopo del reato: sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, schiavitù e pratiche similari, servitù, rimozione di organi.

Di seguito si esaminerà in cosa consistono questi elementi, al ricorrere dei quali si è in presenza del reato di tratta di persone.

AZIONI - Le tre fasi della tratta

FASE 1 – IL RECLUTAMENTO

Il reclutamento può avvenire con diversi mezzi e metodi. Per quel che riguarda i mezzi, esso può essere attuato ricorrendo alla violenza fisica e all'uso della forza (ad esempio col rapimento della vittima), o usando minacce, o con il consenso della vittima ottenuto attraverso l'inganno o altre forme di coercizione. I metodi di reclutamento, invece, variano, dipendendo dal *modus operandi* e dal livello di organizzazione dei trafficanti. Essi includono: reclutatori individuali alla ricerca di potenziali vittime in locali pubblici quali bar, caffè, club e discoteche; il reclutamento operato da network informali di amici o familiari; annunci e agenzie che offrono possibilità di studio, lavoro, matrimonio o viaggio all'estero.

FASE 2 – IL TRASPORTO

Il trasporto può avvenire transnazionalmente o all'interno dei confini nazionali, e può includere il recepimento della vittima in diversi punti nel corso del trasporto. Le vittime sono trasferite lontano dal luogo di provenienza e sono sottoposte ad un costante controllo da parte dei trafficanti, dai quali sono dipendenti per tutti i generi di prima necessità, quali cibo e vestiti, ma anche per l'alloggio. Inoltre, nel caso di tratta transnazionale, le vittime sono particolarmente vulnerabili poiché, oltre alla difficoltà della lingua e di un contesto non conosciuto, temono di venire arrestate o rimpatriate dalle autorità locali per ingresso illegale nel territorio dello Stato, e questo le rende ancora più dipendenti dai trafficanti per la protezione che essi possono offrire nei confronti delle autorità. Spesso durante il viaggio le vittime vengono private dei documenti d'identità per impedire che scappino e ritornino nella terra d'origine, e sottoposte a molestie sessuali, stupri e varie forme di violenza psicologica e fisica per tenerle sottomesse. Durante tale fase può anche accadere che le vittime vengano vendute ad altri gruppi criminali prima di

raggiungere la destinazione finale. Le vittime delle organizzazioni dedite allo sfruttamento della prostituzione vengono spesso spostate da una località ad un'altra da parte dello stesso gruppo criminale al fine di assicurare un *turn-over* gradito alla clientela, e per sviare eventuali indagini (c.d. "sistema a carosello"). La corruzione di autorità competenti da parte di tali gruppi criminali è un fenomeno che ne ostacola fortemente la repressione.

Il trasporto avviene attraverso diversi mezzi: auto, camion, pullman, treno, nave o aereo, qualora sia a livello transnazionale, può avvenire attraverso canali migratori legali o illegali. Vi sono, infatti, tre modi di ingresso negli Stati di destinazione:

- "Covert", ossia occulta, evitando i controlli di frontiera – avviene quando la frontiera viene oltrepassata al di fuori dei punti doganali (ad esempio attraversando foreste o guadando fiumi), ovvero quando, pur passando per i punti doganali, le vittime sono nascoste all'interno di veicoli, container, o altri mezzi di trasporto.
- "Overt", palese, presentando documenti d'identità che garantiscono al titolare il diritto di ingresso nel Paese – è il caso di documenti falsi o rubati;
- "Overt", palese, ma presentando documenti *bona fide* che assicurano l'ingresso nel Paese al loro detentore – è il caso di visti per motivi di lavoro, studio o turistici, opportunamente contraffatti dal trafficante e di cui la vittima è quasi sempre del tutto ignara.

FASE 3 – ACQUISTO, VENDITA, ALLOGGIAMENTO FORZATO DI UNA PERSONA

È durante questa fase che avviene lo sfruttamento, ossia il fine perseguito dal trafficante, lo scopo del reato. Una volta arrivate a destinazione le vittime si rendono conto del loro stato e condizione di schiavitù e, come una merce, sono suscettibili di essere vendute e acquistate da

diversi gruppi criminali, in un susseguirsi di venditori e acquirenti. Se non già previamente sottratti, i documenti d'identità vengono tolti alle vittime al loro arrivo a destinazione, venendo così a confermare il loro *status* di immigrate clandestine, impedendole così di scappare altrove, di tornare nello Stato d'origine o di cercare aiuto. Inoltre, spesso le vittime provengono da realtà sociali in cui le forze dell'ordine vengono percepite dalla popolazione più come una forza d'oppressione che un servizio alla comunità, e ciò le rende riluttanti a contattare la polizia per denunciare la loro situazione e i trafficanti.

