

Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti



Ministero della Giustizia
Ministero per le Pari Opportunità



Ernesto U. Savona
Roberta Belli
Federica Curtol
Silvia Decarli
Andrea Di Nicola

 TRANSCRIME

IN COLLABORAZIONE CON:
DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI TRENTO



UNIVERSITÀ CATTOLICA
DEL SACRO CUORE

TRATTA DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO E
TRAFFICO DI MIGRANTI

RAPPORTO FINALE DI SINTESI DELLA RICERCA

ESEGUITO DA

TRANSCRIME

PER

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

E

MINISTERO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

AI SENSI DELLA CONVENZIONE TRA MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E TRANSCRIME
PER LA REALIZZAZIONE DI PARTE DELLA RICERCA APPROVATA DALLA COMMISSIONE
INTERMINISTERIALE EX ART. 25 DEL D.P.R. N. 394 DEL 31 AGOSTO 1999

IN COLLABORAZIONE CON

DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA

Novembre 2003

Transcrime Reports n. 7

Il contenuto di questo rapporto rappresenta il punto di vista dei suoi autori e non necessariamente quello del Ministero della Giustizia e del Ministero per le Pari Opportunità.

© 2004 Ministero della Giustizia

INDICE

1. RINGRAZIAMENTI	7
2. SINTESI DEL RAPPORTO	11
3. INTRODUZIONE	23
4. SCOPI, OBIETTIVI E FASI DELLA RICERCA	27
5. DEFINIZIONI OPERATIVE	31
5.1 La distinzione tra tratta (<i>trafficking</i>) e traffico (<i>smuggling</i>)	31
5.2 La definizione di "tratta di persone" delle Nazioni Unite	33
5.3 La definizione di "traffico di migranti" delle Nazioni Unite	35
6. LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE ED I PROTOCOLLI AGGIUNTIVI CONTRO LA TRATTA DI PERSONE E CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI	37
6.1 Le ragioni di un approccio internazionale	37
6.2 La Convenzione delle Nazioni Unite.....	39
6.2.1 <i>L'armonizzazione delle normative sostanziali e processuali</i>	39
6.2.2 <i>La cooperazione giudiziaria internazionale</i>	40
6.3 Il rapporto fra la Convenzione ed i Protocolli aggiuntivi	42
6.4 I Protocolli aggiuntivi sulla tratta di persone e sul traffico di migranti	43
6.4.1 <i>Il Protocollo sulla tratta di persone</i>	44
6.4.2 <i>Il Protocollo sul traffico dei migranti</i>	44
7. LA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA	47
7.1 Le politiche dell'Unione europea in materia di repressione penale	48
7.1.1 <i>L'armonizzazione delle legislazioni nazionali: le decisioni quadro</i> ...	49
7.1.2 <i>La cooperazione giudiziaria in materia penale</i>	53

7.1.3	<i>Il permesso di soggiorno temporaneo per le vittime della tratta che collaborano con la giustizia</i>	59
7.2	Le politiche dell'Unione europea in materia di prevenzione del fenomeno e di assistenza alle vittime	62
7.2.1	<i>La prevenzione della criminalità organizzata</i>	62
7.2.2	<i>Il Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani</i>	65
7.2.3	<i>La prevenzione dalla tratta ed il sostegno delle vittime</i>	66
8.	LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN EUROPA	71
9.	LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN ITALIA	81
10.	LA NORMATIVA ITALIANA ED IL QUADRO DELLE COMPETENZE GIUDIZIARIE NELLA LOTTA ALLA TRATTA ED AL TRAFFICO	85
	<i>Sezione I. La nuova normativa anti-tratta ed i suoi rapporti con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale</i>	
10.1	Dalla proposta parlamentare N. 1255/2001 alla legge 228/2003: origini e nuove direzioni per la lotta alla tratta di persone.....	86
10.2	Il nuovo apparato sanzionatorio.....	87
10.2.1	<i>La riformulazione del reato di "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" (art. 600 c.p.)</i>	88
10.2.2	<i>La riformulazione dei reati di "tratta di persone" (art. 601 c.p.) e "acquisto e alienazione di schiavi" (art. 602 c.p.)</i>	90
10.3	Le modifiche al codice di rito ed il nuovo apparato investigativo	91
10.3.1	<i>Le modifiche al codice di procedura penale: competenze, attribuzioni e termini per le indagini preliminari</i>	91
10.3.2	<i>Il nuovo apparato investigativo: intercettazioni, attività sotto copertura, ritardato arresto e sequestro, benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia, confisca e misure di prevenzione</i>	92
10.4	Le misure di assistenza e prevenzione.....	94
	<i>Sezione II. La normativa di riferimento per le schede-sonda e per le interviste</i>	
10.5	Il complesso delle norme penali.....	96
10.5.1	<i>Il T.U. sull'immigrazione e l'art. 18 in particolare</i>	96
10.5.2	<i>La legge sulla prostituzione</i>	98
10.5.3	<i>La legge contro la violenza sessuale</i>	99
10.5.4	<i>La legge contro la pedofilia</i>	99
10.5.5	<i>Il codice penale</i>	100
10.6	Fattispecie penali applicabili	100

10.6.1 Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12 d.lgs. 286/1998).....	101
10.6.2 Riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.)	103
10.6.3 Tratta e commercio di schiavi (art. 601, c. 1, c.p.).....	105
10.6.4 Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.)	106
10.6.5 Tratta di minori (art. 601, c. 2, c.p.).....	106
10.6.6 Induzione a recarsi in altro paese o luogo al fine di prostituzione (art. 3 n. 6, l. 20 febbraio 1958, n. 75)	107
10.6.7 Associazione ai fini di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione (art. 3 n. 7, l. 20 febbraio 1958, n. 75)	108
10.6.8 Favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione (art. 3 n. 7, l. 20 febbraio 1958, n. 75).....	108
10.6.9 Prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.)	109
10.6.10 Violenza sessuale (art. 609-bis c.p.)	110
10.6.11 Associazione per delinquere (art. 416 c.p.).....	110
10.6.12 Associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.)	111
10.6.13 Sequestro di persona (art. 605 c.p.).....	113
10.6.14 Sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.).....	114
10.7 Le competenze giudiziarie in materia di tratta e traffico	114
10.7.1 La competenza per materia	115
10.7.2 La competenza per territorio.....	117
10.7.3 La competenza per connessione	118
10.7.4 La competenza "funzionale"	119
10.7.5 Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia.....	121
11. UNA MAPPATURA DEL FENOMENO IN ITALIA: I PROCEDIMENTI PRESSO LE PROCURE DA GIUGNO 1996 A GIUGNO 2001	125
11.1 Tratta di persone a scopo di sfruttamento	129
11.1.1 I procedimenti	129
11.1.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate.....	132
11.1.3 Le persone offese	137
11.1.4 Una stima delle vittime della tratta	141
11.2 Traffico di migranti.....	143
11.2.1 I procedimenti	143
11.2.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate.....	145
11.2.3 Le persone offese	149
11.2.4 Una stima delle vittime del traffico	153
12. I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: IL FENOMENO E LA SUA PREVENZIONE	155
12.1 Informazioni sulla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento	156

12.1.1 Il fenomeno.....	158
A. Sfruttamento nel mercato del lavoro nero.....	159
B. Sfruttamento sessuale	160
12.1.2 Gli autori della tratta	171
12.1.3 Le vittime della tratta.....	178
12.1.4 Prevenzione della tratta	180
12.2 Informazioni sul traffico di migranti	181
12.2.1 Il fenomeno.....	183
12.2.2 Gli autori del traffico	194
12.2.3 Le vittime del traffico.....	201
12.2.4 Prevenzione del traffico	203
13. I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: LE BEST PRACTICES	
NELL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA.....	207
13.1 L'attività investigativa (fase delle indagini preliminari)	208
13.1.1 La provenienza della notizia di reato: osservazione del territorio e protocolli operativi tra forze di polizia e procure	210
13.1.2 Segue: altre fonti di notizia di reato	211
13.1.3 Gli strumenti investigativi tipici	212
13.1.4 Il coordinamento delle indagini	217
13.1.5 Gli strumenti investigativi atipici e l'utilizzo degli strumenti del Testo Unico sugli stupefacenti	219
13.1.6 L'incidente probatorio.....	223
13.1.7 Le difficoltà nell'attività investigativa.....	224
13.2 L'attività processuale (fase del giudizio e riti alternativi)	230
13.2.1 Gli effetti della riforma dell'art. 195 c.p.p. (testimonianza de relato degli agenti e degli ufficiali di polizia giudiziaria)	230
13.2.2 Letture dei verbali di polizia giudiziaria (art. 512 c.p.p. e art. 512- bis c.p.p.).....	231
13.2.3 Ulteriori difficoltà	234
13.2.4 Tempi	235
13.3 Cooperazione giudiziaria internazionale tra le autorità competenti italiane e quelle operanti nei paesi di origine e/o di provenienza dei migranti	237
13.3.1 La cooperazione con autorità straniere	238
13.3.2 In particolare: le rogatorie	240
13.3.3 Cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia.....	241
13.4 Rapporti con le organizzazioni non governative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione	244
13.4.1 Frequenza	245

<i>13.4.2 Utilità</i>	245
<i>13.4.3 Rischi e difficoltà d'applicazione</i>	246
<i>13.4.4 Rapporti fra le procure e le organizzazioni non governative</i>	247
14. CONCLUSIONI	249
Annexo A – Scheda-sonda sui procedimenti in tema di tratta di persone a scopo di sfruttamento in danno di soggetti stranieri e traffico di migranti	259
Annexo B – Schema di intervista da somministrare alle procure più attive nel campo del contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti	267

1.

RINGRAZIAMENTI

La ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti* è stata il risultato della collaborazione di diverse istituzioni e persone.

Il Ministero per le Pari Opportunità ha dato avvio alla ricerca, approvando e finanziando il progetto presentato dal Ministero della Giustizia¹, che si è poi occupato del coordinamento dello stesso². Si ringraziano pertanto il Ministro per le Pari Opportunità ed il Ministro della Giustizia per avere permesso la realizzazione di questo studio e per averne seguito gli sviluppi.

Il responsabile del progetto presso il Ministero della Giustizia, dott. Mario Remus, ha seguito tutte le fasi dell'attività, dandovi impulso e contribuendo a definirne gli obiettivi.

Un Comitato Scientifico ha curato l'evoluzione della ricerca e ne ha stabilito gli indirizzi. Il Comitato Scientifico ha sovrinteso alla definizione degli strumenti metodologici dell'analisi, ha selezionato le procure più attive in cui condurre le interviste, ha monitorato l'andamento delle interviste e la realizzazione del rapporto finale, aiutando a rifinirlo. Hanno fatto parte del Comitato Scientifico ed hanno partecipato alle sue riunioni: il dott. Carlo Corti, il cons. Augusta Iannini, il dott. Mario Remus, il prof. Ernesto U. Savona, il cons. Giusto Sciacchitano, il cons. Pierluigi Vigna.

La Direzione Nazionale Antimafia (DNA) ha tenuto i rapporti con gli uffici giudiziari italiani per l'acquisizione dei dati sui procedimenti in corso in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti" dalle 164 Procure della Repubblica presso i Tribunali. In particolare, la DNA ha redatto una scheda-sonda, da inviare alle procure, per rilevare l'esistenza e le caratteristiche quantitative dei procedimenti. I dati ricevuti dalle procure sono stati raccolti dalla DNA nella *Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti"*. Presso la DNA è stata costituita la Segreteria Tecnica del progetto, composta dalla sig.ra Alessia Di Gennaro, dalla sig.ra Michela Trabalzini e dalla dott.ssa Alessandra Zanotti. La Direzione Nazionale Antimafia, nella realizzazione della banca dati, si è avvalsa della consulenza statistica ed informatica dell'ing. Maurizio Manetti.

Transcrime – sulla base della Convenzione con il Ministero della Giustizia per esecuzione di parte della ricerca – ha raccolto e catalogato la bibliografia esistente sui temi oggetto dello studio, ha steso uno schema di intervista da utilizzare per gli incontri con i pubblici ministeri delle procure più attive nel contrasto della tratta e

¹ Il 22 dicembre 2000 il Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità ha approvato il progetto, a seguito della preventiva accettazione dello stesso, in data 20 dicembre 2000, da parte della Commissione interministeriale ex art. 25 del D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999.

² In data 31 maggio 2001 il Dipartimento per le Pari Opportunità ed il Ministero della Giustizia hanno firmato un protocollo di intesa relativo alla realizzazione del progetto da parte del Ministero della Giustizia.

³ In data 31 maggio 2001 il Dipartimento per le Pari Opportunità ed il Ministero della Giustizia hanno firmato un protocollo di intesa relativo alla realizzazione del progetto da parte del Ministero della Giustizia.

del traffico, ha condotto le interviste ai pubblici ministeri presso le quindici procure più attive, ha elaborato le bozze delle interviste da sottoposte all'attenzione del Comitato Scientifico, ha provveduto alla validazione della banca dati della DNA e, sulla base di tutte le informazioni raccolte, ha redatto questo rapporto finale di sintesi della ricerca.

La realizzazione del rapporto finale di sintesi è stata diretta da Ernesto U. Savona, professore presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e direttore di Transcrime, e coordinata da Andrea Di Nicola con la collaborazione di Federica Curtol, Silvia Decarli, Alessandro Valluzzi, ricercatori a Transcrime, e l'assistenza di Roberta Belli e Laura Polo.

Il rapporto finale è stato scritto⁴ da Ernesto U. Savona, Roberta Belli, Federica Curtol, Silvia Decarli ed Andrea Di Nicola (Transcrime). Per la parte relativa all'analisi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale è stato rilevante l'apporto fornito dal cons. Giusto Sciacchitano della DNA. Un grazie va a Barbara Vettori e Paola Zoffi, ricercatrici a Transcrime, per l'aiuto nella revisione delle bozze.

In questa sede si vogliono ringraziare, per la loro gentile collaborazione, i seguenti procuratori della Repubblica e le istituzioni che rappresentano. Senza il loro prezioso apporto, frutto della loro esperienza, questo progetto di ricerca non si sarebbe potuto realizzare.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Arezzo: il procuratore capo Ennio Di Cicco, ed i sostituti procuratori Giuseppe Ledda, Iulia Maggiore e Roberto Rossi.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ascoli Piceno: il procuratore capo Franco Ponticelli, ed il sostituto procuratore Carmine Pirozzoli.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia: il procuratore capo Giancarlo Tarquini, ed il sostituto procuratore Mario Conte.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Procura di Brindisi: il già procuratore capo Luigi Molendini, ed il sostituto procuratore Antonio Negro.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Crotone: il procuratore capo Francesco Tricoli, ed il sostituto procuratore Italo Radoccia.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova: il procuratore capo Francesco Lalla, ed i sostituti procuratori Silvio Franz e Francesca Nanni, nonché il procuratore aggiunto Giancarlo Pellegrino.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Gorizia: il procuratore capo Carmine Laudisio, ed il sostituto procuratore Massimo De Bortoli.

⁴ Le diverse parti di questo rapporto possono essere attribuite agli autori come segue: Roberta Belli, § 7.1 del capitolo 7 e §§ 10.5-10.6-10.7 del capitolo 10; Federica Curtol, capitolo 6 sulla base dei materiali scritti da Giusto Sciacchitano, introduzione e §§ 10.1-10.2-10.3-10.4 del capitolo 10, capitolo 13; Silvia Decarli, capitoli 8 e 12; Andrea Di Nicola, capitoli 1, 2, 3, 4, 5, introduzione e § 7.2 del capitolo 7, capitoli 9, 11 e 14.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce: il procuratore capo Rosario Colonna, ed i sostituti procuratori Patrizia Ciccarese e Valeria Mignone, nonché il procuratore aggiunto Cataldo Motta.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano: il già procuratore capo Gherardo D'Ambrosio, ed il sostituto procuratore Licia Scagliarini.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo: il procuratore capo Pietro Grasso, il sostituto procuratore Rita Fulantelli, ed il procuratore aggiunto Alfredo Morvillo.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia: il procuratore capo Nicola Miriano, ed i sostituti procuratori Alessandro Cannevale ed Antonella Duchini.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma: il procuratore capo Salvatore Vecchione, ed il procuratore aggiunto Italo Ormanni.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tolmezzo: il procuratore capo Enrico Cavalieri.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino: il procuratore capo Marcello Maddalena, ed il procuratore aggiunto Maurizio Laudi.

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trieste: il procuratore capo Nicola Maria Pace, ed i sostituti procuratori Luca Fadda e Federico Frezza.

Un grazie sentito va anche a tutti i responsabili delle procure che hanno inviato i dati sui procedimenti di competenza dei propri uffici ed ai loro collaboratori. Speriamo che il risultato di questa ricerca possa ripagare i loro sforzi.

Infine, vorremmo esprimere la nostra riconoscenza al dott. Mario Greco, responsabile del Servizio Giustizia dell'Istat di Roma, assieme ai dottori Armando Caputo e Claudio Caterino, funzionari dello stesso Servizio, per la loro collaborazione ed in particolare per averci fornito il cartogramma per procedere alla presentazione grafica dell'attività delle procure italiane in materia di tratta e traffico (capitolo 11).

2.

SINTESI DEL RAPPORTO

Questo rapporto di sintesi – realizzato da Transcrime – presenta i risultati del progetto di ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, finanziato dal Ministero per le Pari Opportunità, coordinato dal Ministero della Giustizia, ed attuato con la collaborazione della Direzione Nazionale Antimafia e di Transcrime.

Il progetto di ricerca e questo rapporto di sintesi che ne propone i risultati sono stati pensati come seguito alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale, aperta alle firme a Palermo nel dicembre del 2000, e ad i suoi due protocolli sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento e sul traffico di migranti. La Convenzione, infatti, richiede agli Stati Membri di monitorare le proprie politiche e, più in generale, le proprie contromisure contro la criminalità organizzata, valutando la loro efficacia ed efficienza. La Convenzione ed i protocolli invitano, inoltre, a fare della ricerca e dell'informazione strumenti per prevenire e combattere il traffico di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti.

Il progetto di ricerca si proponeva come scopo finale l'individuazione di possibili percorsi, sia normativi che tecnico-amministrativi ed operativi, per migliorare:

1. la risposta giudiziaria nei confronti della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti;
2. la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria, finalizzata a contrastare le organizzazioni criminali coinvolte nella tratta e nel traffico;
3. la prevenzione del fenomeno stesso per effetto della conoscenza acquisita in relazione alle organizzazioni criminali e al loro *modus operandi*;
4. gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Il traffico di migranti è un'attività criminale in continuo mutamento. Quest'attività illegale, nell'Unione europea come altrove, ha ormai una sua complessità organizzativa su base stabile, e gode della protezione di funzionari pubblici e della collusione tra diverse organizzazioni criminali operanti in vari paesi. Essa si sviluppa, sempre più, su economie di scala nell'integrazione con altri traffici illeciti. La crescita dell'offerta di migrazione illegale da parte della criminalità organizzata è poi andata accentuando il circuito tra traffico e sfruttamento degli emigranti attraverso il loro inserimento in circuiti criminali degli stati di destinazione. Queste trasformazioni nel settore delle migrazioni hanno toccato in modo particolare l'Italia, che si pone come paese di primo accesso e di conseguente passaggio di flussi migratori, regolari ed irregolari, verso l'Unione Europea.

La tratta di persone ed il traffico di migranti in Italia e nell'Unione europea potrebbero diventare un problema ancora più serio. Infatti, fino a quando le informazioni su questi fenomeni saranno scarse, poco attendibili e difficilmente comparabili, risulterà complicato sviluppare strategie di risposta efficaci, coerenti ed integrate. Siano esse di repressione, prevenzione o di assistenza alle vittime.

Soprattutto a livello di Unione europea, si avverte il bisogno di sistemi di monitoraggio della tratta e del traffico. Questi sistemi dovrebbero essere in grado di offrire una fotografia dettagliata delle attività criminali e del funzionamento delle strategie per affrontarle e, applicati in molti paesi, dovrebbero fornire informazioni attendibili e comparabili. Questo porterebbe ad una comprensione profonda della materia e permetterebbe di approntare delle politiche nazionali e sovranazionali più efficaci. La necessità di disporre di dati affidabili non riguarda soltanto le informazioni quantitative, che, spesso, in campo nazionale ed internazionale, sono carenti, ma anche quelle di tipo qualitativo.

Premesse queste considerazioni, con riferimento alla situazione italiana, la ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti* ha voluto impostare ed avviare un monitoraggio dell'attività svolta dalle procure in materia di tratta e traffico per rispondere ad una serie di interrogativi, relativi ai fenomeni ed agli attori coinvolti, all'attività giudiziaria sul tema, e ai rapporti tra sistema giudiziario ed organizzazioni non governative nel campo dell'assistenza alle vittime.

Per raggiungere il suo scopo, la ricerca si è articolata nelle seguenti fasi:

- Fase I. Definizione delle fattispecie penali che nell'ordinamento italiano sono riconducibili a fenomeni di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti";
- Fase II. Raccolta della documentazione sui temi ad oggetto dello studio;
- Fase III. Elaborazione della scheda-sonda per la rilevazione delle procure più attive e la raccolta di informazioni quantitative su tratta e traffico;
- Fase IV. Mappatura dei procedimenti in corso nelle 164 procure italiane tramite l'invio, la raccolta delle schede-sonda e la predisposizione della Banca Dati sui procedimenti in materia di tratta e traffico;
- Fase V. Identificazione delle procure italiane più attive nel contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti;
- Fase VI. Elaborazione dello schema di intervista alle procure più attive e somministrazione dell'intervista;
- Fase VII. Redazione e correzione delle bozze di intervista;
- Fase VIII. Analisi dei dati e delle informazioni acquisite e loro sintesi rielaborativa all'interno di questo rapporto finale.

Le fasi specifiche riguardanti il monitoraggio dei procedimenti in corso presso le procure in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti sono state la IV, la V e la VI.