Nella realtà fenomenologica queste tre fasi appena descritte non sempre sono chiaramente definite e distinte, in quanto vi possono essere delle parziali sovrapposizioni. Inoltre, in un singolo caso di tratta vi possono anche essere diversi Paesi di transito e destinazione, così come diverse fasi di trasporto e sfruttamento, dal momento che la medesima vittima può essere trafficata in tempi diversi da vari gruppi criminali organizzati. Al contrario, vi possono essere casi in cui non vi è alcun Paese di transito in quanto gli Stati di origine e destinazione sono tra loro confinanti.

MEZZI

Perché sussista la tratta è sufficiente la ricorrenza di uno solo dei seguenti elementi:

L'INGANNO – Abbiamo già visto come la tratta non sia mai consensuale e che, laddove la vittima abbia inizialmente prestato il proprio consenso, esso è inficiato dall'impiego di mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli da parte dello sfruttatore. Del resto, è proprio la natura non consensuale della tratta che la distingue da altre forme di migrazione.

L'inganno può riguardare due elementi: 1) il tipo di lavoro che la vittima andrà a svolgere; 2) le condizioni lavorative. Per quel che riguarda il primo aspetto, le vittime vengono spesso reclutate

prospettando loro un lavoro come cameriere, badanti, baby-sitter, ballerine, ecc., mentre nella maggior parte dei casi verranno sfruttate nel mercato della prostituzione. Nel secondo caso invece le vittime sono consapevoli del fatto che una volta arrivate a destinazione saranno costrette a lavorare nel mercato del sesso e/o prostituirsi, ma non hanno idea delle condizioni lavorative: del fatto che saranno costrette a lavorare sulla strada e ad avere rapporti sessuali non protetti, delle minacce e violenze continue a cui verranno sottoposte per tenerle soggiogate, e così via.

LA COERCIZIONE - Fatta eccezione per il minore degli anni 18 – il cui consenso è sempre irrilevante - il Protocollo richiede, affinché possa parlarsi di tratta, la distorsione della libera volontà della persona vittimizzata. Tale distorsione può essere ottenuta attraverso varie forme di coercizione, sia fisica che psicologica: ad esempio impedendo la libertà di scelta e movimento; ricorrendo all'uso della forza per rapire la vittima o della violenza; minacciando la vittima di ledere la sua integrità fisica o quella dei membri della sua famiglia. La coercizione ha lo scopo di tenere la vittima sotto controllo e impedirne l'autodeterminazione.

L'ABUSO DI UNA POSIZIONE DI VULNERABILITÀ – Si riferisce, così come interpretata nei lavori preparatori⁴², a quella «situazione nella quale la persona coinvolta non ha reale ed accettabile alternativa se non quella di soggiacere all'abuso.» Con quest'espressione s'intende quindi un comportamento di persuasione, realizzato dai trafficanti sulla vittima, che sfrutti la sua condizione d'inferiorità, come accade, ad esempio, nel caso di vittime di minore età. L'abuso di una posizione di vulnerabilità è l'altra faccia della medaglia dell'abuso di autorità, che ricorre ad esempio nell'ipotesi in cui dei genitori decidano di vendere il/la proprio/a figlio/a o quando chiunque esercita una forma di autorità, di controllo, verso la vittima (si pensi ad esempio a chi esercita la “potestà maritale” o al tutore), decida di cedere o vendere la vittima al trafficante, o è

⁴² UNODC; *Travaux Préparatoires of the negotiation for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*; New York, USA; UN; 2006; p. 347.

direttamente coinvolto esso stesso nella tratta.

SCOPO DEL REATO

Scopo del reato è lo sfruttamento della persona. Ai sensi della definizione di tratta accolta dalla comunità internazionale, lo sfruttamento include quello di tipo sessuale (come la prostituzione o la produzione di materiale pornografico); il lavoro o i servizi forzati; la schiavitù e le pratiche similari alla schiavitù (quali la schiavitù da debito, la servitù della gleba, il matrimonio servile ed il lavoro minorile); la servitù (che può essere sessuale, riproduttiva o domestica); la rimozione di organi.