Nella fase IV, la Direzione Nazionale Antimafia ha redatto una scheda-sonda, che ha poi inviato alle Procure della Repubblica presso i Tribunali, al fine di rilevare l'esistenza e le caratteristiche dei procedimenti in corso in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti" (*Annexo A* di questo rapporto finale). Con "procedimenti in corso" si sono intesi quelli riguardanti i reati connessi alla tratta e/o al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui fosse già stata emessa una sentenza di condanna nel periodo giugno 1996-giugno 2001. La scheda-sonda richiedeva informazioni quantitative sui reati contestati, sugli autori e sulle vittime. Ogni procura, per ciascun procedimento in corso, ha compilato una scheda-sonda che ha poi nuovamente indirizzato alla DNA. Presso la DNA si è così costituita la *Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti"*. Transcrive, ricevuta la

banca dati, ha provveduto a validarla ed ha poi elaborato ed analizzato le informazioni.

Nella fase V, partendo dalla mappatura dei procedimenti in corso presso le procure italiane, il Comitato Scientifico del progetto di ricerca ha selezionato le quindici procure più attive nel contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti. Si tratta delle procure di: Arezzo, Ascoli Piceno, Brescia, Brindisi, Crotone, Genova, Gorizia, Lecce, Milano, Palermo, Perugia, Roma, Tolmezzo, Torino e Trieste.

Nella fase VI, in ciascuna delle procure più attive, su indicazioni del responsabile, sono stati individuati i procuratori con maggiore esperienza nel settore. Questi magistrati sono stati intervistati utilizzando un questionario semi-strutturato composto di due parti (*Annesso B* di questo rapporto finale): la prima relativa al fenomeno ed alla sua prevenzione e la seconda all'attività giudiziaria. Le interviste si sono riferite a procedimenti giudiziari - in fase di indagini preliminari, di giudizio, o per cui sia stata emessa una sentenza di condanna - trattati dalle procure nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2002. Le interviste sono state realizzate fra l'8 luglio 2002 ed il 29 novembre 2002.

Il monitoraggio dell'attività delle procure italiane in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti condotto in questa ricerca ha permesso di raggiungere i seguenti risultati intermedi.

1. Mappare i procedimenti giudiziari, approfondendo le tipologie dei reati contestati, la numerosità, le caratteristiche e la distribuzione degli autori di reato e delle persone offese (capitolo 11 di questo rapporto finale). Alcune informazioni sui procedimenti delle 114 procure italiane che hanno risposto positivamente, dichiarando di avere proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001 sono le seguenti (35 procure hanno risposto negativamente, affermando di non aver avuto casi nel periodo in esame, 16 non hanno dato seguito alla richiesta):

- Il totale dei procedimenti per reati connessi alla tratta e al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui è stata pronunciata condanna dal giugno 1996 al giugno 2001 ammonta a 9.004. La media annuale è stata di circa 1.800 procedimenti;
- Le aree di maggior distribuzione dei procedimenti per tratta e traffico sono: 1) aree di confine, terrestri o marittime; 2) grandi centri urbani o ricche città del Nord in prossimità dei grandi centri urbani; 3) piccole città del Centro la cui economia è fondata principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria;
- Sul totale di 9.004 procedimenti, 6.074 (67%) sono stati in materia di traffico di migranti e 2.930 di tratta di persone a scopo di sfruttamento;
- Dall'esame dei dati provenienti dalle procure dove si è concentrato il maggior numero di procedimenti per tratta, è possibile distinguere tra: 1) sfruttamento nelle grandi metropoli (o nelle zone limitrofe) e nelle ricche città industriali del Nord. In questo primo caso rientrano, in una panoramica da sud a nord, le Procure di Palermo, Roma, Velletri, Chiavari, Savona, Cuneo, Alessandria, Torino, Milano, Brescia, Vicenza e Padova; 2) sfruttamento in piccole città del Centro, spesso lungo la costa, la cui economia si fonda principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria. In questo gruppo rientrano, sempre da sud e nord, le Procure di Pescara, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia, Arezzo, Pesaro e Ravenna; 3) sfruttamento in città di frontiera (come Lecce, Foggia, Trieste e Gorizia);

- Negli anni considerati, il 43% dei procedimenti in materia di tratta di persone si trovava ancora alla fase delle indagini preliminari, mentre il 57% in fase di giudizio;
- Il numero delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti alla tratta a scopo di sfruttamento è stato 7.582, di cui 1.216 di sesso femminile (circa il 16%);
- A parte gli autori di nazionalità italiana che sono stati il 32,18% del totale, le nazionalità più rappresentate fra gli autori della tratta di persone sono state l'albanese (1.201 persone, 29,83% del totale), la cinese (437 persone, 6,69 del totale), la rumena (260 persone, 4,52% del totale) e la nigeriana (338 persone, 4,46% del totale);
- Il numero totale delle persone offese nei procedimenti per reati inerenti alla tratta è stato 2.741. In maggioranza sono state persone di sesso femminile, 2.217 su un totale di 2.741, pari all'80,88%;
- Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese per reati di tratta sono: l'albanese (654 persone offese, 23,86% del totale), la rumena (303 persone offese, 11,05% del totale), la nigeriana (230 persone offese, 8,39% del totale), l'ucraina (153 persone offese, 5,58% del totale), la moldava (144 persone offese, 5,25% del totale);
- Il maggior numero di procedimenti per traffico di migranti, nel periodo considerato, si è concentrato in: 1) procure di città di frontiera, poste su confini terrestri o marittimi, punti di accesso in Italia sulle rotte del traffico. Nel caso specifico, da sud a nord, le città sono Marsala, Lecce, Brindisi, Trieste, Gorizia e Tolmezzo; 2) le procure dei due grandi scali aeroportuali italiani, cioè Roma e Milano;
- Negli anni considerati, il 33% dei procedimenti in materia di traffico di migranti si trovava ancora nella fase delle indagini preliminari, mentre il 67% in fase di giudizio;
- Il totale delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti al traffico di migranti nel periodo considerato è stato 7.540, di cui 801 di sesso femminile, pari al 10,62%;
- A parte gli italiani (27,96% del totale), le nazionalità più rappresentate fra gli autori di traffico di migranti sono state l'albanese (1.428 persone, 18,94% del totale), la rumena (629 persone, 8,34% del totale), la cinese (583 persone, 7,73% del totale) e la jugoslava (454 persone, 6,02% del totale);
- Il totale delle persone offese nei procedimenti per reati di traffico di migranti è stato, nel periodo considerato, 4.262. 3.662, cioè l'85,92%, sono maschi, mentre 600 sono femmine, equivalenti al 14,08%;
- Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese per reati di traffico di migranti sono la marocchina (528 persone offese, 12,39% del totale), la tunisina (423 persone offese, 9,95% del totale), l'albanese (258 persone offese, 8,39% del totale), la rumena (256 persone offese, 6,01% del totale) e la turca (158 persone offese, 3,71% del totale).

2. Proporre delle stime sul numero reale di vittime della tratta e del traffico nel periodo giugno 1996–giugno 2001 in Italia (capitolo 11 di questo rapporto finale).

Il criterio di stima logica suggerito dalla ricerca ha permesso di quantificare:

- Le vittime reali della tratta in Italia, nel periodo tra giugno 1996 e giugno 2001, da un minimo di 27.410 ad uno massimo di 54.820;
- Le vittime reali del traffico di migranti in Italia, nel periodo giugno 1996–giugno 2001, da un minimo di 85.240 ad un massimo di 170.480.

3. *Comprendere, dal punto di vista qualitativo e rilevando divergenze e similitudini tra le varie aree nazionali, le attività criminali in esame e le caratteristiche soggettive di autori e vittime* (capitolo 12 di questo rapporto finale). Alcune delle caratteristiche e tendenze delle attività criminali che sono emerse sono state le seguenti.

Per la tratta di persone a scopo di sfruttamento nel lavoro nero:

- Regolarizzazione della presenza in Italia sulla base di falsi presupposti;
- Appetibilità, da parte dei consumatori, di prodotti finiti che hanno un costo inferiore a quello di mercato agevola lo sfruttamento del lavoro in nero.

Per la tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale:

- Differente grado di "consenso" delle donne alla prostituzione in Italia, a seconda delle etnie di riferimento (riduzione in schiavitù per le albanesi; scelta volontaria - seppur fuorviata da informazioni menzognere sulle condizioni di lavoro e di vita - per le donne di paesi dell'Europa dell'Est e per le nigeriane);
- Traffico e sfruttamento pianificati in ogni fase da strutture specializzate ed organizzate (controllo totale del processo);
- Rotte ben definite, delineate e costanti nel tempo;
- Esistenza di tre tipi di prostituzione: nei *night club*, d'appartamento e di strada. Si differenziano per il grado di controllo esercitato dalle organizzazioni criminali sulle vittime e, di conseguenza, per il grado di privazione della libertà personale di queste ultime;
- Pendolarismo della prostituzione. Le prostitute di strada sono sfruttate in luoghi diversi da quelli in cui risiedono, per ridurre il rischio degli sfruttatori di essere scoperti;
- Rilevanza dello sfruttamento della prostituzione d'appartamento. Il fenomeno, fiorente nel Centro Italia, è in crescita al Nord e al Sud, ed è conseguente alla necessità di trovare luoghi di sfruttamento alternativi alla strada ed ai locali d'intrattenimento. Nonostante anche questo tipo di sfruttamento della prostituzione sia perpetrato con violenza, coercizione e minacce, esso permette di eludere più facilmente i controlli delle autorità. È difficile dimostrare il contatto fra le ragazze e gli sfruttatori, e provare forme di agevolazione da parte di alcuni "anelli" della società legale, quali agenzie immobiliari e tassisti;
- Coinvolgimento di attori "legali" che agevolano l'attività di sfruttamento della prostituzione, quali agenzie di locazione, tassisti, albergatori;
- Mobilità nazionale e internazionale delle ragazze che lavorano nei locali ed in appartamento e scambio delle stesse tra varie organizzazioni criminali al fine di facilitare tale mobilità;
- Ricorso ad espedienti da parte della criminalità organizzata per mascherare l'attività di sfruttamento (ad esempio, permessi di soggiorno per "distacco lavorativo", detrazione dallo stipendio delle ore passate con i clienti per le ballerine/*entreneuse*);
- Utilizzo di documenti contraffatti di nazionalità sempre diverse da quella della vittima;
- Casi di corruzione frequenti per i pubblici ufficiali stranieri e più sporadici per i pubblici ufficiali italiani.

Per il traffico di migranti:

- Esistenza di punti geografici "deboli" lungo i confini italiani che, per vastità ed estensione, non possono essere adeguatamente controllati;
- Presenza di vie alternative d'ingresso (via aerea, via marittima, via terrestre, con rotte comunque diverse);
- Corruzione di ufficiali stranieri, sia per quanto riguarda la concessione di visti e documenti per l'espatrio, che per il passaggio alle frontiere. Risultano coinvolti

- anche ufficiali e funzionari di polizia e di frontiera italiani, seppure più limitatamente;
- Utilizzo di passaporti falsi, contraffatti e/o rubati, che spesso riproducono quelle nazionalità per le quali non è richiesto il visto d'ingresso in Italia;
 - "Espatrio clandestino". L'Italia sembra essere sempre più un paese di transito verso altre destinazioni;
 - Tendenza al *displacement*, soprattutto nella fase dell'entrata, ossia il fenomeno per cui l'attività criminale tende a spostarsi verso le zone meno controllate per evitare l'intercettazione da parte delle autorità italiane (ad esempio, dalle province di Trieste/Gorizia a quella di Udine, oppure dalle coste calabresi a quelle pugliesi);
 - Forte richiesta di manodopera quale elemento chiave che favorisce e/o incentiva l'arrivo nel nostro paese di immigrati, anche clandestini;
 - Fenomeno seriale e sequenziale (stesse connessioni tra organizzazioni criminali (etniche), stesse rotte, stesse modalità attuative);
 - Valenza criminogena delle sanatorie.

4. *Inquadrare il lavoro delle procure, evidenziando i problemi e le migliori prassi e valutando i loro rapporti con le organizzazioni sociali che si occupano di assistenza alle vittime* (capitolo 13 di questo rapporto finale). Da questa fase è scaturita una serie di proposte *de iure condendo*.

Più in generale, il processo di monitoraggio – con l'aiuto dei procuratori intervistati – ha permesso di evidenziare azioni realizzabili di politica penale, di prevenzione e di assistenza alle vittime, distinti secondo i quattro obiettivi che la ricerca si proponeva:

- a) migliorare la risposta giudiziaria nei confronti della tratta e del traffico;
- b) migliorare la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria;
- c) migliorare la prevenzione del fenomeno;
- d) migliorare gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Per **migliorare la risposta giudiziaria**, i procuratori, sulla base della loro esperienza, hanno segnalato i seguenti interventi:

Per la fase delle indagini:

Competenza territoriale:

- Centralizzare le indagini, rendendo la tratta di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti, almeno per quanto riguarda le fattispecie associative, reati di competenza delle DDA;
- Definire meglio le fattispecie criminose di tratta e di traffico;

Identificazione e banche dati:

- Realizzare una banca dati a livello nazionale, ben strutturata e che includa tutte le informazioni relative a nomi, luoghi, percorsi;
- Costituire in ciascuna procura una banca dati seguendo moduli e protocolli comuni;
- Istituire, con espressa previsione normativa, un'identità (magari solo convenzionale) per lo straniero in sede giudiziaria collegata ai rilievi dattiloscopici, fotografici, antropometrici;

Strumenti investigativi:

- Riformare la legislazione in materia di traffico di migranti, in modo da avvicinarla a quella del Testo Unico Stupefacenti;

- Arruolare nelle forze di polizia soggetti di etnia diversa in modo da consentire pedinamenti, attività di infiltrazione e di acquisizione informativa senza destare sospetti negli indagati;
- Migliorare i meccanismi di controllo sul territorio aumentando il personale;

Incidente probatorio (proposta della Procura di Lecce):

- Dopo l'art. 362 del codice di procedura penale aggiungere il seguente articolo 362-*bis* (Informazioni ed individuazione da parte dello straniero in caso d'urgenza) "Nei casi di urgenza conseguenti alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato dal quale devono essere assunte informazioni o che deve individuare persone o cose, se vi è fondato motivo di ritenere che lo straniero potrà non essere rintracciato per essere esaminato nel dibattimento o nell'incidente probatorio, le informazioni indicate nell'art. 362 del codice di procedura penale sono assunte dal pubblico ministero nel contraddittorio necessario con i difensori delle parti private. Nello stesso modo il pubblico ministero procede all'individuazione di persone o cose indicate nell'art. 361 del codice di procedura penale. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 360, commi 1 e 2, e 141-*bis* del codice di procedura penale";
- All'art. 400 del codice di procedura penale, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma: "2. Nei casi di urgenza conseguente alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato, il Giudice, su richiesta del Pubblico Ministero, fissa l'udienza per l'assunzione della testimonianza dello straniero o per la ricognizione di persone o cose entro 48 ore dal deposito in cancelleria della richiesta e della prova della sua notificazione, dandone avviso senza ritardo al pubblico ministero ed al difensore. In tal caso non si applicano le disposizioni degli articoli 396, 397 e 398, commi 1, 2 e 3";

Varie:

- Informatizzare maggiormente il procedimento penale fin dalla fase delle indagini preliminari;
- Effettuare indagini finanziarie e studi sulle rimesse all'estero;
- Creare una rete di interpreti di provata affidabilità tramite la costituzione di un albo o di elenchi nominativi (anche su base nazionale e gestiti dal Ministero della Giustizia o dal Ministero dell'Interno);
- Attuare il coordinamento delle indagini, tramite riunioni di coordinamento fra procure con scambio di informazioni;
- Costituire specifici gruppi specializzati di magistrati e di PG;
- Prevedere modalità di utilizzazione e di svolgimento dell'incidente probatorio con termini e forme semplificate proprio con riferimento all'audizione di cittadini clandestini che siano anche persone offese;
- Creare un settore di polizia giudiziaria specializzato nell'investigazione dei casi relativi al traffico di migranti;
- Dare maggiore autonomia decisionale alla PG in materia di investigazioni;
- Rendere possibili ed agevoli le intercettazioni sui telefoni esteri (per controllo telefonico all'estero);
- Rendere il collegamento tra le forze di polizia interessate più immediato;
- Aumentare i termini di custodia cautelare nei procedimenti contro le organizzazioni criminali implicate nella tratta e nel traffico;

Per la fase processuale:

Best practices elaborate per ovviare all'irreperibilità del testimone:

- Usare la massima attenzione ad acquisire, fin dalla fase investigativa, ogni possibile elemento di riscontro alle dichiarazioni rese dalle persone informate;
- Predisporre un impianto accusatorio variegato tramite acquisizioni documentali, intercettazioni, testimonianze da parte di soggetti diversi;
- Utilizzare in modo sistematico l'incidente probatorio ogni volta che la testimonianza appaia rilevante;
- Ricorrere all'art. 18 T.U. Immigrazione, qualora sia necessario garantire la presenza di un teste importante e, qualora il teste si renda irreperibile, per dimostrare al giudice che tale irreperibilità non era prevedibile;
- Produrre intercettazioni e altri mezzi di prova in un modo tale da spingere gli indagati ad optare per riti "alternativi";

Notifiche:

- Migliorare il sistema delle notifiche attraverso l'introduzione di una norma che renda obbligatorio riportare sul passaporto il luogo di effettiva residenza;
- Informatizzare il processo penale;
- Prevedere metodi per facilitare l'instaurazione del contraddittorio. Ad esempio, sarebbe opportuno migliorare il sistema delle notifiche, affermando il principio per cui l'imputato ha il diritto di sapere che c'è un procedimento a suo carico (tramite notifica all'interessato), ma nel contempo l'onere di seguire poi l'iter processuale (senza la necessità di continue notifiche);

Ulteriori indicazioni:

- Semplificare tempi e modi di assunzione delle testimonianze in modo da rendere i dibattimenti meno pesanti;
- Creare uno strumento legislativo per far sì che il testimone si tenga a disposizione del Giudice, senza dover per forza ricorrere a programmi di protezione o all'art. 18 T.U. Immigrazione;
- Modificare l'art. 512-*bis* c.p.p. onde garantire la lettura degli atti posti in essere nel corso delle indagini preliminari in presenza di requisiti meno stringenti di quelli attualmente indicati;
- Sottrarre l'attuale competenza per i delitti indicati negli articoli 600, 601 e 602 del codice penale alla Corte di Assise ed attribuirli al Tribunale;
- Coordinare in modo migliore la normativa sugli stranieri con quella relativa allo sfruttamento sessuale;

Per **rendere più efficace la cooperazione internazionale, giudiziaria e di polizia**, sono state indicate alcune vie, tra cui:

In generale:

- Snellire le procedure di rogatoria, assicurando al contempo i principi fondamentali del processo (diritto alla difesa);

Cooperazione a livello europeo:

- Potenziare il ruolo di EUROPOL/EUROJUST;
- Incrementare la collaborazione a livello europeo anche tramite il ricorso al nuovo strumento del mandato di arresto europeo;
- Realizzare lo spazio giudiziario europeo per ottenere la collaborazione diretta delle autorità straniere;

Cooperazione tra le polizie e organi inquirenti dei vari paesi:

- Mobilitare le sedi diplomatiche al fine di incentivare i contatti diretti tra magistrati e forze di polizia stranieri ed italiani;
- Adottare e rafforzare una cultura investigativa congiunta anche a livello di polizia giudiziaria (squadre investigative miste);
- Stimolare una maggiore collaborazione fra PG ed INTERPOL;
- Sensibilizzare le polizie degli altri paesi al fine di rendere effettiva la cooperazione internazionale;
- Dotare le procure di una Polizia internazionale specializzata;

Scambio di informazioni:

- Favorire lo scambio di dati ed informazioni, attraverso una banca dati internazionale da affiancare a una o più banche dati allargate di portata nazionale (DDA);

Magistrati di collegamento:

- Consentire, attraverso le opportune sedi internazionali e diplomatiche, la costituzione di uno o più punti di contatto (c.d. magistrati di collegamento) nei paesi interessati dal fenomeno criminoso, che dovranno fornire un'efficace e tempestiva "assistenza giudiziaria";

Collaborazione con le autorità dei paesi europei e non europei:

- Armonizzare le legislazioni sostanziali e processuali degli stati interessati;
- Ratificare la Convenzione di Palermo e sollecitare la conclusione o il rafforzamento di accordi bilaterali di cooperazione;
- Stipulare dei protocolli di intesa con i paesi esteri interessati al fenomeno, sia sotto il profilo investigativo che giudiziario;
- Diffondere la conoscenza delle convenzioni internazionali.

Alcune possibili strategie di **prevenzione della tratta e del traffico** suggerite dai procuratori sono state:

- Maggiore controllo del territorio e delle frontiere, con più dispiego di uomini e mezzi;
- Migliore programmazione dei flussi di immigrazione regolare ed aumento del tetto massimo di immigrati legali da accogliere nel nostro paese;
- Miglioramento delle condizioni sociali ed economiche nei paesi terzi da cui provengono le vittime;
- Politica di accordo con i paesi d'origine per regolamentare l'afflusso di migranti, subordinandolo alla reale capacità ricettiva del mercato del lavoro regolare;
- Informazione accurata ai potenziali migranti in merito ai canali migratori leciti;
- Informatizzazione documentale e maggiore certezza anagrafica nei paesi d'origine, con la possibilità di prevedere forme di sovvenzione ed assistenza tecnica per ricostruire i sistemi amministrativi nei paesi in via di sviluppo;
- Revisione dei meccanismi di denuncia dei documenti smarriti;
- Accurata selezione degli agenti di polizia di frontiera e dei funzionari dell'Ufficio Stranieri, comprensiva di addestramento specifico, unitamente a rigidi criteri di selezione del personale, e collocamento in ruoli chiave degli agenti migliori;
- Elaborazione di strategie anticorruzione, nei paesi di transito, origine, destinazione;
- Attenzione ai processi di regolarizzazione degli immigrati irregolari perché possono rivelarsi involontariamente criminogeni;
- Migliore integrazione degli immigrati, per proteggere i loro diritti e, riducendo le condizioni di marginalità, ridurre la possibilità che le organizzazioni criminali abusino di connazionali e che questi siano coinvolti in atti criminali;
- Migliori controlli sulle agenzie di trasferimento internazionale di denaro;

- (con riferimento alla situazione turca) Pressione internazionale sulle autorità politiche turche per un maggior controllo interno e delle coste, ma soprattutto per un più corretta gestione del "problema curdo";
- Migliore conoscenza sulle modalità organizzative del traffico perché questo permette di intervenire in modo mirato ed efficace.

Con riferimento alla tratta di persone a scopo di sfruttamento, sono state proposte altre misure specifiche, ed in particolare:

- Interventi in materia di regolamentazione della prostituzione;
A tale proposito, è stata suggerita la legalizzazione della prostituzione, favorendo la riapertura delle cosiddette "case chiuse" per poter controllare meglio il fenomeno; oppure, in alternativa il controllo dell'attività di prostituzione attraverso provvedimenti amministrativi più decisi nei confronti della prostituzione di strada, cercando di deviarla in ambienti più controllabili;
- Attività sociale di supporto alle vittime, utile per far emergere situazioni critiche e per prevenire ulteriori condizioni di sfruttamento. Particolarmente adatto potrebbe rilevarsi il potenziamento, in termini economici e di mezzi, delle misure di protezione previste dall'art. 18 del T.U. Immigrazione;
- Controlli più stringenti da parte delle autorità di vigilanza sul lavoro in Italia;
- Maggiori controlli sulla locazione di appartamenti.

Per rendere più efficaci gli **interventi di protezione sociale delle vittime**, dalla ricerca è emerso che bisognerebbe tentare di:

- Incrementare l'efficienza della struttura di supporto alle vittime;
- Proteggere i familiari delle vittime rimasti in patria nei casi che coinvolgono le organizzazioni criminali più violente;
- Realizzare un'azione congiunta tra le strutture pubbliche e le associazioni private ed incentivare la collaborazione soprattutto con le strutture più serie che accolgono immigrati;
- Riformulare il dettato letterale dell'art. 18 T.U. Immigrazione in maniera da renderlo più chiaramente applicabile anche ai casi di mero traffico di migranti e non solo a quelli di tratta di persone a scopo di sfruttamento;
- Incrementare i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato, per aumentare spazi e strumenti d'aiuto;
- Incrementare le funzioni e le dotazioni della struttura centralizzata per la gestione di quanto previsto dall'art. 18 T.U. Immigrazione;
- Prevedere poteri più stringenti di intervento e di controllo da parte degli Uffici di Procura ed una procedura analoga a quella prevista per la tutela dei c.d. collaboratori di giustizia, onde garantire anche la necessaria sicurezza delle vittime;
- Incentivare la recettività delle comunità/ONG e la serietà dei programmi.

Aggiornamento del rapporto: le novità legislative in materia di tratta di persone e traffico di migranti

L'impianto legislativo vigente all'epoca della redazione del progetto, della relativa raccolta dati e della prima stesura di questo rapporto finale di sintesi è stato di recente innovato ed adeguato agli standard internazionali ed europei. La legge 11 agosto, n. 228, "Misure contro la tratta di persone" (pubblicata sulla Gazzetta

Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003), infatti, ha profondamente inciso sulla previgente normativa penale sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, nonché sull'organizzazione delle competenze e degli uffici responsabili in questo settore. Data la rilevanza di tali innovazioni, è stato effettuato un aggiornamento del rapporto alle principali novità introdotte. È necessario, però, sottolineare che i dati raccolti tramite le schede-sonda e le interviste effettuate ai pubblici ministeri si riferiscono ad un periodo antecedente rispetto all'entrata in vigore di questa legge. I risultati emersi dal processo di monitoraggio, con l'aiuto dei procuratori intervistati, vanno pertanto interpretati alla luce della normativa vigente all'epoca e parte delle proposte *de iure condendo* dei pubblici ministeri hanno già trovato attuazione nel nuovo impianto normativo.

3.

INTRODUZIONE

Questo rapporto di sintesi - realizzato da Transcrime - presenta i risultati del progetto di ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, finanziato dal Ministero per le Pari Opportunità, coordinato dal Ministero della Giustizia, ed attuato con la collaborazione della Direzione Nazionale Antimafia e di Transcrime.

Il progetto di ricerca e questo rapporto di sintesi che ne propone i risultati sono stati realizzati nell'ambito attuativo della Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale, aperta alle firme a Palermo nel 2000, e ad i suoi due protocolli sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento e sul traffico di migranti. La Convenzione, infatti, richiede agli Stati Membri di monitorare le proprie politiche e, più in generale, le proprie contromisure contro la criminalità organizzata, valutando la loro efficacia ed efficienza. La Convenzione ed i protocolli invitano, inoltre, a fare della ricerca e dell'informazione strumenti per prevenire e combattere il traffico di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti.

Il traffico di migranti è un'attività criminale in continuo mutamento. Le organizzazioni malavitose coinvolte si avvantaggiano sia dei vuoti legislativi sia delle asimmetrie regolative tra Stati al fine di massimizzare i propri guadagni e minimizzare i rischi connessi. Quest'attività illegale, nell'Unione europea come altrove, ha ormai una sua complessità organizzativa su base stabile, e gode della protezione di funzionari pubblici e della collusione tra organizzazioni criminali diverse in vari paesi. Essa si sviluppa, sempre più, su economie di scala nell'integrazione con altri traffici illeciti. La crescita dell'offerta criminale organizzata di migrazione illegale è poi andata accentuando il circuito tra traffico e sfruttamento degli emigranti attraverso il loro inserimento in circuiti criminali locali degli stati di destinazione. Queste trasformazioni nel settore delle migrazioni hanno toccato in modo particolare l'Italia, che si pone come paese di primo accesso e di conseguente passaggio di flussi migratori, regolari ed irregolari, verso l'Unione europea.

La tratta di persone ed il traffico di migranti in Italia e nell'Unione europea potrebbero diventare un problema ancora più serio. Infatti, fino a quando le informazioni su questi fenomeni saranno scarse, poco attendibili e difficilmente comparabili, sarà complicato sviluppare strategie di risposta efficaci, coerenti ed integrate. Siano esse di repressione, prevenzione o di assistenza alle vittime.

Soprattutto a livello di Unione europea, si avverte il bisogno di sistemi di monitoraggio della tratta e del traffico. Questi sistemi dovrebbero essere in grado di offrire una fotografia dettagliata delle attività criminali e del funzionamento delle strategie per affrontarle. Applicati in molti paesi, questi sistemi dovrebbero fornire informazioni comparabili tra diverse aree di una nazione e tra nazioni diverse. Ciò porterebbe ad una comprensione profonda della materia e permetterebbe di disegnare soluzioni nazionali e sovranazionali più efficaci.

La necessità di dati affidabili non riguarda soltanto le informazioni quantitative, che, spesso, in campo nazionale ed internazionale, sono carenti⁵, ma anche quelle qualitative. L'utilità di raccogliere informazioni qualitative in modo omogeneo e con protocolli standardizzati nei singoli stati dell'Unione in materia di tratta è stata ribadita dai risultati del *Workshop on Application of the Concept of Prevention to Trafficking in Human Beings*, tenutosi a Bruxelles il 17 e il 18 maggio 2001. In quella sede si è evidenziato il bisogno, nell'Unione europea e nei singoli Stati Membri, di:

- "misure concrete [...] per combattere la tratta [...]. [È] necessario continuare lo studio, la ricerca ed il monitoraggio della tratta. I criminali cambiano rapidamente i loro metodi. Uno sforzo dovrebbe essere fatto per stabilire un sistema di monitoraggio che possa fornire analisi immediate. Questo sistema dovrebbe includere la creazione di banche dati che possano rendere più agevole le risposte da parte dei *policy makers*" (p. 2)
- "un metodo per la prevenzione" (p. 4);
- "dati affidabili su tutti gli aspetti della tratta per essere in grado di prendere azioni efficienti per prevenire il traffico" (p. 5);
- "ricerca più sistematica" (p. 6);
- "un quadro metodologico" per capire meglio il fenomeno (p. 6)⁶.

Considerando tutto questo, con riferimento alla situazione italiana, la ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti* ha voluto impostare ed avviare un monitoraggio dell'attività delle procure in materia di tratta e traffico. Attraverso questo monitoraggio la ricerca ha voluto rispondere ad una serie di interrogativi, relativi ai fenomeni ed agli attori coinvolti, all'attività giudiziaria sul tema, e ai rapporti tra sistema giudiziario ed organizzazioni non governative nel campo dell'assistenza alle vittime.

Le domande sui fenomeni e sugli attori coinvolti si prefiggono l'intento di migliorare la comprensione dei problemi. Quali sono le caratteristiche delle attività criminali? Quali sono le peculiarità degli autori dei reati (profili socio-culturali e giudiziari), in particolare nel caso di organizzazioni criminali strutturate su base nazionale? Quali sono le caratteristiche delle persone/migranti indotti ad un processo migratorio illegale/irregolare? Quali le forme illegali di ingresso sul territorio nazionale? Ed inoltre, quanti sono stati gli autori e le persone offese nei procedimenti giudiziari in materia di tratta e traffico? Quali le nazionalità più coinvolte? Dove si concentrano, nell'attività delle procure, gli autori e le vittime

⁵ Si vedano: B. De Ruyver, W. Van Eeckhoutte, J. Meese, K. Van Impe, and S. Vanheste, *Multidisciplinary Research on the Phenomenon of Trafficking in Human Beings from an International and a National Perspective: a Pilot Study with Poland and Hungary*, Research Group Drug Policy, Criminal Policy and International Crime, Ghent University, Ghent, 1998; IOM, *Migrant Trafficking in Europe: A Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine*, IOM, Ginevra, 2000; IOM, *Victims of Trafficking in the Balkans. A Study of Trafficking in Women and Children for Sexual Exploitation to, through and from the Balkan Region*, IOM, Ginevra, 2001, pp. 1-8; IOM, *Analysis of Data and Statistical Resources Available in the EU Members States on Trafficking in Humans, Particularly in Women and Children for Purposes of Sexual Exploitation. A Project of the International Organization for Migration (IOM) for the European Commission's STOP Programme*, Final Report, IOM, Ginevra, 1998.

⁶ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale Giustizia e Affari Interni, *Minutes of the Workshop on Application of the Concept of Prevention to Trafficking in Human Beings*, Bruxelles, 17-18 maggio 2001.

delle nazionalità più rappresentate? Ed infine, è possibile tentare di quantificare il numero reale delle vittime della tratta e del traffico?

Gli interrogativi relativi all'attività giudiziaria si prefiggono di far emergere punti forti e deboli della legislazione penale e del lavoro delle procure, ponendo attenzione anche alla cooperazione internazionale. Quali sono state le migliori prassi (*best practices*) nell'attività giudiziaria delle procure? Quali i problemi incontrati dai procuratori nell'applicazione delle norme? Quali gli strumenti più efficaci a disposizione dei procuratori e quali le loro necessità, in una prospettiva de *iure condendo*, per rendere più efficace la loro azione? Qual è stato il livello di cooperazione giudiziaria tra le autorità competenti italiane e quelle operanti nei paesi di origine o di provenienza dei migranti? Quali le possibili vie per renderla più efficace?

Infine, le questioni concernenti i rapporti tra le procure e le organizzazioni non governative nel settore dell'assistenza alle vittime riguardano la possibilità di una migliore assistenza alle vittime ed una maggiore garanzia dei loro diritti. Come sono stati i rapporti tra procure e ONG con riferimento all'applicazione dell'art. 18 del d.lgs. 25 luglio 1998? Quali sono le strade per garantire i diritti delle vittime e la loro sicurezza?

Rispondendo a queste domande, la ricerca, oltre a fornire informazioni quantitative e qualitative sulla tratta e sul traffico in Italia, ha potuto evidenziare vie per migliorare: a) la risposta giudiziaria nei confronti della tratta e del traffico; b) la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria; c) la prevenzione del fenomeno e d) gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Questo rapporto segue tutto il percorso della ricerca ed è organizzato come segue:

- Ringraziamenti (capitolo 1);
- Sintesi del rapporto (capitolo 2);
- Introduzione (capitolo 3);
- Scopi, obiettivi e fasi della ricerca (capitolo 4);
- Definizioni operative (capitolo 5);
- La convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ed i Protocolli aggiuntivi contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti (capitolo 6);
- La normativa dell'Unione europea (capitolo 7);
- La tratta ed il traffico in Europa (capitolo 8);
- La tratta ed il traffico in Italia (capitolo 9);
- La normativa italiana ed il quadro delle competenze giudiziarie nella lotta alla tratta e al traffico (capitolo 10);
- Una mappatura del fenomeno in Italia a partire dai procedimenti presso le procure da giugno 1996 a giugno 2001 (capitolo 11);
- I risultati delle interviste alle procure più attive nel contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti sul fenomeno e la sua prevenzione (capitolo 12);
- I risultati delle interviste alle procure più attive nel contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti sulle migliori prassi dell'attività giudiziaria (capitolo 13);
- Conclusioni (capitolo 14).

Gli annessi a questo rapporto contengono la scheda-sonda sui procedimenti in tema di tratta di persone a scopo di sfruttamento in danno di soggetti stranieri e traffico di migranti (*Annesso A*) e lo schema di intervista da somministrare alle procure più attive nel campo del contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti (*Annesso B*).

ADDENDUM

Aggiornamento del rapporto: le novità legislative in materia di tratta di persone e traffico di migranti

L'impianto legislativo vigente all'epoca della redazione del progetto, della relativa raccolta dati, e della prima stesura di questo rapporto finale di sintesi è stato di recente innovato ed adeguato agli standard internazionali ed europei descritti nei capitoli 6 e 7 di questo rapporto. La legge 11 agosto, n. 228, "Misure contro la tratta di persone" (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003), ha infatti profondamente inciso sulla previgente normativa penale sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, nonché sull'organizzazione delle competenze e degli uffici responsabili in questo settore.

Data la rilevanza di tali innovazioni, è stato effettuato un aggiornamento del rapporto alle principali novità introdotte. Le novità si trovano descritte specificamente nel capitolo 10 (*Sezione I*) di questo rapporto e ogniqualvolta vi sia la necessità di un richiamo ad esse.

È necessario però sottolineare che i dati raccolti tramite le schede-sonda e le interviste effettuate ai pubblici ministeri si riferiscono ad un periodo antecedente all'entrata in vigore della legge 11 agosto, n. 228. I risultati emersi vanno pertanto interpretati alla luce della normativa vigente all'epoca, della quale si troverà una descrizione dettagliata nella *Sezione II* del capitolo 10, ed il lettore si accorgerà che parte delle proposte *de iure condendo* dei pubblici ministeri intervistati contenute nel capitolo 13 hanno già trovato attuazione nel nuovo impianto normativo.

4.

SCOPI, OBIETTIVI E FASI DELLA RICERCA

Il progetto di ricerca si proponeva come scopo finale l'individuazione di possibili percorsi, sia normativi che tecnico-amministrativi ed operativi, per migliorare:

1. la risposta giudiziaria nei confronti della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti;
2. la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria, di contrasto alle organizzazioni criminali coinvolte nella tratta e nel traffico;
3. la prevenzione del fenomeno stesso per effetto della conoscenza acquisita in relazione alle organizzazioni criminali e al loro *modus operandi*;
4. gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Questo scopo doveva essere realizzato attraverso il raggiungimento di tre obiettivi:

- A. Migliorare la conoscenza del fenomeno della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti con attenzione particolare a:
 - le caratteristiche delle attività criminali;
 - le caratteristiche degli autori dei reati (profili socio-culturali e giudiziari), in particolare nel caso di organizzazioni criminali strutturate su base nazionale;
 - le caratteristiche delle persone/migranti indotti ad un processo migratorio illegale/irregolare;
 - le forme illegali di ingresso sul territorio nazionale.
- B. Monitorare l'attività giudiziaria nazionale ed i meccanismi procedurali dei provvedimenti analizzati, alla ricerca di *best practices*, e verificare il livello di cooperazione giudiziaria tra le autorità competenti italiane e quelle operanti nei paesi di origine o di provenienza dei migranti (sia in materia di contrasto e lotta alle organizzazioni di trafficanti che in materia di protezione delle vittime);
- C. Monitorare il ruolo delle organizzazioni non governative, da una parte nella loro azione di protezione sociale delle vittime della tratta di persone a scopo di sfruttamento e, dall'altra, di incentivo alla collaborazione investigativa da parte delle vittime del traffico (incentivo che la legge sull'immigrazione istituisce con le disposizioni previste dall'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione, d.lgs. n. 286/98).

Per raggiungere questi obiettivi, la ricerca si è articolata nelle seguenti fasi.

Fase 1. Definizione delle fattispecie penali che nell'ordinamento italiano sono riconducibili a fenomeni di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti". Il Comitato Scientifico del progetto ha definito i reati a cui l'autorità giudiziaria italiana può ricorrere per punire la "tratta di persone a scopo di sfruttamento" ed il "traffico di migranti". Data la pluralità di reati che possono essere contestati nel sistema italiano agli autori di queste attività criminali, è infatti

stato importante, sin dall'inizio, definire le fattispecie penali riconducibili a fenomeni di tratta e traffico, in modo tale da utilizzare la lista di reati così raggiunta in tutte le fasi dello studio.

Fase II. Raccolta della documentazione sui temi ad oggetto dello studio. Transcrime ha raccolto tutta la documentazione sui temi della ricerca. Questa documentazione si trova presente fisicamente a Transcrime e/o presso la biblioteca centrale dell'Università di Trento. Al fine di agevolare l'analisi ed il lavoro di stesura di questo rapporto finale, Transcrime ha redatto una bibliografia ragionata, in cui tutta la documentazione è stata classificata in quattro settori, ciascuno dei quali connesso ad uno degli obiettivi della ricerca, come identificato dal progetto esecutivo. Nella bibliografia, per i documenti più interessanti, sono stati inseriti brevi *abstract*. Copia degli indici dei volumi e delle parti più rilevanti della documentazione, seguendo i quattro settori della bibliografia ragionata, è stata inviata in raccoglitori al dottor Mario Remus dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia ed alla Segreteria Tecnica del progetto presso la Direzione Nazionale Antimafia.

Fase III. Elaborazione della scheda-sonda per la rilevazione delle procure più attive e la raccolta di informazioni quantitative sulla "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti". La Direzione Nazionale Antimafia ha redatto una scheda-sonda, da inviare alle Procure della Repubblica presso i Tribunali, volta a rilevare l'esistenza e le caratteristiche quantitative dei procedimenti in corso in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti". Con "procedimenti in corso" si sono intesi quei procedimenti presso le procure riguardanti i reati connessi alla tratta di persone a scopo di sfruttamento e/o al traffico di migranti ancora a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui fosse già stata emessa una condanna dal giugno 1996 al giugno 2001. La scheda-sonda richiedeva informazioni quantitative sui reati contestati, sugli autori (numerosità, nazionalità, sesso, maggiore/minore età) e sulle vittime (numerosità, nazionalità, sesso, maggiore/minore età). Per maggiori dettagli, si rimanda il lettore all'*Annesso A*.

Fase IV. Mappatura dei procedimenti in corso nelle 164 procure della Repubblica italiane tramite l'invio, la raccolta delle schede-sonda e la predisposizione della Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti". La Direzione Nazionale Antimafia ha inviato la scheda-sonda, in formato cartaceo ed elettronico, a tutte le 164 procure sul territorio italiano. Ogni procura, per ciascun procedimento in corso, ha compilato una scheda che ha poi nuovamente indirizzato alla DNA. Presso la DNA si è così costituita la *Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti"*. Particolarità di questa banca dati, da sottolineare già in questa sede, è la presenza di informazioni sulle persone offese, cioè le vittime della tratta e del traffico.

Fase V. Identificazione delle procure italiane più attive nel contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti. Sulla base dei risultati della mappatura della fase precedente, il Comitato Scientifico ha selezionato le seguenti quindici procure come quelle maggiormente attive nel contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti: Arezzo, Ascoli Piceno, Brescia, Brindisi, Crotone, Genova, Gorizia, Lecce, Milano, Palermo, Perugia, Roma, Tolmezzo, Torino e Trieste.

Fase VI. Elaborazione dello schema di intervista alle procure più attive e somministrazione dell'intervista. Transcrime ha elaborato uno schema di intervista, un questionario semi-strutturato (si veda *Annesso B*) da utilizzarsi per gli incontri tra gli intervistatori di Transcrime ed uno o più pubblici ministeri appartenenti alle procure scelte tra le più attive nel contrastare la tratta di persone a scopo di sfruttamento e il traffico di migranti. Lo schema è composto di due parti: una prima sui fenomeni e sulla loro prevenzione ed una seconda sull'attività giudiziaria, con particolare riguardo alla cooperazione internazionale ed ai rapporti con le organizzazioni non governative in materia di articolo 18 del T.U. sull'immigrazione. Lo schema di intervista è stato utilizzato per gli incontri tra gli intervistatori di Transcrime ed uno o più pubblici ministeri appartenenti alle procure scelte tra le più attive nel contrastare la tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti. Nell'ambito di ciascuna procura, i pubblici ministeri da intervistare sono stati individuati, su indicazioni del responsabile della procura, tra quelli con maggiore esperienza nel settore che costituisce l'ambito di questa ricerca. Il loro ruolo è stato quello di testimoni privilegiati in grado di fornire considerazioni utili per una riflessione sulle attività della procura negli ultimi cinque anni. L'approccio seguito è stato quello dei "casi studio". L'analisi è stata quindi qualitativa: non si è trattato di stabilire quale percentuale di procure svolgono una data attività, ma come la filosofia dell'intervento e l'esperienza concreta riescano a dare risultati significativi nei processi di contrasto alle forme di criminalità in esame. Le interviste sono state condotte fra l'8 luglio 2002 ed il 29 novembre 2002.