L'espressione "sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale" è stata volutamente lasciata indefinita al fine di non influire sulle scelte politiche, sociali e culturali di ogni Paese in tema di prostituzione, onde evitare la mancata adesione di alcuni Stati, lasciandoli così liberi di definire, ognuno nel proprio ambito normativo, quale tipo di condotte rientrino in tale forma di sfruttamento.⁴³

L'espressione "lavoro o i servizi forzati" si riferisce a tutte quelle prestazioni che sono richieste da una persona ad un altro individuo dietro la minaccia di una qualche forma di sanzione. Si tratta dunque di servizi che non sono prestati volontariamente.⁴⁴

La "schiavitù" è lo *status* o condizione di una persona verso la quale vengono esercitati in tutto o in parte i poteri propri del diritto di proprietà (art. 1(1) *UN Slavery Convention*, 1926).

Le "pratiche similari alla schiavitù" sono: la schiavitù da debito (*debt bondage*), la servitù della gleba (*serfdom*), il matrimonio servile (*servile marriage*) ed il lavoro minorile (*child labour*). I primi tre sono rispettivamente definiti dall'articolo 1 lettere (a), (b) e (c) della

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Tale definizione però non include: «a) i lavori e servizi richiesti per effetto della normativa sul servizio militare obbligatorio; b) i lavori e servizi che rientrano nei normali obblighi civili del cittadino; c) i lavori e servizi richiesti per effetto di una sentenza di condanna; d) i lavori e servizi richiesti in caso di emergenza, come nel caso di minaccia al benessere di tutta o parte della popolazione; e) i servizi comunitari minori svolti dai membri della comunità nel diretto interesse della comunità stessa» (articolo 2, *Convention concerning Forced Labour* (ILO No. 29), 1930).

Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery del 1956.

Il *debt bondage* è lo stato o condizione derivante dalla promessa fatta da un debitore di estinguere il debito stesso attraverso la fornitura di servizi personali, o di quelli di una persona sotto il suo controllo, come garanzia per il creditore, nel caso in cui il valore di tali prestazioni non venga applicato per estinguere il debito o qualora la loro durata e natura non sia rispettivamente limitata e definita.

Il *serfdom* è la condizione dell'affittuario che non è libero di cambiare il proprio *status* di persona che è, per effetto di una legge, uso o costume, o di un accordo, obbligata a vivere e a lavorare su di un terreno di proprietà di un'altra persona, e a renderle determinati servizi, dietro ricompensa o meno.

Il matrimonio servile, ai sensi dell'articolo 1(c) della *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery*, ricorre quando: «(i) una donna, senza avere il diritto di rifiutare, è promessa o data in sposa dietro pagamento di una remunerazione in danaro o in natura; (ii) il marito di una donna, la famiglia del marito, o il clan a cui il marito appartiene, hanno il diritto di cederla ad un'altra persona dietro pagamento di una somma di danaro o altra forma di ricompensa; o quando (iii) una donna, alla morte del marito, è suscettibile di essere ereditata da un'altra persona.»

Il lavoro minorile infine si riferisce al lavoro che è psicologicamente, fisicamente, socialmente o moralmente pericoloso e dannoso per il minore, e che interferisce con la frequenza scolastica privandolo di tale opportunità, o lo obbliga ad abbandonare prematuramente la scuola, o gli richiede di combinare la frequenza scolastica con l'effettuazione di un lavoro pesante e con orari lavorativi particolarmente lunghi.

Per quel che riguarda la “servitù”, ne esistono tre forme: sessuale, riproduttiva e domestica. La prima include diverse pratiche: la prostituzione forzata e casi di asservimento sessuale⁴⁵; la seconda consiste nella gravidanza forzata, mentre la servitù domestica è una particolare forma di sfruttamento lavorativo che consiste nell’effettuazione forzata dei lavori domestici.

Occorre anche notare come nelle aree di conflitto si realizza il c.d. fenomeno del *military abduction*, ossia del rapimento di donne, in particolare ragazze, da parte di forze armate governative o di gruppi di ribelli, a fini di: asservimento sessuale (prostituzione)⁴⁶, gravidanza forzata⁴⁷, lavoro forzato⁴⁸ e reclutamento forzato di combattenti⁴⁹, quali forme particolari di sfruttamento.

⁴⁵ La servitù sessuale è considerata dall’articolo 7.1(g) dello Statuto della Corte Penale Internazionale (1998) un “crimine contro l’umanità”.

⁴⁶ Così come è avvenuto in Angola, nella ex Jugoslavia, in Sierra Leone, in Liberia e nella Repubblica Democratica del Congo.

⁴⁷ Tale pratica è stata impiegata come strumento di pulizia etnica nelle guerre civili in Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Bangladesh, Liberia e Uganda, ed è punita ai sensi dell’articolo 7.2(f) dello Statuto della Corte Penale Internazionale (1998).

⁴⁸ Consistente qui nello sfruttamento di civili (soprattutto donne e minori) come forma di umiliazione e di sostentamento di economie di guerra: essi vengono soprattutto impiegati in attività di sminamento e trasporto munizioni.

⁴⁹ Così come è accaduto in Sudan, Uganda, Sierra Leone e nella Repubblica Democratica del Congo.

Appendice 2

La partecipazione dell'Italia agli strumenti giuridici internazionali contro la tratta di persone e loro recepimento nel sistema normativo nazionale

Con riguardo agli strumenti giuridici internazionali vincolanti, esaminati nella precedente parte del rapporto, l'Italia ha firmato la **Convenzione CoE** in data 8 giugno 2005. Alla data odierna tuttavia tale Convenzione non risulta ancora ratificata.

Per quel che concerne invece la **Convenzione di Palermo e i relativi Protocolli addizionali**⁵⁰, l'Italia ha provveduto alla loro firma il 12 dicembre del 2000, data in cui si è svolta a Palermo la cerimonia di apertura delle firme, per poi procedere alla ratifica ed esecuzione con **legge n°146 del 16 marzo 2006**⁵¹.

L'art. 3 di tale legge definisce il reato transnazionale come «*il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni*⁵², qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: a) sia commesso in più di uno Stato; b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato.»

Il successivo art. 4 prevede poi una particolare circostanze aggravante, con aumento della pena da un terzo alla metà, nel caso in cui un *serious crime* sia stato posto in essere transnazionalmente da parte di un gruppo criminale organizzato.

L'autorità centrale responsabile per la reciproca assistenza giudiziaria tra gli Stati Parte,

⁵⁰ I Protocolli annessi alla Convenzione sono in tutto tre: oltre ai due Protocolli di cui alla prima parte del rapporto, ossia quello contro la tratta di persone e il traffico di migranti, vi è quello contro la produzione illecita e il traffico illegale di armi da fuoco, loro parti, componenti e munizioni (*Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition*). Tale Protocollo è stato adottato con risoluzione A/RES/55/255 del 31 maggio 2001 alla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ed è entrato in vigore, in seguito alla sua 40ª ratifica, il 3 luglio 2005.

⁵¹ Pubblicata sulla G.U. n. 85 dell'11 aprile 2006.

⁵² Nozione, questa, di *serious crime*, così come definita dall'art. 2(b) della Convenzione di Palermo.

che assicuri la rapidità e l'esecuzione o trasmissione delle richieste ricevute, è il Ministro della Giustizia (art. 5, comma 1). Il Ministro della Giustizia è tenuto, con cadenza annuale, ad informare le Camere sullo stato di attuazione degli artt. 16 e 18 della Convenzione di Palermo, in merito alla collaborazione tra gli Stati Parte rispettivamente in materia di estradizione e di assistenza giudiziaria (art. 6, L. 146/2006).

Il Ministro dell'Interno, a sua volta, è tenuto ad informare le Camere, sempre con cadenza annuale, circa lo stato di attuazione delle previsioni di cui all'art. 27 della Convenzione citata, ossia relativamente alla cooperazione internazionale di polizia (art. 8, L. 146/2006).

L'art. 9 comma 1 disciplina poi le operazioni sotto copertura, prevedendo una clausola di non punibilità per gli ufficiali di polizia giudiziaria (e loro ausiliari, ai sensi del comma 5) della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, e della Guardia di Finanza, appartenenti alle strutture specializzate (come quelle di contrasto all'eversione, al terrorismo e al suo finanziamento), o alla DIA, nei limiti delle proprie competenze, qualora nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine a tutta una serie di delitti, tra cui quelli contro la personalità individuale di cui agli artt. da 600 a 604 c.p.⁵³, anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego.