Fase VII. Redazione e correzione delle bozze di intervista. Transcrime ha redatto, sulla base dei risultati delle interviste effettuate, quindici bozze di intervista. La redazione è stata realizzata con l'ausilio delle registrazioni su supporto magnetico e, qualora necessario, ricorrendo in via telefonica ai pubblici ministeri per ulteriori chiarimenti. Nella stesura dei testi, Transcrime ha tenuto conto dei commenti ricevuti, nelle fasi di avanzamento dei lavori, dai membri del Comitato Scientifico. Le bozze delle interviste sono state inviate ai responsabili delle quindici procure più attive ed ai pubblici ministeri direttamente coinvolti nelle interviste al fine di ottenere eventuali commenti, revisioni e una definitiva approvazione del testo. Nella lettera di accompagnamento è stato precisato che il testo, una volta approvato, sarebbe stato usato come base per l'elaborazione del rapporto finale di sintesi della ricerca. È stato chiarito che, in mancanza di tale comunicazione, i testi sarebbero stati considerati come approvati. Transcrime ha tenuto conto di tutti i chiarimenti e richieste nell'elaborazione rapporto finale di sintesi.

Fase VIII. Analisi dei dati e delle informazioni acquisite e loro sintesi rielaborativa all'interno di questo rapporto finale. Transcrime ha provveduto ad analizzare la documentazione e le informazioni quantitative e qualitative raccolte durante le precedenti fasi della ricerca. In particolare, ha provveduto alla validazione dei dati della Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti" ed alla relativa elaborazione delle informazioni in essa contenute. Transcrime ha poi redatto questo rapporto finale di ricerca, sulla base di un indice approvato dal Comitato Scientifico. In esso sono descritti i risultati della ricerca ed elaborate una serie di raccomandazioni per migliorare la risposta giudiziaria, la prevenzione del fenomeno, la cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria e gli interventi di protezione sociale a favore delle vittime.

5.

DEFINIZIONI OPERATIVE

5.1 LA DISTINZIONE TRA TRATTA (*TRAFFICKING*) E TRAFFICO (*SMUGGLING*)

Il processo che ha portato la comunità internazionale a definire normativamente le condotte di "trafficking of human beings" (tratta di esseri umani finalizzata al loro sfruttamento successivo) e di "smuggling of migrants" o "alien smuggling" (traffico di migranti) è stato lento.

Le necessità di definizioni in grado di distinguere questi due fenomeni è emersa per diversi motivi. Si tratta di ragioni legate alla prassi degli organismi di polizia, a fattori criminologici e vittimologici, ad elementi di ordine politico⁷:

- a livello di competenze investigative nazionali, le due attività illecite sono spesso state affidate ad organismi diversi⁸;
- i gruppi criminali che si dedicano all'una o all'altra attività sono differenti, indipendenti gli uni dagli altri, e agiscono con modalità operative non sempre simili;
- le vittime della tratta a scopo di sfruttamento si differenziano, per caratteristiche e per tipo di rapporto con i criminali, da quelle del traffico;
- tratta e traffico hanno avuto diversa rilevanza politica nel tempo. Mentre l'immigrazione clandestina è sempre stata una priorità nazionale ed internazionale, in quanto problema di sicurezza e ordine pubblico, la tratta a scopo di sfruttamento si è posta all'attenzione dei governi ed organismi sovranazionali solo successivamente.

Durante gli anni '90 la distinzione è andata consolidandosi di fatto, fino ad essere formalizzata in alcuni strumenti normativi e, da ultimo, definitivamente, nei due *Protocolli supplementari alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*⁹ del 2000¹⁰.

⁷ Su questi rilievi si vedano: F. Pastore, "L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze e problemi", in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Centro Studi di Politica Internazionale (Cespi), Commissione per le politiche di integrazione, Dipartimento per gli Affari Sociali, in "Working Paper", n. 5, Roma, 2000; T. De Zulueta, *Relazione sul traffico di esseri umani*, Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, XIII legislatura, Doc. XXIII N. 49, approvata dalla Commissione in data 5 dicembre 2000, p. 7, reperito all'indirizzo Internet http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/049/d010.htm; Comitato Parlamentare di Controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla tratta degli esseri umani*, Roma, 7 febbraio 2001.

⁸ Ad esempio in Italia della tratta si occupa la Direzione centrale della polizia criminale presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, mentre lo *smuggling* è competenza del Servizio Stranieri all'interno dello stesso Dipartimento.

⁹ La Convenzione e i Protocolli supplementari sono stati adottati dal Comitato *ad hoc* per l'elaborazione il 28 ottobre 2000, successivamente approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York e aperti alla firma nella Conferenza internazionale tenutasi a Palermo tra il 12 e il 16 dicembre del 2000. Il testo della convenzione è entrato in vigore il 29 settembre 2003, dopo il passaggio del 90° giorno dalla

Il primo Protocollo, *Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*, si occupa della tratta a scopo di sfruttamento, mentre il secondo, *Protocol against the smuggling of migrants by land, air and sea, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*, affronta la questione relativa al traffico di migranti.

Questi Protocolli sono stati concepiti per colmare una lacuna presente nella disciplina internazionale e promuovono, tra i diversi obiettivi, l'armonizzazione delle legislazioni penali dei paesi firmatari contro la tratta a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti.

Le prossime sezioni riguardano le definizioni di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento e traffico di migranti contenute nei due Protocolli. Bisogna fin da adesso precisare che esse sono fondamentali per questa ricerca, poiché all'epoca della stesura del progetto non erano ancora presenti nell'ordinamento italiano norme penali in grado di definire e distinguere chiaramente la tratta dal traffico. Di qui, la scelta di adottare le terminologie delle Nazioni Unite come definizioni

data del deposito del quarantesimo strumento di ratifica (art. 38 della convenzione). Il protocollo sulla tratta di persone entrerà invece in vigore ai sensi dell'art. 17, il 25 dicembre 2003, essendo stato firmato da 117 paesi e ratificato da 45 (la quarantesima ratifica è avvenuta in data 26 settembre 2003 ad opera del Belize). Infine, il protocollo sul traffico di migranti entrerà in vigore in data 28 gennaio 2004, essendo stato firmato da 112 paesi e ratificato da 40 (la quarantesima ratifica è avvenuta in data 30 ottobre 2003 ad opera dell'Azerbaijan). Per lo stato di aggiornamento delle firme e delle ratifiche agli strumenti sopra citati, vedasi UN Office on Drugs and Crime UN Office on Drugs and Crime. *Signatories to the UN Convention against Transnational Crime and its Protocols*, reperito all'indirizzo Internet http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures.html, ultima visita in data 12 novembre 2003.

¹⁰ La necessità di un'azione di contrasto a livello internazionale dei due fenomeni era già stata evidenziata dall'adozione di alcune convenzioni che tuttavia si sono rivelate finora insufficienti per contrastare efficacemente il fenomeno. Si fornisce di seguito un breve *excursus* storico sull'argomento. Inizialmente il fenomeno si è posto all'attenzione della comunità internazionale sotto forma della c.d. "tratta delle bianche", che ha spinto all'adozione della *Convenzione di Parigi sul traffico e lo sfruttamento della prostituzione di donne e bambini* nel maggio del 1910. In questo caso a fianco dell'elemento della tratta ricorrono la schiavitù e la prostituzione. Nel 1926 la Società delle Nazioni ha approvato la *Convenzione relativa alla schiavitù*, nella quale si dà una prima definizione del concetto di schiavitù intesa come l'esercizio di un "diritto di proprietà" nei confronti di una persona ridotta in questo modo ad oggetto. Il concetto di schiavitù è stato successivamente ampliato ed integrato dalla *Convenzione Supplementare sull'abolizione della schiavitù, il commercio di schiavi e gli istituti e le pratiche similari alla schiavitù*, nella quale sono state formulate le definizioni di schiavitù, servitù e tratta degli schiavi. L'importanza della Convenzione supplementare, firmata dagli stati delle Nazioni Unite nel 1956, sta nell'aver esteso il concetto di schiavitù alle pratiche similari, formula che permette di far rientrare nel campo d'azione della convenzione tutte le possibili forme di schiavitù, antiche e moderne. Nel 1948 è stata proclamata la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo che sancisce l'universalità di alcuni principi quali la libertà, l'uguaglianza, la dignità, e contemporaneamente abolisce ogni forma di schiavitù e di servitù in quanto violazioni di questi diritti universali. Alla Dichiarazione del 1948 fa seguito la *Convenzione di New York per la repressione della tratta degli esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione altrui* firmata nel 1949. Da questa convenzione trae origine la c.d. "teoria abolizionista" che ha ispirato numerose legislazioni in tema di prostituzione tra cui anche quella italiana (c.d. legge Merlin). Obiettivo della Convenzione era quello di pianificare l'azione degli stati per una strategia comune di lotta alla tratta. La Per la prima volta viene utilizzata l'espressione "*traffic in persons*"; seppur legata indissolubilmente alla prostituzione di cui è considerata antefatto. La convenzione, nonostante l'impostazione innovativa che difende i diritti della persona decidendo di criminalizzare la tratta e lo sfruttamento della donna ma non la prostituzione come scelta di vita, non è stata ratificata da alcuni paesi (come Svezia e Paesi Bassi) per divergenze su come il fenomeno "prostituzione" debba essere affrontato. Nell'insieme la Convenzione non ha avuto reale incidenza sul piano della lotta alla tratta di esseri umani; cfr. M.P. Svevo (a cura di), *La tratta delle donne tra violazione dei diritti umani e schiavitù nei documenti internazionali ed europei*, Associazione Lule, Milano, 2000, pp. 7 e ss.

operative. Ogniqualvolta quindi il lettore troverà in questo rapporto le espressioni "tratta di persone/esseri umani a scopo di sfruttamento" (o semplicemente "tratta") e "traffico di migranti" (o semplicemente "traffico"), dovrà riferirsi alle definizioni normative contenute nei due Protocolli.

Del resto, anche l'ordinamento italiano ha da ultimo recepito tale distinzione con la legge 11 agosto 2003, n. 228, che inserisce il reato di "tratta di persone" (art. 601 cod. pen.) al posto dell'ormai obsoleto reato di "tratta e commercio di schiavi"¹¹. Tale adeguamento della normativa penale è stato svolto tenendo come punto di riferimento le indicazioni provenienti dalla Convenzione, salvo alcuni minori scostamenti, come si andrà ad esporre nelle sedi opportune¹².

5.2 LA DEFINIZIONE DI "TRATTA DI PERSONE" DELLE NAZIONI UNITE

La definizione di "trafficking in persons" (in questo rapporto indicato con l'espressione "tratta di persone/esseri umani a scopo di sfruttamento" o semplicemente "tratta") si trova nell'articolo 3 del Protocollo sulla tratta supplementare alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale delle Nazioni Unite del 2000.

La "tratta di persone" viene configurata, alla lett. (a), 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."

Questa definizione costituisce la base giuridica per l'obbligo di penalizzazione delle condotte indicate che gli stati firmatari sono tenuti a rispettare ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo.

La descrizione delle modalità e dei mezzi di coercizione utilizzabili è stata lasciata volutamente ampia, in modo tale da poter comprendere una gamma estesa di comportamenti finalizzati alla tratta di persone a scopo di sfruttamento.

La lettera (b) dell'articolo 3 determina l'irrelevanza del consenso prestato in qualunque momento da una vittima della tratta in tutti i casi in cui si verifichi l'uso di alcuno dei mezzi *sub (a)*. Questa previsione è fondamentale in situazioni che si verificano nella realtà, quando in un primo momento sembra sussistere un atteggiamento consensuale della vittima, ed in un momento successivo il consenso

¹¹ Art. 2, legge 11 agosto 2003, n. 228, "*Misure contro la tratta di persone*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003. Per completezza si evidenzia che l'Italia, pur essendo firmataria della convenzione e dei due protocolli aggiuntivi, non rientra nel novero dei paesi che hanno depositato lo strumento di ratifica

¹² Vedasi *infra* cap. 10, Sezione I.

viene meno; oppure in tutti quei casi in cui il consenso sia prestato da altri al posto della vittima¹³.

Un punto su cui si è dibattuto a lungo durante l'elaborazione del Protocollo è il riferimento all'"abuso di una posizione di vulnerabilità". Con quest'espressione s'intende un comportamento di persuasione, realizzato dai trafficanti sulla vittima, che sfrutti la sua condizione di inferiorità. Quest'inferiorità non deve necessariamente dipendere da una minorazione psichica ma può anche derivare da una situazione di sottosviluppo socio-culturale o da variabili personali o familiari. Nei lavori preparatori si è scelto di interpretare la posizione di vulnerabilità come la "situazione nella quale la persona coinvolta non ha reale ed accettabile alternativa se non quella di soggiacere all'abuso"¹⁴.

La tratta di persone minori d'età¹⁵ riceve autonoma disciplina alla lettera (c). In questi casi si considera realizzata la condotta, consistente nel "reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini dello sfruttamento", anche nell'ipotesi in cui non venga utilizzato alcuno dei mezzi *sub* (a).

Ulteriore elemento essenziale della tratta è la finalità perseguita da coloro che pongono in essere le condotte indicate. Lo sfruttamento dei soggetti trafficati rappresenta infatti l'obiettivo della tratta. La seconda parte dell'articolo 3 lettera (a) indica le modalità di sfruttamento che comprendono "[...] come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi".

Per quanto riguarda l'espressione "sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale" è stata volutamente lasciata indefinita. Due le principali ragioni. Innanzitutto, la volontà di sottolineare il legame stretto tra questo tipo di sfruttamento e le precedenti attività di reclutamento e trasporto. In secondo luogo, una scelta politica di compromesso, rivelatasi necessaria per evitare la mancata adesione di alcuni paesi partecipanti. Si è preferito lasciare alla competenza normativa degli stati la specificazione dei contenuti e della portata da attribuire alle varie forme di sfruttamento sessuale, così da non recare pregiudizio

¹³ Ci si riferisce in particolare alle ipotesi in cui vittime della tratta siano minori d'età o persone soggette a una forma di relazione interpersonale del tipo "controllato-controllore". Si può verificare infatti che sia il soggetto che dispone di un potere di controllo sulla persona a dare il consenso a che la stessa venga prelevata dai trafficanti. L'eventuale mancanza di un rifiuto da parte della persona migrante viene imputata in questi casi allo stato di immaturità psicologica che le impedisce di avere una rappresentazione realistica di quanto essa si accinga ad affrontare, rendendola quindi più facilmente preda dei trafficanti. Si è voluto in questo modo far rientrare nella previsione tutte le possibili condotte di "cessione" o di "autorizzazione all'allontanamento" da parte di chi abbia un potere di tipo giuridico o fattuale sulla vittima, come ad esempio nel caso della potestà genitoriale o tutoria, ovvero del controllo o della sorveglianza temporanea, ovvero ancora della c.d. "potestà maritale", retaggio storico tuttora esistente nelle culture di alcuni paesi (si veda E. Rosi, "La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali", in *Cassazione Penale*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 1989 e ss.).

¹⁴ *Ivi*, p. 1990.

¹⁵ Cioè minore di diciotto anni come previsto dalla lett. (d) dello stesso articolo.

alle legislazioni nazionali frutto di differenti scelte politiche, sociali e culturali in materia di prostituzione¹⁶.

Per quanto concerne le altre ipotesi di sfruttamento, ciascuna trova una definizione in altri strumenti di diritto internazionale¹⁷.

5.3 LA DEFINIZIONE DI "TRAFFICO DI MIGRANTI" DELLE NAZIONI UNITE

Ai sensi dell'art. 3 del Protocollo contro il traffico di migranti supplementare alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale delle Nazioni Unite del 2000, lo "smuggling of migrants"¹⁸ (in questo rapporto indicato con l'espressione "traffico di migranti" o semplicemente "traffico") 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".

Secondo la lett. (b) della stessa norma per "ingresso illegale" s'intende "il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello stato d'accoglienza".

Come per il *trafficking* anche per lo *smuggling* è previsto l'obbligo di penalizzazione della condotta indicata da parte degli stati firmatari.¹⁹

Il traffico di migranti è l'attività consistente nel procurare l'ingresso illegale in uno stato di una persona che non ne è cittadina, né vi risiede²⁰. Questa condotta è finalizzata all'ottenimento di un vantaggio materiale o patrimoniale. Lo scopo di lucro è necessario. Nella previsione non rientrano altre attività economiche aventi ad oggetto i migranti. Oggetto di penalizzazione sono le sole condotte di traffico e di trasporto che sostengono l'immigrazione clandestina.

¹⁶ Per approfondimenti su questo tema si veda International Human Rights Law Group, *The Annotated Guide to the Complete UN Trafficking Protocol*, maggio 2002, reperito all'indirizzo Internet www.hrlawgroup/resources/content/Protocol_annotated.pdf.

¹⁷ Si vedano: per la definizione di "forced labour", la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul lavoro forzato del 1930; per le definizioni di "slavery and servitude", la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, le Convenzioni di Ginevra del 1926 e del 1956, la Convenzione Internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990.

¹⁸ Sulla traduzione del termine si sono poste delle difficoltà, anche per quanto riguarda la lingua italiana, poiché "*smuggling*" significa letteralmente "contrabbando". Si è deciso tuttavia per l'adozione del termine "traffico" in considerazione della peculiarità della merce (gli esseri umani) oggetto di operazioni di tipo negoziale.

¹⁹ Le condotte oggetto di penalizzazione sono previste dall'art. 6 del Protocollo e, per il traffico di migranti, sono estese non solo alle attività di trasporto e di traffico, ma anche alla realizzazione di reati c.d. "strumentali", quali la contraffazione di documenti di viaggio o di identità, o ad altre ipotesi di reato come il favoreggiamento della permanenza dello straniero nello stato in condizioni di clandestinità o di irregolarità.

²⁰ Sull'argomento si veda G. Carlin, "Traffico e trasporto di migranti: il Protocollo internazionale firmato a Palermo", in *Affari Sociali Internazionali*, n. 4, 2001.

Fra gli obiettivi del protocollo vi è quello di tutelare i diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino (art. 2). Ciononostante, nella definizione di traffico di migranti non si fa riferimento al migrante come vittima, né vi sono previsioni relative all'eventuale consenso prestato. La scelta di non considerare vittima la persona che volontariamente si affida a dei gruppi criminali che lucrano sull'immigrazione illegale trova giustificazione nel diverso ruolo da essa svolto; non più passivo in relazione ai trafficanti ma attivo, nel senso della consapevolezza e determinazione di intraprendere un processo migratorio investendo un capitale proprio. L'operazione di traffico si basa spesso su rapporti di tipo contrattuale tra il migrante ed i trafficanti. Il primo acquista un servizio (il trasporto all'interno dei confini dello stato) dai secondi in cambio di un vantaggio materiale o economico, consistente generalmente in una somma di denaro da pagare²¹.

²¹ Vedi in tal senso T. De Zulueta, *op. cit.*, p. 8.

6.

LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE ED I PROTOCOLLI AGGIUNTIVI CONTRO LA TRATTA DI PERSONE E CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI

6.1 LE RAGIONI DI UN APPROCCIO INTERNAZIONALE

"If crime crosses all borders, so must law enforcement" (Kofi Annan, Segretario Generale delle Nazioni Unite, 12 Dicembre 2000, in occasione dell'apertura alle firme della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale): "se la criminalità è transnazionale, tale dev'essere anche l'attività di contrasto alla stessa". Con queste parole si può sintetizzare l'assunto di fondo che ha portato all'elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato internazionale e dei suoi Protocolli addizionali.

Nel 1994, quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la Dichiarazione della Conferenza Ministeriale di Napoli e stabilì di considerare in via prioritaria la questione di elaborare una convenzione internazionale contro la criminalità organizzata, la comunità internazionale prese atto che questo fenomeno non interessava più soltanto la politica interna degli Stati, ma era tale da mettere in pericolo la loro stessa sicurezza. Si trattava pertanto di una questione politica internazionale, da affrontarsi in un'ottica globale e concertata.

A favore di un nuovo strumento internazionale di contrasto alla tratta ed al traffico di migranti, militava anche l'inadeguatezza della risposta a tali problemi fornita dalla comunità internazionale fino a quel momento. Gli strumenti normativi internazionali allora esistenti²² erano stati concepiti per far fronte a fenomeni di traffico molto diversi rispetto a quelli che si presentavano su scala globale negli anni Novanta.

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ed i suoi Protocolli sulla tratta di persone e sul traffico di migranti nascono pertanto dalla necessità di fornire una risposta internazionale adeguata al problema della criminalità organizzata in generale, e della tratta di persone/traffico di migranti in particolare. Aperti alla firma nel corso della Conferenza di Palermo (12-15 dicembre 2000), ed essendo stati tutti ratificati da almeno 40 Stati (numero sufficiente per l'entrata in vigore degli stessi)²³, essi rappresentano, al momento

²² Fra i principali strumenti internazionali di lotta alla tratta di persone si ricordano: *International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic*, firmato a Parigi, 18 maggio 1904; *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*, firmata a Parigi, 4 maggio 1910; *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children*, firmata a Ginevra, 30 settembre 1921; *International Convention for the Suppression of the Traffic of Women of Full Age*, firmata a Ginevra, 11 ottobre 1933, *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, aperta alla firma a New York il 21 marzo 1950. Sull'argomento, cfr. F. Pastore, in "L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze e problemi", in F. Pastore (a cura di), *op.cit.*

²³ Cfr. *supra* nota 9.

attuale, l'espressione più significativa della reazione delle istituzioni sul piano internazionale²⁴.

La strategia di contrasto proposta da questi strumenti internazionali con riferimento ai fenomeni di tratta di persone e traffico di migranti si basa su un approccio di tipo "integrato", in cui cioè gli obiettivi della prevenzione e della repressione vengono perseguiti unitamente alla protezione delle persone che sono oggetto di traffico. Nel preambolo del Protocollo sulla tratta di persone si legge, infatti, che "un'efficace lotta alla tratta internazionale delle persone, in particolare di donne e bambini, richiede un approccio internazionale globale nei Paesi d'origine, transito e destinazione che includa misure atte a prevenire tale tratta, punire i trafficanti e tutelare le vittime [...]". Analoghe considerazioni sono svolte all'interno del preambolo al Protocollo sul traffico di migranti.

Tale approccio si basa sull'assunto che "la prevenzione e la protezione delle vittime non possono essere efficaci se non accompagnate da una altrettanto efficace lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico"²⁵, e che un'efficace repressione di questi crimini deve mirare a "individuare, processare e punire i responsabili, recuperando per quanto possibile i profitti dei crimini posti in essere dalle strutture di criminalità organizzata"²⁶.