Il comma 5 dello stesso art. 9 prevede poi che *«per l'esecuzione delle operazioni può essere autorizzata l'utilizzazione temporanea di beni mobili ed immobili, di documenti di copertura, l'attivazione di siti nelle reti, la realizzazione e la gestione di aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi informatici, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con gli altri Ministri interessati. Con il medesimo decreto sono stabilite altresì le forme e le modalità per il coordinamento, anche in*

⁵³ Di cui al libro II, titolo XII, capo III, sezione I del codice penale, che comprende l'art. 601 che punisce specificamente la tratta di persone. Gli altri delitti per i quali sono consentite operazioni sotto copertura dalla L. 146/2006 sono: delitti commessi con finalità di terrorismo; il riciclaggio (art. 648bis c.p.); l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648ter c.p.); i delitti concernenti armi, munizioni ed esplosivi; i delitti previsti dall'art. 12 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine), commi 3, 3bis e 3ter del D.Lgs. 286/98 (T.U. sull'immigrazione); i delitti di cui all'art. 3 della Legge 20 febbraio 1958 n. 75 (c.d. Legge "Merlin").

ambito internazionale, a fini informativi e operativi tra gli organismi investigativi.»⁵⁴

Ancora prima dell'adozione di tale legge tuttavia, l'Italia aveva già introdotto degli efficaci strumenti per contrastare la tratta di persone, in linea con il relativo Protocollo ONU e con la Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 19 luglio 2002. Si tratta della **legge n. 228 dell'11 agosto 2003 “Misure contro la tratta di persone”⁵⁵**, che ha recepito la normativa internazionale, modificando nel codice penale gli articoli 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (Tratta di persone) e 602 (Acquisto e alienazione di schiavi), dal momento che i reati precedentemente previsti non erano risultati idonei a descrivere e includere il fenomeno della tratta.

In particolare, il nuovo art. 600 c.p. (modificato dall'art. 1 L. 228/2003) punisce «chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento» (comma 1), specificando che «la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona» (comma 2).

Il successivo nuovo art. 601 c.p. (modificato dall'art. 2 L. 228/2003) poi punisce «chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno» (comma 1).

⁵⁴ Particolare rilievo assumono al riguardo gli artt. 17 (Ambito di applicazione delle garanzie funzionali), 24 (Identità di copertura) e 25 (Attività simulate) della legge n° 124 del 3 agosto 2007.

⁵⁵ Pubblicata sulla G.U. n. 195 del 23 agosto 2003.

Il quadro è completato dall'art. 602 c.p. (modificato dall'art. 3 L. 228/2003), che punisce «chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600» (comma 1). Tale legge ha quindi riformulato i reati di schiavitù previsti dalle norme originarie del 1930, ha previsto un inasprimento delle pene per tali delitti, puniti con la reclusione da otto a venti anni, con un aumento della pena da un terzo alla metà qualora le vittime dei reati siano minori di anni diciotto, o nell'ipotesi in cui le condotte di cui ai suddetti articoli siano finalizzate allo sfruttamento della prostituzione o al prelievo di organi (si vedano gli artt. 600 comma 3, 601 comma 2, e 602 comma 2, c.p.). Il merito di tale normativa è quello di venire a criminalizzare non solo quelle situazioni in cui l'assoggettamento della vittima ad una condizione di schiavitù si realizza con forme di violenza e coercizione fisica, ma anche quando ciò avviene in maniera subdola, mediante condotte abusive, intimidatorie o ingannevoli, allineandosi così con quanto previsto dal Protocollo ONU.⁵⁶

Un nuovo comma, il 6°, è stato poi aggiunto dall'art. 4 L. 228/2003 all'art. 416 c.p., stabilendo un aumento della pena prevista per il reato di associazione per delinquere diretta a commettere taluno dei delitti summenzionati.⁵⁷

È inoltre prevista una responsabilità amministrativa, di tipo economico, delle persone giuridiche, società e associazioni, per delitti contro la personalità individuale (tra cui la tratta di persone) e, nel caso di condanna, sono anche previste sanzioni interdittive (art. 5 L. 228/2003).⁵⁸

Tale legge ha inoltre esteso ai delitti di tratta di persone e di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù alcune disposizioni previste per i reati di mafia, terrorismo ed eversione, sul presupposto che si tratta di reati di pari gravità e allarme sociale. Sono pertanto applicabili,

⁵⁶ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; HDIM.DEL/43/06 3 October 2006 – OSCE Implementation Meeting, Addressing Factors Contributing to the Cycle of Trafficking in Persons, 3 October 2006, Warsaw, Poland; p. 6.

⁵⁷ La reclusione è da 5 a 15 anni (anziché da 3 a 7anni) per coloro che promuovono, costituiscono od organizzano un'associazione di tre o più persone allo scopo di commettere più delitti; la reclusione è da 4 a 9 anni (anziché da 1 a 5 anni), per coloro che vi partecipano.

⁵⁸ Conformemente a quanto statuito dall'art. 10 (*Liability of legal persons*) della Convenzione di Palermo e dall'art. 22 (*Corporate liability*) della Convenzione CoE. Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; p. 6.

anche in tale ambito, speciali strumenti investigativi quali il ricorso alle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni (art. 9); le operazioni sotto copertura da parte di agenti infiltrati (art. 10); il ricorso ai collaboratori di giustizia; la possibilità di ritardare o omettere atti di sequestro, arresto, fermo o applicazione di misure cautelari; l'impiego di particolari forme di sequestro dei beni e confisca degli stessi.⁵⁹ La funzione di pubblico ministero per tali delitti è attribuita alle Direzioni Distrettuali Antimafia.⁶⁰

La legge 228/2003 prevede infine, all'art. 14, specifiche misure di prevenzione per i reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., stabilendo che il Ministro degli affari esteri definisce le politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai predetti reati, e provvede ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, incontri internazionali e campagne d'informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime di tratta. A tal fine, è previsto che i Ministri dell'interno, per le pari opportunità, della giustizia, e del lavoro e delle politiche sociali provvedono ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

Per quel che riguarda la **tutela dei diritti e l'assistenza delle vittime di tratta**, dopo la rapida apparizione dell'art. 5 del D.L. 13 settembre 1996 n. 47, improntato ad una logica premiale ma di scarsa efficacia, nell'ambito di un più ampio intervento sulla disciplina dell'immigrazione, il legislatore ha adottato l'art. 16 della legge 6 marzo 1998 n. 40, poi divenuto **l'art. 18 del T.U. delle "Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (D.Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998)**⁶¹, con cui ha attuato i principi di cui agli strumenti giuridici internazionali, coniugando il rafforzamento delle azioni repressive della tratta di persone e la tutela dei diritti delle vittime.⁶²

L'art. 18, di cui al Capo III "Disposizioni di carattere umanitario" della legge, prevede infatti il rilascio del "**permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale**", e rappresenta

⁵⁹ Conformemente al disposto di cui agli artt. 12 (*Confiscation and seizure*) e 20 (*Special investigative techniques*) della Convenzione di Palermo.

⁶⁰ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; p. 6.

⁶¹ Pubblicato sulla G.U. n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

⁶² Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 dlgs 286/1998*; 2006; p. 12.

il primo strumento con il quale lo Stato italiano ha offerto protezione alle vittime di tratta. All'epoca in cui è stato adottato – precedente al Protocollo ONU e alla Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 2002 citata – mancava una definizione condivisa di tratta.⁶³

Ciononostante, l'Italia ha ritenuto che, congiuntamente all'attività di contrasto del crimine organizzato coinvolto nel fenomeno, fosse importante l'esigenza di protezione e assistenza delle vittime, venendo così a distinguere tra vittime di tratta e immigrati clandestini.⁶⁴ Ciò è importante soprattutto laddove molti Stati hanno fallito nella distinzione fra tratta di persone e traffico di migranti, venendo a punire le vittime di tratta per ingresso illegale nel territorio dello Stato, le quali saranno poi incarcerate o rimpatriate nel Paese d'origine. Tale norma presenta aspetti assolutamente peculiari e rappresenta un modello in ambito europeo, tanto da restare invariata anche a seguito delle modifiche apportate alla disciplina dell'immigrazione con la legge 30 luglio 2002 n. 189.⁶⁵

L'art. 18, al comma 1, prevede che *«quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75⁶⁶, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale⁶⁷, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.»* Il permesso ha durata di sei mesi e può essere rinnovato, per gli stessi motivi, per un anno, o per il maggior periodo

⁶³ Poiché all'epoca dell'adozione della Convenzione di Palermo e dei relativi Protocolli addizionali non erano ancora presenti nell'ordinamento italiano norme penali che definissero chiaramente, distinguendo tra loro, la tratta di persone dal traffico di migranti, le terminologie usate dalle Nazioni Unite sono state adottate come definizioni operative.