Per realizzare efficacemente tutti questi obiettivi, la Convenzione ed i Protocolli aggiuntivi propongono una serie dettagliata di norme volte a realizzare:

- a) l'armonizzazione delle normative nazionali, e
- b) la cooperazione giudiziaria internazionale.

Le sezioni che seguono forniscono una visione di insieme delle disposizioni più significative nel contesto di queste due direttrici, con riferimento dapprima alla Convenzione-madre e poi ai due Protocolli sulla tratta di persone e sul traffico di migranti. Prima di entrare nel merito delle disposizioni relative ai Protocolli aggiuntivi, si farà altresì riferimento al rapporto fra questi strumenti e la Convenzione-madre, poiché tale relazione assume un'importanza pratica decisiva per il contrasto ai fenomeni criminosi oggetto di questo studio soprattutto nella fase delle indagini preliminari.

²⁴ F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani. Primo commento alla legge di modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo*, Giuffrè editore, Milano, 2002, p. 191.

²⁵ Cfr. G. Sciacchitano, "Cooperazione giudiziaria nel contrasto al crimine organizzato. Contributo della direzione Nazionale Antimafia", relazione presentata alla *Conferenza europea per la prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani: Una sfida globale per il 21° secolo*, Bruxelles, 18-20 settembre 2002, p. 20, reperito al sito Internet dell'International Organization for Migration, www.iom.it.

²⁶ Cfr. E. Rosi, *op.cit.*, p. 1987.

6.2 LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE

6.2.1 L'armonizzazione delle normative sostanziali e processuali

Lo sforzo di armonizzare le normative nazionali dal punto di vista penale *sostanziale* è particolarmente evidente agli artt. 2, 5, 6, e 8 della Convenzione. In queste disposizioni si è tentato di trovare una base comune per criminalizzare condotte riconducibili alla criminalità organizzata, quali la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato (artt. 2 e 5), il riciclaggio dei proventi di reato (art. 6), e la corruzione (art. 8).

Una delle maggiori difficoltà ha riguardato la previsione di una specifica figura di reato per la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato. Basti pensare che, fino alla conferenza Ministeriale di Napoli del 1994, paesi come Stati Uniti e Gran Bretagna ritenevano che non fosse possibile ipotizzare una fattispecie autonoma del reato associativo. Il contrasto fra il concetto di associazione e quello, anglosassone, della *conspiracy*, era al centro di tale disputa. Come possibile via di soluzione all'impasse, molti paesi chiedevano che si indicasse, anche a titolo non esclusivo, una lista di reati collegati al crimine organizzato, e che si inserisse tra questi i fatti di terrorismo.

Si sono così definiti come reati specifici il riciclaggio di denaro di provenienza illecita e la corruzione, sebbene si sia ritenuto opportuno differenziare la criminalità organizzata dal terrorismo. Per il riciclaggio, pur essendo caduto il riferimento specifico alle raccomandazioni del FATF (Financial Action Task Force)²⁷, si è però accettato il principio della Convenzione europea sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (Strasburgo, 8 novembre 1990), secondo il quale qualunque attività illecita può essere considerata reato presupposto.

L'avvicinamento delle due tradizioni giuridiche è particolarmente evidente all'art. 2 della Convenzione, dove si fornisce una definizione operativa di crimine organizzato atta a ricomprendere sia il concetto di *conspiracy* sia quello di associazione: "[g]ruppo criminale organizzato indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati stabiliti dalla presente convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale".

Dal punto di vista dell'armonizzazione del diritto penale *processuale* e, più in generale, delle misure di contrasto al crimine organizzato, risultano di particolare rilevanza gli articoli 7, 9, 10, 12, 20, 24-26.

Alcune di queste disposizioni contemplano misure di contrasto dirette specificamente a reati connessi alla criminalità organizzata, come il riciclaggio di denaro (art. 7) e la corruzione (art. 9). Tali misure non sono necessariamente di carattere penale, ma, in osservanza all'approccio integrato che caratterizza la

²⁷ Financial Action Task Force (FATF), *The 40 Recommendations*, reperite al sito internet <http://www1.oecd.org/fatf>. Le 40 Raccomandazioni del FATF sono state riviste in data 20 giugno 2003 al fine di combattere in maniera più efficace finanziamento ai gruppi terroristici.

Convenzione, spaziano dalla creazione di sistemi finanziari di controllo alle azioni necessarie per garantire l'indipendenza dei pubblici ufficiali, così riprendendo le migliori acquisizioni normative elaborate.

Altre misure sono di carattere prettamente penale e riguardano la responsabilità delle persone giuridiche, la confisca, l'utilizzo di speciali tecniche investigative e la protezione dei testimoni e delle vittime.

Secondo l'art. 10, la responsabilità delle persone giuridiche può essere amministrativa, civile o penale a seconda dei principi che regolano l'ordinamento nazionale dello Stato parte della Convenzione. Questa formulazione riprende l'approccio seguito anche dall'Unione Europea, che soddisfa le esigenze degli ordinamenti caratterizzati dal principio della responsabilità penale personale.

Per quanto riguarda la confisca, l'art. 12 incoraggia gli Stati-parte ad adottare le misure necessarie per consentire la confisca dei proventi dei reati previsti dalla Convenzione, o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi ("confisca per equivalente"), e dei beni strumentali alla commissione degli stessi reati. Viene anche introdotta l'importante norma, secondo cui gli Stati-parte, in conformità con i principi del proprio diritto interno, possono considerare la possibilità di richiedere al reo di dimostrare l'origine lecita di presunti proventi di reato o di altri beni passibili di confisca.

Per quanto riguarda, infine, le speciali tecniche di investigazione previste dall'art. 20 della Convenzione, esse consistono principalmente nella consegna controllata, nella sorveglianza elettronica e nelle operazioni sotto copertura. Come si vedrà nella rielaborazione delle risposte delle procure più attive nel contrasto alla tratta di persone ed al traffico (cfr. *infra* capitolo 13), tali tecniche di indagine, unitamente alle norme di protezione di testimoni e vittime (artt. 24-26), costituiscono una base fondamentale per la conduzione dei procedimenti penali contro i trafficanti.

6.2.2 La cooperazione giudiziaria internazionale

La cooperazione giudiziaria è ritenuta di fondamentale importanza nella repressione di delitti tipicamente transnazionali come quelli connessi alla tratta di persone ed al traffico di migranti²⁸.

Tali traffici sono infatti organizzati in diverse fasi: dal reclutamento delle persone nei paesi d'origine, al successivo viaggio con i relativi attraversamenti delle frontiere, fino allo smistamento finale in vari settori (lavoro nero, prostituzione, manovalanza criminale). Tutti questi elementi possono venire alla luce solo attraverso indagini che riescano a risalire dal singolo episodio ai percorsi attraversati dalla vittima nel suo viaggio²⁹. Diventa così possibile ricostruire non solo le tappe geografiche dello stesso, ma anche l'organizzazione criminale

²⁸ P. Vigna, "Metodi investigativi, cooperazione internazionale", relazione presentata al Convegno su *Traffico di esseri umani. Alla ricerca di nuove strategie di intervento*, Roma, 24-25 ottobre, 2000.

²⁹ F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, pp. 165-166.

sottostante. Per realizzare questo tipo di indagini è però necessario avvalersi della cooperazione internazionale.

La Convenzione delle Nazioni Unite fornisce una serie di procedure attivabili in sede investigativa e giudiziaria operanti anche nei casi di tratta di persone e traffico di migranti (cfr. *infra* § 6.3).

In particolare, vanno segnalate le norme di cui agli artt. 16 e 18, che disciplinano rispettivamente i processi di estradizione e l'assistenza giudiziaria tra gli Stati-parte. In entrambi i casi le disposizioni sono talmente dettagliate ed esaustive che si è parlato di "mini-trattati" di estrazione e di *cooperazione giudiziaria* all'interno di una Convenzione³⁰.

L'assistenza giudiziaria può essere richiesta quando lo Stato-parte "abbia fondati motivi di sospettare che il reato [...] sia di natura transnazionale [...] e che nel reato sia coinvolto un gruppo criminale organizzato". Ciò significa che le procedure di cooperazione investigativa possono essere attivate nella fase iniziale delle indagini, quando cioè non è ancora dimostrata l'esistenza del crimine organizzato, come definito dalla Convenzione, ma vi siano degli indizi a riguardo che fanno emergere una realtà criminale non ancora ben definita. Questo orientamento conferma la concezione della tratta di persone e del traffico di migranti come processi criminosi frazionati in diverse fasi, che necessitano di un'attività investigativa "a ritroso".

Gli strumenti di assistenza giudiziaria previsti dalla Convenzione sono elencati in una lunga serie di disposizioni che spesso ricalcano norme contenute in altri atti normativi elaborati in seno al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea. Esempi significativi di questo processo di "importazione" sono: la creazione di un'autorità centrale designata ad accelerare le richieste di assistenza giudiziaria trasmettendole direttamente alle autorità competenti per l'esecuzione; il principio del *locus delicti regit actum*; la possibilità di utilizzare videoconferenze per i testimoni che si trovano in altri Stati-parte.

Per quanto riguarda i processi di estradizione, notoriamente farraginosi e di lunga durata, la Convenzione incoraggia gli Stati parte a semplificare i requisiti e a fondare legalmente nella Convenzione, in assenza di uno specifico trattato, la possibilità di estradare un soggetto indagato nel contesto dei reati ivi previsti (art. 16).

Oltre alle disposizioni in materia di estradizione e *mutual legal assistance*, nella Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale sono regolate pressoché tutte le altre forme di cooperazione giudiziaria, di polizia e tecnica:

- la cooperazione internazionale ai fini della confisca (art. 13)
- il trasferimento delle persone condannate, come forma di riconoscimento e attuazione delle sentenze penali straniere (art. 17);
- le indagini comuni (art. 19);
- il trasferimento dei procedimenti penali (art. 21);
- la raccolta e lo scambio di informazioni (artt. 26 e 28);
- la cooperazione di polizia in generale (art. 27);

³⁰ M. Plachta, "International Cooperation in the draft United Nations Convention against Transnational Crime", in UNAFEI, *Resource Material Series*, n. 57, settembre 2001.

- l'assistenza tecnica (art. 30).

La complessità e la comprensività delle disposizioni in materia di assistenza giudiziaria ha spinto alcuni autori a definire la Convenzione di Palermo come "il più esauriente strumento di cooperazione internazionale in materia penale"³¹.

6.3 IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE ED I PROTOCOLLI AGGIUNTIVI

Secondo l'art. 1 del Protocollo sulla tratta di persone e del Protocollo sul traffico di migranti, essi integrano la Convenzione e devono essere interpretati unitamente ad essa. I reati previsti in ciascuno dei Protocolli vanno considerati come reati previsti ai sensi della Convenzione stessa e le disposizioni della Convenzione si applicano, *mutatis mutandis*, ai Protocolli.

Questa disposizione iniziale, unita alla necessità per uno Stato di essere parte della Convenzione madre per poter accedere ai Protocolli supplementari (cfr. art. 37, comma 2, della Convenzione di Palermo), dà concretezza al concetto di unicità sostanziale tra questi documenti e ha importanti risvolti sul piano della repressione penale dei fenomeni criminosi oggetto dei Protocolli.

In pratica, la norma consente una lettura estensiva di molte disposizioni della Convenzione-madre, e cioè l'applicazione di tutti gli strumenti investigativi e di cooperazione internazionale sopra descritti con riferimento alla Convenzione (per esempio: intercettazioni telefoniche, agenti sotto copertura, norme contro il riciclaggio e la corruzione, protezione delle vittime e dei testimoni).

Nei casi di tratta e traffico compiuti da gruppi criminali organizzati a livello transnazionale, Protocolli e Convenzione formano pertanto un vero e proprio *corpus* giuridico sostanziale e procedurale, che è stato definito come "una serie coordinata di disposizioni che prevedono, in maniera più o meno vincolante, l'impegno degli Stati ad introdurre e migliorare efficaci strumenti specifici di cooperazione giudiziaria ed investigativa così da stringere i gruppi criminali in una morsa giuridica tale da non lasciare spazi a possibili isole di impunità ove gli autori dei reati possano rifugiarsi o investire i proventi derivanti dalle loro attività illecite ovunque compiute"³². È questo un importante vantaggio per i legislatori nazionali, i pubblici ministeri e la polizia in generale, poiché si permette loro di affrontare la complessità delle organizzazioni criminali in un contesto più ampio che incida non solo su un'area criminale distinta (es. tratta di persone), ma su più piani criminali (es. riciclaggio, corruzione, etc.) e con una più ampia gamma di strumenti di contrasto.

³¹ *Ivi*, p. 87.

³² E. Di Francesco, "La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e i protocolli aggiuntivi", in *Gli Stranieri*, n. 3, 2000, p. 429.

È però necessario operare alcuni distinguo. In termini di repressione penale del *trafficking* e dello *smuggling*, la perseguibilità dei reati elencati presuppone la natura *transnazionale* e il coinvolgimento di un *gruppo criminale* organizzato (art. 4 di entrambi i Protocolli). Per conferire significato a queste due espressioni ci si dovrà dunque riferire alla Convenzione-madre, nella quale si specifica sia il concetto di "gruppo criminale organizzato" (art. 2) sia il concetto di "transnazionalità" (art. 3, comma 2)³³.

La presenza di un gruppo criminale organizzato ed il carattere transnazionale del reato sono condizioni necessarie solo per l'applicazione delle specifiche norme della Convenzione sulla cooperazione internazionale fra gli Stati-parte. Secondo la Convenzione (art. 34, comma 2), la penalizzazione dei reati descritti nella Convenzione può e deve avvenire nella legislazione interna a prescindere dalla qualifica di reato di criminalità organizzata transnazionale, così che i pubblici ministeri siano sollevati dall'onere di provare tali condizioni durante i procedimenti penali³⁴.

6.4 I PROTOCOLLI AGGIUNTIVI SULLA TRATTA DI PERSONE E SUL TRAFFICO DI MIGRANTI

L'approccio ai fenomeni criminosi della tratta di persone e del traffico di migranti proposto nei due Protocolli addizionali alla Convenzione di Palermo è caratterizzato dagli stessi elementi propri della Convenzione-madre:

- la necessità di internazionalizzare la lotta alla tratta di persone ed al traffico di migranti;
- la coesistenza di misure volte sia a *prevenire* sia a *reprimere* tali fenomeni.

Entrambi i Protocolli si articolano in quattro sezioni. Nella prima sezione ("Disposizioni generali") sono disciplinati argomenti che sono già stati trattati in precedenza: il rapporto con la Convenzione-madre e l'ambito di applicazione (cfr. *supra* § 6.3), la terminologia e la penalizzazione delle condotte di tratta e traffico (cfr. *supra* §§ 5.2 e 5.3). Le rimanenti sezioni saranno invece commentate nei paragrafi a seguire.

³³ Per la definizione di gruppo criminale organizzato, cfr. commento dell'art 2 della convenzione di Palermo *supra* § 6.2.1. Secondo l'art. 3, comma 2, della convenzione, un reato è di natura transnazionale se: "è commesso in più di uno Stato; è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; è commesso in uno stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; è commesso in uno Stato, ma ha effetti sostanziali in un altro Stato".

³⁴ E. Rosi, *op. cit.*, p. 1988.

6.4.1 Il Protocollo sulla tratta di persone

Il "Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini" è stato aperto alla firma durante la Convenzione di Palermo tenutasi nei giorni 12-15 dicembre 2000 ed entrerà in vigore in data 25 dicembre 2003³⁵.

Il Protocollo sulla tratta si prefigge i seguenti obiettivi:

- "prevenire e combattere la tratta di persone, con particolare attenzione alle donne e ai bambini;
- tutelare ed assistere le vittime di tale tratta, nel pieno rispetto dei loro diritti umani; e
- promuovere la cooperazione tra gli Stati Parte al fine di realizzare detti obiettivi".

Alle misure di prevenzione/contrasto della tratta e alla cooperazione è dedicata un'intera sezione del Protocollo (artt. 9-13). Tali norme sono complementari a quelle già previste dalla Convenzione. Le norme di contrasto attengono ad aspetti specifici, quali il controllo alle frontiere (con particolare attenzione ai trasportatori commerciali), la cooperazione fra le autorità doganali e lo scambio di informazioni riguardanti metodi, mezzi, documenti, identità utilizzate dai gruppi criminali organizzati. La forte connotazione preventiva del Protocollo è invece evidente nelle misure volte a potenziare la formazione del personale, ed a migliorare la qualità della produzione dei documenti connessi al fenomeno (identità e viaggio) al fine di evitare facili falsificazioni.

L'attenzione alla tutela delle vittime della tratta è particolarmente evidente nella seconda sezione del Protocollo, dove sono previste misure di protezione che spaziano dagli accorgimenti per garantire la riservatezza sui dati personali delle vittime nei procedimenti giudiziari, all'assicurazione della loro incolumità fisica mentre sono sul territorio dello Stato-parte. Per una più incisiva tutela sono anche previsti meccanismi di compensazione del danno subito (art. 6, comma 6). Le misure di assistenza non sono strettamente riconducibili ad un percorso giudiziario, ma si rivolgono al contesto sociale più ampio nel quale si trova la vittima. Di qui, la valorizzazione del lavoro svolto dalle organizzazioni non governative in raccordo con quello svolto dallo Stato. È infine dedicata una particolare attenzione alle modalità di rimpatrio della vittima, che deve avvenire senza pregiudizio alla sua incolumità, e alla permanenza nello Stato di destinazione tramite la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno.

6.4.2 Il Protocollo sul traffico dei migranti

Il "Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare

³⁵ Cfr. *supra* nota 9.

e via aria" è stato aperto alla firma durante la Convenzione di Palermo tenutasi nei giorni 12–15 dicembre 2000 ed entrerà in vigore in data 28 gennaio 2004³⁶.

Nel Protocollo sul traffico l'obiettivo di tutela delle vittime (i migranti) affianca quello della repressione e della cooperazione per il contrasto al traffico. Le numerose norme di protezione ed assistenza recepiscono le raccomandazioni svolte in tal senso dall'ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani³⁷ e sostengono il principio di non punibilità del migrante oggetto delle condotte criminose individuate dal Protocollo. A questo proposito, il legislatore nazionale viene di fatto lasciato libero nelle sue scelte di politica sanzionatoria, ma viene anche chiarito che la fonte internazionale non impone obblighi di criminalizzazione in capo al migrante per il solo fatto di essere oggetto di traffico.

In maniera del tutto simile a quanto previsto dal Protocollo sulla tratta di persone, viene dedicato ampio spazio alle misure di cooperazione. L'art. 10 del Protocollo sul traffico di migranti dispone che gli Stati coinvolti, e soprattutto quelli con confini comuni, si scambino informazioni con riferimento alle rotte, alle identità delle persone coinvolte, ai metodi utilizzati dai gruppi criminali, ai documenti impiegati per i viaggi, alle "buone prassi", nonché alle informazioni di carattere scientifico e tecnologico utili all'attività di contrasto. In quest'ultimo settore lo scambio di informazioni viene incentivato anche tramite la formazione e la cooperazione tecnica (art. 14), che gli Stati–parte con esperienza nel settore dovrebbero fornire agli Stati di provenienza e transito.

In tema di prevenzione viene riservata particolare attenzione ai controlli alle frontiere (art. 11) e ai documenti di viaggio (artt. 12–13). Un'intera sezione del Protocollo è invece riservata al traffico dei migranti via mare, data la complessità delle attività di contrasto in questo settore. In questa sezione si trova una dettagliata esposizione delle regole di comportamento da tenere, nel rispetto del diritto internazionale del mare, in presenza di navi sospette, contemperandole al rispetto delle persone a bordo.

Di particolare importanza sono infine le disposizioni in tema di ritorno dei migranti nello stato di provenienza (art. 18), che denotano una particolare attenzione all'incolumità e alla dignità degli stessi, tentando di conciliare le esigenze degli Stati coinvolti nel ritorno del migrante. La problematica della riammissione dello

³⁶ Cfr. *supra* nota 9.

³⁷ United Nations General Assembly, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organised Crime, Eighth Session, *Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations Children's Fund and International Organization for Migration on the Draft Protocols concerning Migrant Smuggling and Trafficking in Persons*, Vienna, 21 febbraio–3 marzo 2000, A/AC.254/27.

straniero è stata a lungo dibattuta in sede di elaborazione del Protocollo³⁸. In particolare, si è cercato di trovare una soluzione che rimuovesse gli effetti del reato, tenendo in considerazione anche la questione dell'eventuale privazione della nazionalità da parte di alcuni Stati di provenienza (Cuba, Messico). Si è così giunti a stabilire per la prima volta in uno strumento multilaterale l'obbligo di riammissione, precisando però le necessarie forme di cooperazione fra i paesi coinvolti.

³⁸ E. Rosi, *op. cit.*, p. 1996.

7.

LA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

Le prevenzione e la repressione della tratta di persone e del traffico di migranti sono priorità dell'Unione europea. L'Unione se ne occupa nell'ottica della difesa dei diritti umani, nel settore delle politiche di immigrazione, in materia di sicurezza dei cittadini, in relazione all'allargamento ai paesi candidati³⁹.