⁶⁴ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; p. 2.

⁶⁵ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 dlgs 286/1998*; cit.; p. 12.

⁶⁶ La c.d. "Legge Merlin".

⁶⁷ Per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

occorrente per motivi di giustizia (art. 18, comma 4). Dopo tale scadenza, il permesso soggiorno può essere rinnovato per motivi di lavoro o convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio (art. 18, comma 5). Ai sensi dello stesso comma, tale permesso di soggiorno consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato.

È importante notare come la legge 26 febbraio 2007 n. 17 ha introdotto un nuovo comma (il 6bis) all'art. 18, che assume particolare rilievo soprattutto per l'inserimento di cittadini/e provenienti da Romania e Bulgaria, in quanto prevede la partecipazione ai suddetti programmi di assistenza e integrazione sociale anche di cittadini di Stati Membri dell'Unione Europea che intendano sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di soggetti dediti alla tratta di persone.⁶⁸

Esistono quindi due percorsi che la vittima può seguire: un **“percorso sociale”** ed un **“percorso giudiziale”**. Il percorso sociale consente alla persona vittima di tratta di rivolgersi inizialmente ai servizi sociali o ad enti ed organizzazioni non governative (ONG), ancor prima ed indipendentemente dalla presentazione di una denuncia alla polizia giudiziaria. Il rilascio, infatti, del permesso di soggiorno ex art. 18, non è subordinato all'obbligo di denuncia da parte della vittima, che è lasciata libera di decidere se collaborare o no con le autorità.

Tale possibilità rappresenta la peculiarità della norma, senza che vi sia contrasto con le esigenze di accertamento giudiziario. Da un lato perché il percorso sociale è comunque destinato a sfociare in quello giudiziario in quanto il Questore è un pubblico ufficiale ed ha l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria la *notitia criminis* – ossia le situazioni di violenza o sfruttamento alla presenza delle quali può essere rilasciato lo speciale permesso di soggiorno e che costituiscono delitti procedibili d'ufficio.⁶⁹ Dall'altro perché consente la possibilità di un recupero sociale e psico-fisico che porti la vittima a conquistare o riottenere fiducia nelle istituzioni; fiducia che è essenziale per la successiva ed eventuale collaborazione giudiziaria. Accanto a tale percorso, come detto, vi è poi quello giudiziale, attivato dalle Forze di Polizia o

⁶⁸ Vedi: Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 D.Lgs 286/98 ed art. 13 Legge 228/2003. Dal 2000 al 2007*; a cura della segreteria tecnica della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento; maggio 2008; p. 6.

⁶⁹ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 dlgs 286/1998*; cit.; p. 13.

dal Procuratore della Repubblica.

L'applicabilità dell'art. 18 è rimandata al regolamento attuativo (D.P.R. del 31 agosto 1999 n. 394), del quale si veda in particolare l'art. 27 (rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale), che affida il rilascio del permesso: a) ai servizi sociali degli enti locali, o delle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro, convenzionati con l'ente locale che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero (percorso sociale); b) al Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente ai fatti di violenza o di grave sfruttamento, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni (percorso giudiziale). L'art. 27 prevede inoltre che *«verificata la sussistenza delle condizioni previste (...) il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari»*: a) quando c'è effettivo pericolo per l'incolumità delle persone coinvolte; b) quando c'è un programma di assistenza e protezione sociale; c) quando c'è l'adesione dello straniero al medesimo programma e al compimento dello stesso; d) quando il responsabile della struttura accetta gli impegni assunti per la conclusione del programma previsto per lo straniero.⁷⁰

Anche se ad oltre sette anni dall'introduzione dell'art. 18 permangono difficoltà interpretative, l'esperienza processuale testimonia che quando una vittima è assistita con gli strumenti di cui all'art. 18, anche gli esiti, investigativi prima e processuali poi, sono positivi e conducono alla condanna dei trafficanti⁷¹. La tutela incondizionata della vittima e il coinvolgimento delle associazioni e della società sono quindi le caratteristiche salienti del modello italiano, che determinano l'efficacia dell'azione.