Il 28 febbraio 2002, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una *Proposta di piano globale di lotta all'immigrazione illegale e alla tratta di esseri umani nell'Unione europea*⁴⁰. Il Piano indica una serie di azioni prioritarie da attuare per la prevenzione dell'immigrazione clandestina e della tratta ed enfatizza l'intenzione dell'Unione di affrontare il problema nel quadro della creazione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia. Il piano globale tocca diversi punti: la politica in materia di visti; lo scambio e l'analisi delle informazioni sulle immigrazioni illegali; la realizzazione di misure per le fasi precedenti e per quelle riguardanti l'attraversamento delle frontiere; la politica di riammissione e di rimpatrio; il rafforzamento dell'azione di Europol; la determinazione di sanzioni adeguate per i reati di *trafficking in persons* e *smuggling of migrants* secondo le definizioni proposte dai Protocolli supplementari alla Convenzione di Palermo del 2000⁴¹, attraverso l'armonizzazione dei sistemi penali degli Stati Membri. Il Piano d'azione è l'ultima di una serie di iniziative in questo campo, che comprendono:

- le conclusioni del Consiglio europeo di Laeken, tenuto il 14 e 15 dicembre 2002, che riaffermano l'impegno del Consiglio europeo a seguire le linee politiche e gli obiettivi definiti nel Consiglio europeo di Tampere (il 15-16 ottobre 1999), riguardanti la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tra le varie raccomandazioni, il Consiglio europeo di Laeken sottolinea il bisogno di armonizzare le legislazioni sulla tratta di esseri umani (conclusione n. 45);
- le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, tenuto il 15 ed il 16 ottobre 1999, che dichiarano l'importanza della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione, attraverso la piena applicazione delle possibilità offerte dal Trattato di Amsterdam. Una delle priorità indicate per risolvere i problemi connessi alle migrazioni illegali è lo sviluppo di metodi per la gestione dei flussi di immigrazione (conclusione n. 22). Le conclusioni della Presidenza del Consiglio sanciscono pure l'impegno "ad affrontare alla radice l'immigrazione illegale, soprattutto contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti". Viene richiesto agli Stati Membri di adottare norme che sanzionino gravemente tali reati. Gli stati inoltre dovrebbero "adoperarsi ad individuare e smantellare le

³⁹ Cfr. E. Camilletti, "La problematica della tratta degli esseri umani: politiche e strategie dell'Unione europea", in *Diritto & Diritti*, novembre 2002, reperito all'indirizzo Internet www.diritto.it/articoli/europa/camilletti.html.

⁴⁰ Consiglio delle Comunità europee, *Proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani nell'Unione europea*, Doc. no. 6621/1/02 JAI 30 FRONT 19 MIGR 10 VISA 29N REV 1, Bruxelles, 28 febbraio 2002.

⁴¹ La scelta di conformarsi alla distinzione e alla definizioni delle Nazioni Unite è stata è ribadita nella *Proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani nell'Unione europea* alla raccomandazione n. 22.

- organizzazioni criminali coinvolte" garantendo contemporaneamente un'adeguata protezione dei diritti delle vittime e tenendo in considerazione i problemi delle donne e dei minori (conclusione no. 23). Inoltre, le conclusioni della Presidenza del Consiglio propongono una serie di misure volte a "trarre il massimo vantaggio dalla cooperazione tra le autorità degli Stati Membri nell'ambito delle indagini sulla criminalità transnazionale svolte in qualsiasi Stato Membro", ed in particolare in quelle sulla tratta di esseri umani, nonché a rafforzare la cooperazione giudiziaria (conclusioni no. 43-48);
- Il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni il 3 dicembre 1998 (Doc. no. 13844/98), il quale afferma l'alta priorità da attribuire al contrasto dell'immigrazione illegale. In particolare, il punto 46 del piano d'azione prevede che, tra le misure da prendere entro due anni dall'entrata in vigore del trattato, siano prioritarie quelle relative alla repressione dei reati di tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini.

Prima di proseguire è opportuno sottolineare come negli anni ci siano state numerose proposte delle istituzioni europee per individuare definizioni di tratta di esseri umani e traffico di migranti condivisibili da parte degli Stati Membri. La questione è stata però accantonata in seguito all'adesione dell'Unione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e ai due Protocolli supplementari. L'Unione europea oggi dimostra di aver accolto la distinzione, prevista nei Protocolli, tra le due tipologie di *trafficking in persons* e *smuggling of migrants*.

Si cercano ora di delimitare le azioni o le strategie dell'Unione sul fronte della repressione, da un lato, e su quello della prevenzione della tratta e del traffico e della protezione delle vittime, dall'altro.

7.1 LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI REPRESSIONE PENALE

Il primo intervento concreto è del febbraio 1997⁴², con l'adozione da parte del Consiglio dell'Unione europea della *Azione Comune contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini*⁴³. L'azione si pone come obiettivi principali:

- concordare le definizioni giuridiche di tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale dei minori affinché possano essere tradotte in fattispecie di reato nelle legislazioni nazionali;

⁴² In realtà l'intervento delle istituzioni europee ha avuto inizio prima dell'azione comune del 1997. Già nel 1996 infatti la Commissione europea aveva istituito il Programma STOP (Azione Comune 96/700/GAI), programma di incoraggiamento e di scambio per l'attuazione di un sistema per azioni di formazione, informazione e di studio destinato ai soggetti responsabili della lotta contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori nel contesto di un approccio "coordinato e multidisciplinare".

⁴³ Azione comune 97/154/GAI.

- rafforzare la cooperazione giudiziaria in questo ambito per migliorare la risposta repressiva.

Ogni Stato è invitato a riesaminare la propria normativa nazionale in modo che la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adulti siano puniti come reati e con sanzioni penali "effettive, proporzionate e dissuasive". Per raggiungere tali obiettivi, l'azione comune fornisce definizioni di ciascun fenomeno considerato. Esse costituiscono la base giuridica a cui gli stati devono fare riferimento⁴⁴.

Quest'azione è stata però poco efficace, sia perché troppo generica sia perché non prevede soglie minime di punibilità⁴⁵. Nonostante ciò, essa ha contribuito a sottolineare aspetti centrali di un'efficace repressione a livello europeo, come la necessità di definizioni comuni.

A questo primo intervento, ne sono seguiti altri. Nei prossimi paragrafi si analizzano le azioni, gli strumenti e le proposte dell'Unione europea per un'efficace strategia di repressione della tratta e del traffico, ed in particolare:

1. gli strumenti che mirano all'armonizzazione delle legislazioni nazionali attraverso la precisazione di definizioni comuni su reati, sanzioni o, più in generale, misure di contrasto (§ 7.1.1);
2. gli strumenti che hanno l'obiettivo di rafforzare la cooperazione giudiziaria penale (§ 7.1.2);
3. il permesso di soggiorno temporaneo per le vittime della tratta che collaborino con la giustizia (§ 7.1.3).

7.1.1 L'armonizzazione delle legislazioni nazionali: le decisioni quadro

Il Consiglio dell'Unione europea ha recentemente emanato due decisioni quadro per migliorare la lotta alla tratta e al traffico.

La prima, *decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta di esseri umani*, è stata adottata il 19 luglio 2002 a seguito di una proposta della Commissione⁴⁶.

La seconda, *decisione quadro del Consiglio relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, è passata il 28 novembre 2002 a seguito di un'iniziativa della

⁴⁴ Secondo queste indicazioni la tratta di esseri umani consiste in "qualsiasi comportamento che agevola l'ingresso, il transito e il soggiorno nel territorio di uno Stato Membro, nonché l'uscita da esso, a scopo di lucro e allo scopo di sfruttamento o abusi sessuali". Lo sfruttamento sessuale viene distinto secondo il soggetto sfruttato. Nel caso si tratti di un bambino la definizione è piuttosto ampia e comprende una serie di attività economiche quali la prostituzione e diverse forme di pedo-pornografia. Lo sfruttamento degli adulti è limitato alle attività di prostituzione.

⁴⁵ In questo senso si veda Commissione delle Comunità europee, *Relazione alla proposta di decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani*, COM (2000) 854 finale, Bruxelles, 21 dicembre 2000, p. 4.

⁴⁶ Commissione delle Comunità europee, *op. cit.*

Repubblica francese⁴⁷. Questa decisione quadro va collegata alla *Direttiva del Consiglio*, dello stesso giorno, *volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*⁴⁸.

La scelta di utilizzare la decisione quadro è motivata dalla particolare funzionalità di questo strumento, introdotto dal Trattato di Amsterdam, agli obiettivi repressivi. Si ritiene infatti che il ricorso ad una decisione quadro possa rafforzare il raggiungimento di un'impostazione giuridica comune per gli Stati Membri. Secondo la Commissione, l'uso di una decisione quadro in questo campo permette che "alcuni aspetti della normativa penale e della cooperazione giudiziaria vengano approfonditi più di quanto non fosse possibile mediante gli strumenti disponibili prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. [...] Una decisione quadro dovrebbe affrontare in modo più puntuale questioni quali incriminazione, pene e altre sanzioni, circostanze aggravanti, giurisdizione ed estradizione"⁴⁹.

Entro la fine del 2004 i Paesi Membri dell'Unione europea, quindi anche l'Italia, dovranno adeguare le legislazioni interne alle previsioni di questi due testi normativi.

LA DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO SULLA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI⁵⁰

La decisione quadro sulla lotta alla tratta di esseri umani si pone gli obiettivi specifici di:

1. introdurre su scala europea disposizioni comuni per definire e disciplinare questioni come la penalizzazione, le sanzioni, le circostanze aggravanti, la competenza e l'estradizione;
2. armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati Membri per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

L'articolo 1 fornisce la definizione di tratta. Il fine dello sfruttamento della persona è necessario. Il reato di tratta consiste nel "reclutamento, trasporto, trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona", qualora:

- sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure
- sia fatto uso di inganno o frode; oppure
- vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra effettiva ed accettabile alternativa se non cedere all'abuso; oppure
- siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona.

⁴⁷ Iniziativa della Repubblica francese riguardante l'adozione di una decisione quadro del Consiglio intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali (10676/2000 - C5 - 0426/2000 - 2000/0821 (CNS)).

⁴⁸ Direttiva 2002/90/CE del Consiglio adottata a seguito di un'iniziativa della Repubblica francese (10675/2000 - C5 - 0427/2000 - 2000/0821 (CNS)).

⁴⁹ Commissione delle Comunità europee, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰ Si tenga presente che la presente decisione quadro è il risultato della traduzione delle indicazioni contenute nel Protocollo delle Nazioni Unite contro la tratta degli esseri umani.

Chiariti la condotta ed i mezzi di realizzazione, vengono precisate le finalità. La tratta ai danni deve compiersi:

- a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da una persona, compresi, quanto meno, il lavoro o i servizi forzati obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù; oppure
- a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

Al paragrafo 2 dello stesso articolo si precisa l'irrilevanza del consenso comunque prestato da parte della vittima. Il paragrafo 3 prevede una disciplina specifica nel caso la condotta sia ai danni di un minore. In questo caso si configura il reato di tratta anche quando non venga utilizzato alcuno dei mezzi elencati dall'articolo 1.

Relativamente alle pene che gli Stati Membri devono stabilire per il reato, l'articolo 3 afferma che devono essere "sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive" e tali da comportare l'estradizione. È prevista una soglia minima di pena – cioè la reclusione non inferiore nel massimo ad otto anni – quando ricorra una delle seguenti aggravanti:

- il reato, commesso intenzionalmente o per negligenza grave, ha messo a repentaglio la vita della vittima;
- il reato è stato commesso contro una persona particolarmente vulnerabile⁵¹ e a fini di sfruttamento sessuale della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia;
- il reato è stato commesso ricorrendo a violenza grave o ha provocato un danno particolarmente grave alla vittima;
- il reato commesso rientra fra le attività di un'organizzazione criminale.

Passando a rilievi di tipo procedurale, nei considerando viene sottolineata la necessità che le sanzioni previste per la tratta siano così severe da permettere l'applicazione degli strumenti predisposti per combattere la criminalità organizzata. Il riferimento va all'*azione comune del Consiglio*⁵² *relativa al reato di riciclaggio e per l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato*, e all'*azione comune del Consiglio*⁵³ *relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati Membri dell'Unione europea*.

LA DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO RELATIVA AL RAFFORZAMENTO DEL QUADRO PENALE PER LA REPRESSIONE DEL FAVOREGGIAMENTO DELL'INGRESSO, DEL TRANSITO E DEL SOGGIORNO ILLEGALI

Questa decisione quadro va integrata con le previsioni della *Direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali sopra*

⁵¹ Secondo la norma una vittima è da considerarsi particolarmente vulnerabile "quando non ha raggiunto l'età della maturità sessuale ai sensi della legislazione nazionale".

⁵² Azione comune 98/699/GAI, del 3 dicembre 1998.

⁵³ Azione comune 98/733/GAI, del 21 dicembre 1998.

citata⁵⁴. Le due risoluzioni riguardano la definizione e la repressione del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

La direttiva fornisce una definizione precisa del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina al fine di rendere più efficace l'applicazione della decisione quadro. L'articolo 1 individua i comportamenti illeciti invitando ciascuno Stato Membro ad adottare sanzioni appropriate:

- nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato Membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato Membro in violazione della legislazione di detto stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri;
- nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti, a scopo di lucro, una persona che non sia cittadino di uno Stato Membro a soggiornare nel territorio di uno Stato Membro in violazione della legislazione di detto stato relativa al soggiorno degli stranieri.

È prevista una circostanza esimente nel caso in cui il comportamento, consistente in un atto volto a favorire l'ingresso in condizioni illegali del migrante, sia compiuto per prestare assistenza umanitaria. Innanzitutto questa previsione, con riferimento alla punibilità del reato, sottolinea la necessaria finalità di lucro. In secondo luogo, oltre a tutelare l'azione delle persone fisiche o giuridiche che svolgono attività di tipo assistenziale o umanitario, vuole temperare il regime repressivo in considerazione delle "circostanze spesso drammatiche dell'immigrazione clandestina" e delle situazioni personali dei migranti, che richiedono "un approccio comprensivo e sfumato"⁵⁵.

Sulla base della definizione della fattispecie di reato e delle circostanze esimenti, la decisione quadro interviene stabilendo regole minime per le sanzioni, la responsabilità delle persone giuridiche e la competenza giurisdizionale.

Relativamente alle misure sanzionatorie, l'articolo 1 prevede che ogni Stato Membro adegui la propria normativa per perseguire i reati previsti dalla direttiva con "sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'extradizione."

Vengono inoltre espressamente citate alcune misure che possono accompagnare le sanzioni comminate, ed in particolare:

- la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato;
- il divieto di esercitare direttamente o per interposta persona l'attività professionale esercitata in occasione della commissione del reato;
- l'espulsione.

Sono introdotte infine due circostanze aggravanti che comportano la pena della reclusione non inferiore nel massimo a otto anni quando:

⁵⁴ Cfr. supra Direttiva 2002/90/CE del Consiglio adottata a seguito di un'iniziativa della Repubblica francese (10675/2000 - C5 - 0427/2000 - 2000/0821 (CNS).

⁵⁵ Si veda la Relazione del Parlamento europeo sull'iniziativa della Repubblica francese riguardante l'adozione di una *Decisione quadro del Consiglio intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali* (10676/2000 - C5 - 0426/2000 - 2000/0821 (CNS), pp. 19 e ss.

- il reato è commesso da un'organizzazione criminale;
- la commissione del reato mette in pericolo la vita delle persone che ne sono vittime.

7.1.2 La cooperazione giudiziaria in materia penale

La cooperazione è presupposto indispensabile per qualsiasi tipo di strategia di contrasto ai fenomeni in esame. La ragione si rinviene nell'elemento strutturale della transnazionalità di queste attività illecite, motivata dalla natura mobile dei beni (gli esseri umani), trasportati di stato in stato e passati di mano in mano tra più gruppi criminali, anch'essi non più stabili sul territorio ma in continuo movimento⁵⁶.

Fino a qualche anno fa si contestava l'insufficienza degli incentivi alla creazione di uno "spazio giudiziario internazionale" a differenza di quanto avveniva per la collaborazione di polizia. Si faceva notare come stesse emergendo "progressivamente la divaricazione tra l'internazionalizzazione delle indagini di polizia ed il carattere permanentemente nazionale delle attività giurisdizionali, che costituisce un freno all'efficacia dell'azione di contrasto", rimarcando la necessità di "sviluppare la massima cooperazione tra autorità giudiziarie, consentendo i rapporti diretti tra magistrati, non mediati dai governi o da altre autorità, individuando taluni atti che valgano come prova all'interno di tutto lo spazio giudiziario"⁵⁷. Da allora, i progressi in questa direzione sono stati considerevoli. In particolare, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, si possono individuare alcune procedure utili ai fini della repressione della tratta e del traffico. Alcune di esse, in parte e come si vedrà dai risultati delle interviste ai pubblici ministeri (capitolo 13), sono state già sperimentate dalle autorità competenti italiane.

Si deve segnalare innanzitutto la *Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati Membri dell'Unione europea*⁵⁸, che integra le disposizioni della *Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale* del 20 aprile 1959. Essa mira ad incoraggiare l'assistenza tra le autorità giudiziarie e di polizia facilitando l'applicazione di alcuni strumenti procedurali. Nel quadro delle attività proposte rientrano:

- lo scambio spontaneo d'informazioni tra le autorità nazionali competenti, senza previa richiesta;
- le "consegne sorvegliate", nel quadro di indagini penali relative a reati passibili di estradizione;

⁵⁶ Cfr. P. Vigna, "Cooperazione giudiziaria nel contrasto al crimine organizzato. Contributo della Direzione Nazionale Antimafia", in AA.VV., "Contributo dell'Italia. La posizione del Governo italiano in materia di lotta al traffico di esseri umani", relazione presentata alla *Conferenza Europea per la prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani: una sfida globale per il 21° secolo*, Bruxelles, 18-20 settembre 2002, p. 20, reperita all'indirizzo Internet dell'*International Organization for Migration*, www.iom.int.

⁵⁷ L. Violante, "La strategia internazionale nella lotta alla mafia", in B. Nascimbene, M. Pastore (a cura di), *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 90-91.

⁵⁸ Adottata con atto del Consiglio del 29 maggio 2000, (2000/C 197/01), conformemente all'articolo 34 del Trattato sull'Unione europea.

- le operazioni da parte di agenti infiltrati o sotto falsa identità, autorizzate dallo stato in cui vengono realizzate;
- l'intercettazione delle telecomunicazioni.

Tra le strutture di cooperazione e coordinamento esistenti si ricordano:

- a) Europol;
- b) la Rete Giudiziaria Europea;
- c) Eurojust.

A questi si aggiungono alcuni nuovi strumenti di cooperazione che dovrebbero colmare le inadeguatezze di mezzi tradizionali quali la rogatoria e l'extradizione; e ciò nella prospettiva di "rompere il limite che il territorio pone all'esercizio della sovranità degli stati"⁵⁹. Essi sono:

- d) le squadre investigative comuni;
- e) il c.d. "mandato d'arresto europeo".

Segue un'analisi delle strutture di cooperazione e coordinamento e dei nuovi strumenti di cooperazione giudiziaria.

A) EUROPOL

L'Europol è l'Ufficio europeo di polizia con sede all'Aia (Paesi Bassi) istituito con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995⁶⁰. Questa struttura si è rivelata utile nella lotta alle reti criminali dell'immigrazione clandestina e alla tratta di persone ai fini di sfruttamento.

Ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione istitutiva, l'Europol è competente ad agire per la prevenzione e la lotta contro "le organizzazioni clandestine di immigrazione" e "la tratta degli esseri umani". Suo obiettivo principale è migliorare l'efficienza degli uffici di polizia degli Stati Membri promuovendo la cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata. Le sue funzioni prioritarie consistono in:

- agevolazione dello scambio di informazioni fra gli Stati Membri;
- raccolta, analisi e circolazione di informazioni e segnalazioni;
- facilitazione delle indagini negli stati;
- raccolta d'informazioni e gestione delle relative banche dati.

⁵⁹ In questo senso si esprime il procuratore nazionale antimafia P. Vigna, "Cooperazione giudiziaria nel contrasto al crimine organizzato. Contributo della Direzione Nazionale Antimafia", *cit.*, p. 21.

⁶⁰ Atto che stabilisce la c.d. "Convenzione Europol". In Italia è stata ratificata e resa esecutiva con la legge 23 marzo 1998, n. 93, ed entrata in vigore il 1° ottobre 1998.

B) LA RETE GIUDIZIARIA EUROPEA

La Rete Giudiziaria Europea è stata istituita nel giugno del 1998 con l'adozione di un'Azione comune da parte del Consiglio dell'Unione europea⁶¹.

È una rete di punti di contatto giudiziari tra gli Stati Membri. È stata creata allo scopo di migliorare la cooperazione penale accelerandone i tempi di esecuzione e semplificandone le prassi operative, con particolare riguardo alla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

Sebbene nell'Azione non sia presente un espresso riferimento alla tratta di esseri umani e/o al traffico di migranti, si ritiene che esse rientrino nel suo ambito operativo⁶². Conferma a tale orientamento si trova nel Piano Strategico di prevenzione e controllo della criminalità organizzata⁶³, nella Raccomandazione n. 10 prevista al paragrafo 2.5, che promuove una "stretta cooperazione" tra la Rete, l'Europol e gli Stati Membri per realizzare un efficace "coordinamento delle indagini", a livello di attività di polizia e giudiziaria, sulle organizzazioni dedite all'immigrazione clandestina.

Ai sensi dell'articolo 2 comma 1, i punti di contatto negli Stati Membri, tenendo presenti le rispettive normative costituzionali, tradizioni giuridiche nonché apparati organizzativi, sono individuati tra:

- autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale;
- autorità giudiziarie;
- altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale;
- autorità competenti in generale per alcune forme gravi di criminalità⁶⁴.

Vanno, inoltre, evidenziati due strumenti normativi che possono accrescere l'efficacia della Rete Giudiziaria Europea⁶⁵. Si tratta di due azioni comuni che configurano meccanismi pratici finalizzati a migliorare l'attuazione degli strumenti di cooperazione esistenti o futuri.

La prima è l'*Azione comune sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale*. Adottata il 29 giugno 1998 dal Consiglio dell'Unione europea⁶⁶, essa si propone di elaborare un sistema di "buone prassi" per garantire standard uniformi nell'attuazione delle pratiche di cooperazione giudiziaria penale internazionale. In questo senso, l'articolo 1 dell'Azione prevede il deposito, da parte di ciascuno Stato

⁶¹ Azione comune del 29 giugno 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K. 3 del Trattato sull'Unione europea, sull'istituzione di una Rete Giudiziaria Europea (98/428/GAI).

⁶² Si veda in questo senso E. Calvanese, G. De Amicis, "La Rete Giudiziaria Europea: natura, problemi, prospettive", in *Cassazione Penale*, 2001, pp. 698 e ss.

⁶³ Consiglio delle Comunità europee, *Prevenzione e controllo della criminalità organizzata. Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio* (2000/C 124/01), Bruxelles, 27 marzo 2002.

⁶⁴ Si noti che per l'Italia le autorità giudiziarie competenti sono individuate, in generale, nelle Procure Generali presso le Corti d'Appello, mentre nei casi di criminalità organizzata il punto di contatto è la Direzione Nazionale Antimafia.

⁶⁵ Secondo E. Calvanese, G. De Amicis, *op. cit.*

⁶⁶ Azione comune 98/427/GAI.

Membro, presso il segretariato generale del Consiglio dell'Unione, di una "dichiarazione di buone prassi nell'eseguire le rogatorie degli altri Stati Membri, compresa la trasmissione dei risultati, e nel trasmettere agli altri Stati Membri richieste di assistenza giudiziaria in materia penale".

L'articolo 3 fa espresso riferimento alla Rete Giudiziaria Europea e stabilisce che l'insieme delle dichiarazioni raccolte debba essere messo a disposizione della Rete. Quest'ultima, a sua volta, ha il potere di valutare le dichiarazioni in relazione ai propri settori di competenza e di promuovere iniziative per migliorare l'assistenza giudiziaria in materia penale, anche attraverso "l'individuazione di metodi comuni per la valutazione delle prestazioni".

La seconda, adottata dal Consiglio il 22 aprile 1996⁶⁷, è l'*Azione comune relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati Membri dell'Unione europea*. L'istituzione della figura del "magistrato di collegamento" si inquadra nel contesto europeo di rafforzamento della cooperazione giudiziaria ed ha gettato le basi per la successiva creazione di una rete più articolata. Attraverso lo scambio o il semplice invio di magistrati in altri stati dell'Unione si vuole "accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria" e "contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati Membri e sul loro funzionamento"⁶⁸.

Le funzioni dei magistrati comprendono la possibilità di istituire contatti diretti con i servizi e le autorità competenti degli altri stati. Si ritiene che questa "personalizzazione" delle funzioni del magistrato di collegamento attraverso l'istituzione, in loco, di contatti bilaterali intensi e diretti con le autorità giudiziarie ed i servizi (amministrativi e di polizia) competenti, tende inevitabilmente ad accelerare l'evoluzione dei tradizionali meccanismi della cooperazione giudiziaria, introducendo forme di sinergia con le parallele attività della Rete, ai fini della costruzione di uno spazio europeo di giustizia basato anche sull'opportuna combinazione delle esperienze pratiche acquisite - specie sul piano delle richieste di cooperazione inerenti le forme di criminalità grave - dai punti di contatto e dai magistrati di collegamento eventualmente associati alla rete"⁶⁹.

C) EUROJUST

Il 28 febbraio 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la *Decisione che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata*⁷⁰.

La tratta di esseri umani e l'immigrazione clandestina a livello di Unione sono attività di criminalità organizzata che rientrano tra le competenze di Eurojust⁷¹. Le funzioni attribuite alla struttura sono:

⁶⁷ Azione comune 96/277/GAI.

⁶⁸ Ai sensi dell'articolo 1 comma III.

⁶⁹ E. Calvanese, G. De Amicis, *op. cit.*, pp. 705-706.

⁷⁰ Decisione 2002/187/GAI.

- agevolare il buon coordinamento tra le autorità responsabili dell'azione penale;
- prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base di analisi svolte dall'Europol;
- cooperare con la Rete Giudiziaria Europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie.

Eurojust è composta da un membro nazionale distaccato per ciascuno Stato Membro, avente titolo di pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative (articolo 2 della Decisione).

Gli obiettivi dell'unità Eurojust sono individuati all'articolo 3 e sono quelli di:

- a) "stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati Membri delle indagini, e delle azioni penali tra gli stessi";
- b) "migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati Membri in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione";
- c) "assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati Membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali".

L'ambito di competenza è esteso. In merito ai reati relativi a tratta o traffico, la competenza, in via indiretta, rientra nella previsione dell'articolo 4, paragrafo 1 lett. A. Qui, infatti, si fa riferimento alle "forme di criminalità e i reati per i quali l'Europol è competente ad agire, in qualsiasi momento, a norma dell'articolo 2 della Convenzione Europol".

Le funzioni attribuite ad Eurojust sono previste agli articoli 5 e seguenti e sono esercitate sia tramite il collegio sia per mezzo dei singoli membri nazionali. Le funzioni principali consistono nei poteri di chiedere agli Stati Membri di:

- valutare se avviare un'indagine o un'azione penale;
- porre in essere un'attività di coordinamento;
- istituire una squadra investigativa comune;
- comunicare le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni.

L'azione di Eurojust dovrà realizzarsi in sinergia con le attività condotte da Europol e dalla Rete Giudiziaria Europea attraverso l'instaurazione e il mantenimento di costanti rapporti di cooperazione e collaborazione⁷².

⁷¹ L'istituzione di quest'unità giudiziaria europea è conforme alle indicazioni delle Conclusioni formulate dalla Presidenza del Consiglio del vertice europeo di Tampere al punto 46.

⁷² Per quanto riguarda in particolare le relazioni con la Rete Giudiziaria Europea si sottolinea l'importanza che nella cooperazione venga mantenuta "un'equilibrata correlazione funzionale basata, per un verso, sulla reciproca autonomia, e, per altro verso, sui connotati di una strutturale complementarietà tra i due organismi" (E. Calvanese, G. De Amicis, *op. cit.*, p. 1975), onde evitare l'insorgere di problematici conflitti nelle attività svolte dalle due strutture giudiziarie. In questo senso Eurojust si configura come organismo predisposto a una funzione di coordinamento delle attività investigative e processuali che coinvolgono le autorità giudiziarie degli Stati Membri, diversa e autonoma da quella della cooperazione, latamente intesa come assistenza alle autorità nazionali nell'esecuzione delle suddette attività, cui è finalizzata l'azione della Rete. Per degli approfondimenti su queste considerazioni si veda E. Calvanese, G. De Amicis, *op. cit.*, pp. 1964 e ss.

D) LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI

Già segnalate nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio durante il vertice straordinario di Tampere tra le misure per una repressione efficace della tratta di esseri umani, le squadre investigative comuni – costituite cioè dalle autorità competenti di due o più Stati Membri – sono previste dall'articolo 13 della Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati Membri dell'Unione europea⁷³.

Il loro scopo è di svolgere indagini penali in uno o più degli Stati Membri che formano la squadra. La norma precisa le condizioni di costituzione di una squadra:

- a) "quando le indagini condotte da uno Stato Membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati Membri";
- b) "quando più Stati Membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata".

Entrambe le condizioni soddisfano le esigenze di cooperazione richieste nella repressione di delitti tipicamente transnazionali e sono utili nei casi di tratta e di traffico.

E) IL "MANDATO D'ARRESTO EUROPEO"

La *Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati Membri*⁷⁴ fornisce un importante strumento al contrasto del crimine organizzato transnazionale. Nella proposta di decisione quadro formulata dalla Commissione si legge, infatti, che l'istituzione di un mandato d'arresto europeo "dal punto di vista dell'efficacia della repressione delle attività criminali, trae le conseguenze dell'apertura delle frontiere all'interno dello spazio giudiziario europeo facilitando l'azione della giustizia di ciascuno degli Stati Membri da una parte e dall'altra delle frontiere"⁷⁵.

Il mandato d'arresto europeo permette il trasferimento forzato di un soggetto da uno Stato Membro all'altro. La nuova procedura di trasferimento è stabilita allo scopo di sostituire il tradizionale sistema dell'extradizione⁷⁶, come auspicato dal vertice europeo di Tampere⁷⁷.

⁷³ Consiglio delle Comunità europee, *Atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati Membri dell'Unione europea* [Gazzetta ufficiale C 197, 12.07.2000].

⁷⁴ Decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI, adottata il 13 giugno 2002.

⁷⁵ Commissione delle Comunità europee, *Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati Membri*, COM(2001) 522 definitivo, Bruxelles, 19 settembre 2001, p. 4.

⁷⁶ Disciplinato dalla Convenzione europea di estradizione del 1957.

⁷⁷ Si veda la conclusione n. 35.

Il mandato d'arresto europeo rappresenta "la prima concretizzazione nel settore del diritto penale del principio di riconoscimento reciproco", considerato dal Consiglio europeo "fondamento della cooperazione giudiziaria"⁷⁸.

L'obiettivo generale è di sostituire le classiche relazioni di cooperazione esistenti tra gli Stati Membri con "un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, sia intervenute in una fase anteriore alla sentenza, sia definitive, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"⁷⁹. In quest'ottica, l'articolo 1 della decisione quadro definisce il mandato come la "decisione giudiziaria emessa da uno Stato Membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato Membro di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà".

L'articolo 2 circoscrive il suo campo d'applicazione ai reati cui sia comminata una pena o una misura di sicurezza privative della libertà non inferiori a dodici mesi. Viene pure fornita un'elencazione non tassativa delle fattispecie per cui può essere inoltrata la richiesta. Tra queste compaiono la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei bambini, il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali.

7.1.3 Il permesso di soggiorno temporaneo per le vittime della tratta che collaborano con la giustizia

Il Parlamento europeo ha approvato, in data 12 novembre 2002, una *Proposta di Direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti*.

La proposta è stata presentata dalla Commissione europea⁸⁰ nel contesto delle misure adottate in seno all'Unione per contrastare l'immigrazione clandestina, sulla scorta degli esempi di alcuni Stati Membri (Belgio, Olanda, Spagna ed Italia) che già dispongono di una previsione di questo tipo.

Si tratta di un permesso di soggiorno temporaneo concesso a vittime della tratta di esseri umani o del favoreggiamento dell'immigrazione illegale. Il permesso è rilasciato alla vittima come contropartita ad una sua collaborazione con le autorità investigative e giudiziarie. In tale prospettiva, va considerato tra gli strumenti di repressione dei fenomeni criminosi piuttosto che tra le misure di protezione delle vittime.

⁷⁸ Consiglio delle Comunità europee, *Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati Membri*, (2002/584/GAI), Bruxelles, 13 giugno 2002, punto n. 6.

⁷⁹ *Ivi*, punto n. 5.

⁸⁰ Commissione delle Comunità europee, *Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti*, COM (2002)71, Bruxelles, 11 febbraio 2002.

L'equiparazione tra vittime della tratta e vittime dell'immigrazione clandestina costituisce una novità di rilievo⁸¹. La relazione alla proposta della Commissione precisa innanzitutto che "il favoreggiamento dell'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani costituiscono due reati distinti in sede giuridica, ma la realtà concreta mostra che, spesso, essi si sovrappongono"⁸². Se normalmente avviene che il migrante intraprende consapevolmente tutte le fasi di traffico e di trasporto nella convinzione che il rapporto con i trafficanti si concluderà una volta giunti a destinazione, tuttavia niente gli garantisce di non finire vittima egli stesso. Si pensi al caso del migrante che viene sfruttato durante il viaggio oppure di quello che, a destinazione, viene inserito nei mercati illeciti del lavoro nero o della prostituzione e tenuto in stato di schiavitù per ripagare il debito contratto.

Sulla base di queste osservazioni si può quindi, secondo la Commissione, attribuire la qualifica di "vittima" tutte le volte in cui si riesca a dimostrare che la persona abbia subito un danno – nel senso di pericolo alla vita o attentato alla sua integrità fisica – provocato dall'essere stata oggetto di tratta o di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Queste considerazioni sembrano porre l'attenzione sulla condizione dei trafficanti in un'apparente prospettiva di protezione. Esse non devono, tuttavia, trarre in inganno. La relazione è infatti chiara nel definire l'obiettivo della proposta di direttiva, intesa a "rafforzare gli strumenti di lotta contro l'immigrazione illegale, prevedendo per le vittime [...] il rilascio di una carta di soggiorno, il cui regime le induca a cooperare con le autorità competenti contro gli autori di tali reati"⁸³. Per fugare ogni dubbio, si rimarca nel prosieguo che la proposta ha ad oggetto un titolo di soggiorno che "non riguarda la protezione, né dei testimoni né delle vittime. Non è questo il suo obiettivo, né è questo il suo fondamento giuridico"⁸⁴. L'estensione della qualifica di "vittima" risulta funzionale agli obiettivi repressivi dello strumento normativo. Il carattere "premiale" del permesso di soggiorno è subordinato ad una più efficace strategia di contrasto.

La *ratio* di questa misura si basa sul vantaggio reciproco – per la vittima e per le autorità giudiziarie – che la concessione del permesso comporta. Senza questo permesso, infatti, le presunte vittime non si rivolgerebbero alle autorità a causa della loro condizione di clandestinità e della certezza di essere allontanate coattivamente dallo stato. D'altra parte, senza l'aiuto delle vittime, le autorità giudiziarie non potrebbero usufruire di preziose informazioni, provenienti da diretti testimoni, spesso fondamentali ai fini delle indagini. Con questo strumento si è così voluto incoraggiare la collaborazione con l'autorità da parte delle vittime,

⁸¹ Finora infatti coloro che volontariamente si affidano alle reti di passatori per intraprendere un processo migratorio non sono mai stati considerati, quantomeno sul piano giuridico, delle vittime. Nemmeno nei Protocolli supplementari alla Convenzione di Palermo sulla tratta e sul traffico, che rappresentano attualmente lo strumento giuridico internazionale più all'avanguardia in questo contesto.

⁸² Commissione delle Comunità europee, *Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti*, cit., p. 2.

⁸³ *Ivi*, p. 5.

⁸⁴ *Ivi*, p. 7. La Relazione specifica inoltre che "la protezione delle vittime e la protezione dei testimoni rientrano nell'ambito del diritto ordinario, nazionale o europeo". In questo senso viene citata la decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 (2001/220/GAI) relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, in cui sono precisate le norme che garantiscono i diritti all'informazione, alla protezione, all'assistenza, al risarcimento.

permettendo loro di emergere dalla clandestinità e di sottrarsi alle reti criminali. Il fatto che la vittima costituisca una fonte irrinunciabile di informazioni giustifica, agli occhi dei soggetti istituzionali, la concessione di un trattamento meno rigido rispetto a quello previsto dalla normativa sugli stranieri, restrittiva nella regolamentazione dei flussi migratori.

La procedura di rilascio del permesso di soggiorno prevede la verifica di tre condizioni:

- il danno subito dalla vittima come diretta conseguenza di un comportamento riconducibile al favoreggiamento dell'immigrazione illegale o alla tratta di persone a scopo di sfruttamento;
- la volontà, cui consegua un comportamento positivo in tal senso, di cessare ogni relazione con i presunti autori dei reati;
- l'utilità della presenza della vittima nel territorio dello stato ai fini dell'indagine o per avviare un procedimento giudiziario contro i soggetti criminali segnalati.

Quando l'autorità competente entra in contatto con una presunta vittima, può informarla⁸⁵ della possibilità di ricevere un soggiorno di breve durata, di sei mesi, in cambio della sua collaborazione. Contemporaneamente la vittima viene invitata ad interrompere ogni rapporto con i propri sfruttatori. Alla persona viene concesso un "periodo di riflessione" di trenta giorni a partire dal momento in cui è stata informata. Entro questo limite massimo la proposta dovrà essere accettata o rifiutata. Durante il periodo, la proposta di direttiva prevede che lo Stato Membro permetta alla vittima di beneficiare di assistenza in relazione alle sue necessità, attraverso la fornitura di alloggio, cure mediche e psicologiche, ed aiuto sociale. Nello stesso periodo l'autorità incaricata valuta l'effettiva rilevanza della presenza della vittima ai fini dell'indagine.

Al termine di questo *iter*, la vittima potrà beneficiare del titolo di soggiorno temporaneo. Questo comporta, oltre alla possibilità di risiedere legalmente nel territorio dello stato per il periodo previsto, la partecipazione a programmi di integrazione e socializzazione nella prospettiva di un permesso di soggiorno definitivo oppure in vista del rimpatrio.

Nel dibattito in sede parlamentare precedente l'approvazione di questa proposta, sono emersi orientamenti contrastanti. La relatrice nominata dalla Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini del Parlamento europeo, Patsy Sørensen, ha confermato l'impostazione della Commissione. Scopo principale della direttiva, a suo avviso, deve essere rafforzare gli strumenti di lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani. La relatrice ha sostenuto che l'utilizzo di questo strumento rappresenta anche un utile mezzo di difesa per le vittime che vogliono sottrarsi ai responsabili della tratta finalizzata allo sfruttamento o del mero contrabbando di migranti.

Di diverso avviso sono stati alcuni rappresentanti della minoranza, che hanno sottolineato gli aspetti problematici della scelta della Commissione. Essi affermano che, se si vuole fornire un aiuto concreto alle vittime, non ci si può nascondere "dietro gli interessi dell'applicazione della legislazione europea e tenere

⁸⁵ Si noti che si tratta comunque di un potere facoltativo delle autorità, quindi non si profila alcun dovere di informare né alcun diritto delle vittime ad essere informate. La decisione relativa alla concessione o meno del titolo di soggiorno si basa unicamente su un giudizio di opportunità ai fini repressivi.

cinicamente sulla corda le vittime con permessi di breve durata. Lo stato non deve esercitare pressioni sulle vittime, minacciandole di espulsione affinché cooperino con la polizia e le autorità investigative. Una protezione completa delle vittime deve invece garantire, in primo luogo, un permesso di soggiorno permanente, l'accesso in particolare alle procedure di asilo e un accesso completo, paritario e incondizionato a servizi sanitari e sociali. Tutto il resto è forse utile ai pubblici ministeri europei, ma sicuramente non abbastanza per le vittime della tratta di esseri umani⁸⁶. Questa posizione contesta la scelta comunitaria di privilegiare gli aspetti repressivi, anziché favorire un'impostazione orientata alla reale protezione delle vittime.

7.2 LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI PREVENZIONE DEL FENOMENO E DI ASSISTENZA ALLE VITTIME

Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti sono forme gravi di criminalità organizzata transnazionale. Esse sono attività illecite che minacciano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia che l'Unione europea, con il Trattato di Amsterdam, ha voluto garantire ai propri cittadini. La loro repressione costituisce solo una delle risposte dell'Unione. Le istituzioni europee – come ormai la comunità internazionale e molti stati – sono consapevoli della necessità di un'impostazione fondata su tre pilastri e capace di accostare, accanto alla repressione, misure di prevenzione della tratta e del traffico e di protezione e assistenza delle vittime.⁸⁷

In questa sezione, per capire il tipo di interventi dell'Unione in questo campo, si analizzano: 1) la politica di prevenzione alla criminalità organizzata sviluppata dall'Unione; 2) le misure di carattere preventivo contenute nel Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani nell'Unione europea; ed infine 3) la strategia dell'Unione sulla prevenzione della tratta di donne e sul sostegno alle vittime.

7.2.1 La prevenzione della criminalità organizzata

L'Unione europea ha sviluppato fin dal 1997 una politica di prevenzione del crimine organizzato. Nel 1997 il Piano d'Azione del Consiglio europeo di Amsterdam ha richiesto infatti di valutare strumenti preventivi di supporto all'attività di controllo

⁸⁶ Parere di Ilka Schröder sulla proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti, (COM(2002) 71 – C5 – 0085/2002 – 2002/0043 (CNS)), Bruxelles, 19 novembre 2002, p. 29.

⁸⁷ Commissione delle Comunità europee, *Politica comune in materia di immigrazione illegale, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, COM (2001) 672, Bruxelles, 15 novembre 2001, p. 10. Si veda A.A. Aronowitz, "Smuggling and Trafficking in Human Beings: the Phenomenon, the Markets that Drive it and the Organizations that Promote it", in *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 9, n. 2, p. 185-190.

penale⁸⁸. Il Trattato di Amsterdam, all'articolo 29, ha introdotto la prevenzione della criminalità tra le politiche dell'Unione che contribuiscono alla creazione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Il 21 dicembre 1998 il Consiglio ha adottato una *Risoluzione sulla prevenzione della criminalità organizzata*⁸⁹. L'obiettivo è stabilire misure di prevenzione della criminalità a livello internazionale. Tra quelle più interessanti, anche ai fini della materia che si sta analizzando, vi sono:

- l'attuazione di programmi di prevenzione e l'elaborazione di un'azione pedagogica;
- l'adozione di strumenti, come i codici di condotta, per le professioni che potrebbero essere oggetto di corruzione;
- la conduzione di azioni di sensibilizzazione in merito alle cause, ai rischi e alle conseguenze del dilagare della criminalità;
- l'istituzione, a livello regionale o locale, di strutture per studiare le problematiche relative alla criminalità;
- lo scambio costante tra altri Stati Membri di qualsiasi nuova informazione ottenuta sulla base di lavori scientifici ovvero dell'esperienza e della valutazione pratiche. Inoltre, il Consiglio prevede che tale scambio possa essere istituzionalizzato attraverso la designazione di punti nazionali di contatto;
- la definizione, in collaborazione con la Commissione e l'Europol, di modalità comuni di prevenzione.

Nella risoluzione queste azioni da intraprendere sono articolate in tre sezioni: "strategia", "conoscenze ed esperienze" e "attuazione". Nella sezione "strategia" gli Stati Membri sono invitati a sviluppare programmi nazionali di lotta alla criminalità organizzata, riservando attenzione alla prevenzione e procedendo allo scambio di informazioni in materia. Nella sezione "conoscenze ed esperienze" agli Stati Membri viene chiesto di realizzare programmi di ricerca pertinenti o di avvalersi di programmi comunitari. La sezione "attuazione" raccomanda agli Stati Membri di dare priorità alla rapida attuazione di efficaci misure preventive.