La normativa italiana è peraltro perfettamente in linea con la successiva **Direttiva 2004/81/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 29 aprile 2004**, riguardante il *“Titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.”* Tale Direttiva prevede, infatti, che la vittima di tratta venga informata delle

⁷⁰ Vedi: Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta; *Verso la costruzione di un Piano nazionale Anti-tratta*; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità; Roma; marzo 2008; p. 11.

⁷¹ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 dlgs 286/1998*; cit.; p. 13.

possibilità offerte dalla legge (art. 5), ed è fatto obbligo per gli Stati Membri di prevedere un periodo di riflessione per consentire alla vittima «di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti» (art. 6). Durante il periodo di riflessione alla vittima dovrà essere assicurato un livello di vita in grado di permettergli la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti, l'assistenza psicologica, linguistica, e legale gratuita, nonché sicurezza e protezione (art. 7). Scaduto il periodo di riflessione, in caso positivo, è prevista la concessione del permesso di soggiorno (art. 8), con particolari sostegni per categorie vulnerabili (artt. 9 e 10) e con garanzie di accesso a lavoro, formazione professionale e istruzione (art. 11).

Inoltre, la scelta del legislatore italiano, che ha optato per una soluzione diversa da quella premiale (quest'ultima consistente nel titolo di soggiorno in cambio della collaborazione), è stata ripresa poi da altri Paesi europei quali Olanda, Belgio e Spagna, ed ha anticipato la previsione della Convenzione CoE, esaminata nella prima parte del rapporto, di norme di protezione delle vittime svincolate dalla collaborazione delle medesime.

La **legge 228/2003** ha inoltre ulteriormente rafforzato l'attività di tutela e assistenza delle vittime di tratta, prevedendo l'istituzione di un **“fondo per le misure anti-tratta”**, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la realizzazione dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 D.Lgs. 286/98 (art. 12, commi 1 e 2). L'art. 13, comma 1, prevede poi per le vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., anche in caso di vittime di nazionalità italiana e al di fuori delle ipotesi di speciali misure di protezione dei testimoni di giustizia, uno speciale programma di assistenza, realizzato da regioni, enti locali o da soggetti privati convenzionati, che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto, e assistenza sanitaria⁷².

Tale programma si aggiunge a quanto già previsto dal summenzionato art. 18 T.U. sull'immigrazione: nel caso infatti in cui le vittime siano stranieri, è possibile l'applicazione congiunta delle due normative di protezione sociale (art. 13 comma 2). Il modello di selezione e finanziamento dei progetti di assistenza ricalca quello dell'art. 18: la Commissione

⁷² Il regolamento di attuazione dell'art. 13 è stato adottato con D.P.R. del 19 settembre 2005 n. 237, pubblicato sulla G.U. n. 270 del 19 novembre 2005.

interministeriale, integrata da rappresentanti degli enti locali, è chiamata a valutare i progetti e ammetterli al contributo statale, ad esprimere un parere sugli schemi-tipo di convenzioni stipulate dalle regioni o dagli enti locali con i soggetti privati che realizzano i progetti di assistenza, nonché a verificare lo stato di attuazione degli stessi.⁷³

In ottemperanza delle disposizioni di cui all'art. 13 summenzionato, il Dipartimento per le pari opportunità ha emanato due bandi (agosto 2006/agosto 2007) per l'attuazione di progetti destinati alle vittime dei reati sopra citati⁷⁴; mentre in applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 (comma 1), dal 2000 al 2008, il Dipartimento ha bandito 9 avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito⁷⁵.

⁷³ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; pp. 6-7, e Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 D.Lgs 286/98 ed art. 13 Legge 228/2003. Dal 2000 al 2007*; cit.; p. 3.

⁷⁴ Dal 2006 al 2007 il Dipartimento ha co-finanziato 49 programmi: si veda Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 D.Lgs 286/98 ed art. 13 Legge 228/2003. Dal 2000 al 2007*; cit.; p. 3.

⁷⁵ Dal 2000 al 2008 i progetti co-finanziati che interessano l'intero territorio nazionale sono stati in tutto 533: si veda Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 D.Lgs 286/98 ed art. 13 Legge 228/2003. Dal 2000 al 2007*; cit.; p. 4.