Il 27 marzo 2000, come definitivo *follow-up* del Piano d'Azione di Amsterdam, il Consiglio ha adottato la *Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio sulla prevenzione e controllo della criminalità organizzata*⁹⁰. Questo documento include diversi elementi di prevenzione. Viene in particolare ribadita la necessità di:

- sviluppare e/o migliorare i sistemi di raccolta ed analisi dei dati sulla criminalità organizzata (rac. 1);
- stabilire sistemi di prevenzione capaci di evitare le infiltrazioni della criminalità organizzata nei settori legali, sia pubblici sia privati (racc. 2, 3, 4 e 5);
- istituire partnership con il settore privato e realizzare sistemi di *crime proofing* legislativo (rac. 6). In quest'ultimo caso, si tratta di creare meccanismi che consentano di anticipare la riposta preventiva al momento dell'elaborazione

⁸⁸ Piano d'azione adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997.

⁸⁹ Gazzetta ufficiale C 408, del 29 dicembre 1998.

⁹⁰ Consiglio delle Comunità Europee, *Prevenzione e controllo della criminalità organizzata. Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio*, cit.

delle norme. A volte, infatti, le norme possono involontariamente creare opportunità criminali, rendendo più redditizia o meno rischiosa la commissione di un reato. Bisogna quindi, nel processo normativo, inserire strumenti per testare i progetti di legge contro la criminalità, per evitare che questi possano involontariamente incentivarla;

- migliorare la cooperazione con i paesi candidati ed i paesi terzi (racc. 32, 33 e 36).

Nel novembre 2000 la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo una *Comunicazione sulla prevenzione della criminalità nell'Unione europea*⁹¹. La Commissione si propone di realizzare una strategia globale di prevenzione che si applichi sia alla criminalità comune che a quella organizzata. La prevenzione viene definita come: "tutte le attività che contribuiscono a contenere o ridurre la criminalità come fenomeno sociale, sia in termini quantitativi che qualitativi, attraverso misure di cooperazione permanente e strutturata, oppure attraverso iniziative ad hoc". Le azioni volte a prevenire la criminalità possono avere i seguenti scopi:

- ridurre le occasioni di delinquere;
- attenuare i fattori sociali ed economici che favoriscono lo sviluppo della criminalità;
- informare e proteggere le vittime.

La strategia dell'Unione si deve articolare intorno a tre punti:

- migliorare la comprensione dei fenomeni criminosi attraverso la condivisione delle esperienze e prassi nazionali;
- sviluppare la cooperazione e la creazione di reti degli operatori impegnati nella prevenzione a tutti i livelli;
- promuovere la multidisciplinarietà dei progetti.

Un elemento chiave della strategia proposta dalla Commissione è la realizzazione di un Forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata. In questo Forum attenzione particolare deve essere rivolta alla prevenzione della tratta delle donne a fini sia di sfruttamento della manodopera che di sfruttamento sessuale. L'intento generale del Forum è promuovere forme di collaborazione tra i diversi soggetti interessati (forze di polizia, operatori sociali, autorità giudiziarie, servizi d'immigrazione, ONG, organizzazioni internazionali).

Recentemente, il 13 marzo 2001, la Commissione europea e l'Europol hanno pubblicato un rapporto dal titolo *Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime* dove con prevenzione della criminalità organizzata si intende "ogni mezzo, diverso dall'applicazione della legge penale, che riduce le opportunità per, i danni

⁹¹ Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. La prevenzione della criminalità nell'Unione europea. Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario*, COM(2000) 786 def., Bruxelles, 29 novembre 2000.

causati da, il profitto derivante da e la paura di quello che è stato definito crimine organizzato"⁹².

7.2.2 Il Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani

Alcune delle misure preventive contro la tratta ed il traffico si ritrovano nel già citato *Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani nell'Unione europea*⁹³. Con l'intento di definire un approccio comune e integrato, il piano individua azioni e strumenti da sviluppare e attuare per la prevenzione e lotta all'immigrazione illegale in sette settori. Quelli non penali sono i seguenti:

1. Politica in materia di visti

Si prevede un visto uniforme e norme di sicurezza collegate (nn. 26–27) e l'intensificazione della cooperazione tra le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati Membri nei paesi da cui provengono i flussi migratori. L'obiettivo finale è istituire strutture amministrative comuni a tutti gli Stati Membri in questi paesi (nn. 28–33).

2. Scambio ed analisi delle informazioni

È necessario mettere a disposizione degli Stati Membri "dati statistici affidabili che consentano di analizzare regolarmente sia i flussi migratori leciti sia l'immigrazione clandestina" (n. 43). Sarà inoltre necessario "sviluppare un sistema europeo di scambio di informazioni sull'asilo, le migrazioni e paesi di origine" (n. 46).

3. Misure per le fasi precedenti l'attraversamento delle frontiere

Si dovrà dare il massimo sostegno agli ufficiali di collegamento nel settore delle immigrazioni e del trasporto aereo nei paesi di transito e di origine (nn. 50–52). Inoltre, è necessario sostenere azioni mirate nei paesi di origine e di transito (n. 53). Si tratta di offrire adeguato sostegno tecnico e finanziario ad azioni in questi paesi, con progetti mirati nei seguenti settori:

- sostegno alle infrastrutture di accoglienza dei richiedenti asilo;
- creazione di centri di accoglienza per immigrati illegali in paesi di transito;
- campagne di sensibilizzazione;
- miglioramento della sicurezza dei documenti;
- lotta alla corruzione;
- distacchi di ufficiali di collegamento;
- riunioni di esperti, formazione e seminari;
- sostegno al rimpatrio di immigrati in posizione irregolare;
- miglioramento della gestione del controllo alle frontiere e dell'attrezzatura relativa (n. 54).

⁹² Commissione delle Comunità europee, *Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime. Joint Report from Commission Services and Europol*, (SEC(2001) 433), Bruxelles, 13 marzo 2001, p. 7.

⁹³ Consiglio delle Comunità europee, *Proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea*, cit.

Sempre nell'ambito delle misure riguardanti le fasi precedenti l'attraversamento delle frontiere, si dovranno prevedere delle campagne di informazione. "Il concetto di campagne d'informazione dovrebbe essere interpretato in senso largo. Vi potrebbero rientrare azioni miranti a sensibilizzare il pubblico in generale sui problemi ed i rischi collegati con l'immigrazione clandestina, nonché iniziative mirate e rivolte a gruppi specifici quali i disoccupati, le donne o gli studenti" (n. 56). "[D]ato che le campagne d'informazione sia dell'Unione europea che degli Stati Membri devono essere tagliate su misura per il paese o regione d'origine interessati, e dato inoltre che la dimensione culturale rappresenta un elemento fondamentale di tali campagne, le stesse devono [...] essere preparate con cura, in modo da produrre l'effetto desiderato sulla regione ed il pubblico che ne sono i destinatari" (n. 57).

4. *Misure riguardanti la gestione delle frontiere*

Secondo il piano si deve prevedere la predisposizione di "controlli rigorosi ed efficaci alle frontiere esterne" (n. 58), assieme ad "adeguate iniziative legislative e/o operative a livello europeo volte a migliorare i controlli delle frontiere marittime" (n. 63). Inoltre si dovrà procedere verso l'armonizzazione della formazione del personale preposto alla guardia di frontiera (n. 65). Infine "si dovranno adottare misure volte a sviluppare ed intensificare la cooperazione pratica e il coordinamento nei controlli e nella sorveglianza delle frontiere, nonché ad analizzare la necessità e la fattibilità di un servizio comune per le frontiere esterne" (n. 68).

5. *Politica di riammissione e rimpatrio*

L'obiettivo è quello di definire un approccio comune ed un livello di cooperazione tra Stati dell'Unione europea in materia di esecuzione delle misure di rimpatrio (nn. 71-74). È poi necessario "individuare i paesi terzi con i quali è necessario negoziare e concludere nuovi accordi di riammissione, nonché adottare azioni comuni volte a far sì che detti paesi rispettino i propri obblighi in materia di riammissione dei propri cittadini, secondo le norme stabilite dal diritto internazionale. Tali accordi devono sancire inoltre l'obbligo di riammissione dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi provenienti dal paese interessato o che hanno risieduto in detto paese" (n. 77). Sarebbe poi utile istituire norme comuni di rimpatrio per tutti gli stati dell'Unione (n. 81).

7.2.3 *La prevenzione della tratta ed il sostegno delle vittime*

Nell'ambito della tratta di donne, l'Unione europea ha adottato diverse azioni preventive, tanto specifiche che generali, occupandosi inoltre del sostegno delle vittime. Questo paragrafo presenta: a) i risultati del forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata in materia di prevenzione della tratta di donne; b) le campagne di prevenzione e di sostegno alle ONG; c) le misure adottate per affrontare il problema della discriminazione sessuale e promuovere la parità tra uomo e donna nell'Unione e nei paesi di origine; d) le misure adottate per affrontare i problemi della disoccupazione e povertà che alimentano la tratta di

esseri umani nei paesi candidati; e) le misure adottate per il sostegno e la protezione delle vittime⁹⁴.

A) I RISULTATI DEL FORUM EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA TRATTA DI DONNE

Si è già parlato del Forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata, voluto dalla Commissione europea nella sua *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla prevenzione della criminalità nell'Unione europea*. Parte delle attività del Forum sono dedicate alla prevenzione della tratta delle donne, a fini sia di sfruttamento della manodopera sia di sfruttamento sessuale.

Il 17 e 18 maggio 2001, nell'ambito del Forum, si è tenuto il *Workshop on Application of the Concept of Prevention to Trafficking in Human Beings*⁹⁵. Le conclusioni ribadiscono la necessità di:

1. migliorare la comprensione del fenomeno, con attenzione alle tendenze più recenti. Per sviluppare misure efficienti di prevenzione della tratta è infatti fondamentale migliorare la raccolta dei dati e la ricerca sia sulle caratteristiche che sulle dimensioni della tratta. A questo proposito è importante valutare sia l'impatto economico di quest'attività illecita, inclusi i profitti dei trafficanti, sia il ruolo che essa gioca nell'economia sommersa;
2. prevedere un approccio multidisciplinare;
3. sviluppare politiche di assistenza alle vittime. Il ritorno delle vittime alla loro dignità umana è un processo lungo che include aspetti diversi e coinvolge autorità di molti paesi. Si deve garantire alle vittime sicurezza, supporto psicologico e formazione per cercare percorsi alternativi di vita. A tale proposito, è importante lo scambio di esperienze con gli assistenti sociali ed altri professionisti coinvolti dei paesi di origine e transito.

Il 30 ottobre 2001, sempre nell'ambito del Forum, si è tenuto il II *Workshop on Application of the Concept of Prevention to Trafficking in Human Beings*⁹⁶. Le conclusioni ribadiscono l'importanza di:

1. coinvolgere il più possibile le organizzazioni non governative nelle strategie di prevenzione del fenomeno e di reintegrazione delle vittime. Esse sono osservatrici privilegiate e hanno informazioni essenziali, a livello locale ed

⁹⁴ Le informazioni che seguono sono ufficiali ed in parte reperite sul sito Internet della Commissione europea. Si veda, a tale proposito, Commissione delle Comunità europee, *La tratta delle donne. Il dramma dietro al sogno: dalla povertà alla schiavitù sessuale. Una strategia europea globale*, reperito all'indirizzo Internet http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/8mars_it.htm.

⁹⁵ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale Giustizia e Affari Interni, European Forum on Prevention of Organised Crime, Workshop on Application of the Concept of Prevention to Trafficking in Human Beings, *Minutes and Summary Conclusions of the Chairperson*, Bruxelles, 17-18 maggio 2001.

⁹⁶ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generali Giustizia e Affari Interni, European Forum on Prevention of Organised Crime, II Workshop on Application of the Concept of Prevention to Trafficking in Human Beings, *Minutes and Summary Conclusions of the Chairperson*, Bruxelles, 30 ottobre 2001.

- internazionale, per sviluppare strategie preventive e di reintegrazione delle vittime;
2. stimolare la collaborazione tra ONG, forze di polizia, autorità statali competenti in materia di immigrazione e di visti, e altri servizi sociali al fine di sviluppare meccanismi di allarme preventivo. Ciò vuol dire meccanismi per l'identificazione di condizioni che siano spie/segnali di possibili situazioni di tratta. Questi *early warning systems* dovrebbero svilupparsi anche nel settore legislativo, per identificare norme che potrebbero creare opportunità per la commissione di reati di tratta;
 3. predisporre attività regolari di formazione per la varie professioni coinvolte in questo campo;
 4. disegnare metodologie/protocolli a livello di Unione per raccogliere informazioni qualitative e quantitative sulla tratta e per sviluppare banche dati che contengano dati utili e comparabili tra gli Stati Membri.

B) CAMPAGNE DI PREVENZIONE E SOSTEGNO ALLE ONG

L'Unione europea sostiene la creazione e lo sviluppo di ONG operanti nel settore della lotta alla tratta di esseri umani. L'obiettivo è sostenere una realtà che possa essere complementare al ruolo delle autorità pubbliche. Un esempio è il finanziamento nel 1996 dell'ONG "La Strada" con l'obiettivo di prevenire la tratta di donne dai paesi dell'Europa centrale e orientale.

L'Unione supporta anche campagne informative per portare il problema all'attenzione dell'opinione pubblica e delle autorità, per fornire sostegno legale e medico alle vittime e avvertire le donne dei pericoli insiti nel fenomeno.

L'Unione europea finanzia direttamente programmi di protezione alle vittime nei paesi di origine e di transito.

C) MISURE PER AFFRONTARE IL PROBLEMA DELLA DISCRIMINAZIONE SESSUALE E PROMUOVERE LA PARITÀ TRA UOMO E DONNA NELL'UNIONE EUROPEA E NEI PAESI DI ORIGINE

La Commissione ha inserito la promozione della parità nella vita civile all'interno della strategia quadro a favore della parità tra i sessi per il periodo 2001-2005. L'obiettivo è quello di assicurare a tutti il pieno esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali. In questo frangente, la Commissione rivolge particolare attenzione alle donne esposte a discriminazioni o vittime di violenza e/o sfruttamento sessuale.

La Commissione, a tale proposito, sostiene varie iniziative di:

- formazione sulla legislazione antidiscriminatoria, rivolte in modo specifico alle professioni legali, agli ispettorati del lavoro, alle parti sociali e alle ONG europee e dei paesi candidati;
- ricerca e raccolta di dati sulle specificità di genere, in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Uno dei capisaldi della strategia europea è la realizzazione di strutture che favoriscano l'attuazione delle politiche paritarie nei paesi candidati.

D) MISURE ADOTTATE PER AFFRONTARE I PROBLEMI DELLA DISOCCUPAZIONE E POVERTÀ CHE ALIMENTANO LA TRATTA DI ESSERI UMANI NEI PAESI CANDIDATI

La Commissione sta preparando i paesi candidati alla progressiva implementazione della strategia europea per l'occupazione e delle disposizioni europee esistenti in campo sociale. Questo consentirà di prevenire la tratta di esseri umani attraverso la riduzione delle differenze socioeconomiche con i quindici vecchi Stati Membri dell'Unione.

Il processo sta avvenendo in due fasi:

1. revisione delle politiche occupazionali nei paesi candidati e delle caratteristiche del loro mercato del lavoro. I paesi candidati devono individuare misure per consentire alle politiche occupazionali nazionali di affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro locale. Un'attenzione particolare viene rivolta alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
2. elaborazione, in collaborazione con la Commissione, di strategie nazionali per l'occupazione e lo sviluppo delle risorse umane, comprendenti provvedimenti per rispondere ai problemi individuati nella prima fase.

Il Fondo sociale europeo, strumento finanziario a sostegno delle strategie europee per l'occupazione e l'integrazione sociale, sarà messo a disposizione dei paesi candidati al momento della loro adesione. Nel frattempo un programma speciale, gestito dalla Fondazione europea per la formazione professionale (ETF), si sta occupando della formazione in materia.

E) LE MISURE ADOTTATE PER IL SOSTEGNO E LA PROTEZIONE DELLE VITTIME

Le ONG ed i servizi sanitari e sociali svolgono un ruolo rilevante nell'aiutare le vittime dello sfruttamento a tornare ad una vita normale. L'assistenza deve consistere nel fornire non soltanto centri di accoglienza e di riabilitazione sicuri per proteggere le vittime dagli sfruttatori, ma anche cure mediche, sociali e psicologiche, nonché assistenza giuridica. Spesso risulta necessaria un'ulteriore assistenza per la reintegrazione e la formazione professionale o il rimpatrio.

Questi obiettivi sono stati e saranno supportati dai programmi europei. Nel tempo questi programmi hanno permesso di:

- fornire l'assistenza alle vittime attraverso le ONG;
- sostenere numerosi progetti transnazionali innovativi nel campo della riabilitazione e del reinserimento delle vittime;
- sviluppare reti di ONG e la cooperazione tra di loro e le autorità pubbliche.

Nel marzo 2000, il Consiglio europeo di Lisbona ha invitato gli Stati Membri ad fare uso dei Fondi strutturali per contrastare la povertà e l'emarginazione sociale e per sviluppare azioni per gruppi di destinatari specifici. L'Italia, ad esempio, nell'ambito

dei programmi PON Sicurezza, sta utilizzando il Fondo sociale europeo anche per combattere la tratta e assicurare il sostegno alle vittime.

8.

LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN EUROPA

Quello delle migrazioni è un problema antico e complesso, sia dal punto di vista sociale che criminologico. A livello europeo, si è tentato di definire il fenomeno delle migrazioni umane, identificando alcune fattispecie, tra cui le principali sono:

- migrazioni legittime/legali e di richiedenti asilo;
- migrazioni clandestine, irregolari o senza documenti;
- immigrazione illegale organizzata;
- tratta di persone.

Nel contesto di un'analisi socio-criminologica, immigrazione illegale e tratta di persone rappresentano le due categorie più rilevanti. Entrambe sono in aumento in Europa. Secondo i dati forniti da Europol⁹⁷, l'immigrazione illegale è cresciuta particolarmente in alcuni paesi dell'Unione europea, quali Spagna ed Italia. I paesi di destinazione preferiti restano comunque Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna. Per quanto riguarda la tratta di esseri umani, invece, una determinazione precisa dei più recenti *trend* risulta impossibile. Infatti, le vittime sono spostate regolarmente da un Paese Membro all'altro, rendendo difficile l'identificazione dei paesi di destinazione preferiti. Tuttavia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Francia sembrano maggiormente vulnerabili rispetto agli altri.

Questi elementi sottolineano come la tratta di persone ed il traffico di migranti stiano assumendo una dimensione preoccupante non solo all'interno dei singoli stati nazionali, ma anche a livello dell'Unione europea.

Nonostante un miglioramento avvenuto in tempi recenti, le statistiche riguardanti l'immigrazione illegale e la tratta risultano essere ancora insufficienti, sia nell'Unione europea, sia altrove. A tutt'oggi si conosce poco circa il numero di coloro che immigrano clandestinamente con l'ausilio dei servizi dei trafficanti, ma anche circa il numero di persone al servizio dei gruppi criminali dediti alle attività di traffico. La situazione appare ancor più seria quando si vogliono ottenere informazioni sul numero e le caratteristiche delle vittime del traffico e della tratta, quali ad esempio donne e bambini, richiedenti asilo ed altri ancora. Le notizie più dettagliate sulle caratteristiche delle vittime sono quelle fornite dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), che conduce periodicamente delle indagini (*survey*) sul fenomeno⁹⁸. Inoltre, come evidenziato dalla letteratura in materia⁹⁹, mancano anche stime sull'ampiezza e la natura del traffico¹⁰⁰. Lamentele per

⁹⁷ Europol, *2000 EU Organised Crime Situation Report*, Europol, L'Aja, 2001, reperito all'indirizzo Internet <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=EUOrganisedCrimeSitRep2000>.

⁹⁸ IOM, *Journeys of Jeopardy: A Review of Research on Trafficking in Women and Children in Europe*, IOM Migration Research Series, No. 11, Ginevra, settembre 2002; IOM, *Victims of Trafficking in the Balkans. A Study of Trafficking in Women and Children for Sexual exploitation to, through and from the Balkan Region*, cit.; IOM, *Migrant Trafficking in Europe: A Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine*, cit.

⁹⁹ B. De Ruyver, W. Van Eeckhoutte, J. Meese, K. Van Impe, and S. Vanheste, *op. cit.*

¹⁰⁰ IOM, *Victims of Trafficking in the Balkans. A Study of Trafficking in Women and Children for Sexual Exploitation to, through and from the Balkan Region*, cit., pp. 1-8.

l'assenza di dati statistici e richiami ad avviare ricerche per colmare queste lacune sono pressoché costanti in tutti i documenti inerenti il traffico di migranti e le tratta di persone. Spesso, infatti, i dati a disposizione dei paesi interessati da questi problemi sono gestiti da servizi ed organizzazioni differenti, raccolti con metodi diversi ed in tempi diversi, utilizzando terminologie diverse. Questi elementi non rendono i dati comparabili all'interno dello stesso paese, e tanto meno con paesi stranieri. Per questa ragione non sorprende che, a livello internazionale, si richieda a gran voce la costituzione di una banca dati centralizzata per lo scambio di informazioni¹⁰¹.

Uno studio condotto nel 1998 dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni sulla "disponibilità e adeguatezza delle statistiche e di altri dati sulla tratta di esseri umani"¹⁰² in ambito europeo¹⁰³ ha confermato queste preoccupazioni. La principale fonte di informazioni è risultata essere la polizia, seguita dalle autorità competenti sull'immigrazione (ivi inclusa la Polizia di Frontiera). Questo elemento testimonia il fatto che la tratta è considerata come un problema di criminalità ed i dati sono quindi raccolti concordemente a questa considerazione. I risultati ottenuti, poi, hanno evidenziato la povertà dei dati disponibili sulla tratta: solo 11 dei 25 paesi interpellati hanno dichiarato di avere statistiche sul numero delle condanne per il reato di tratta.

Affrontando il problema da una prospettiva operativa, è centrale differenziare con precisione tra tratta di persone e traffico di migranti. Sebbene questo sia possibile nella letteratura e nella legge, in realtà le categorie spesso si sovrappongono¹⁰⁴. Pur diversi nella sostanza, tratta e traffico si assomigliano nelle modalità pratico-attuative, nelle fasi comuni del reclutamento, trasporto, entrata nel paese straniero. L'elemento distintivo che spicca è il destino delle vittime, ovvero lo sfruttamento cui sono sottoposte le persone coinvolte nella tratta. Ma al di là di questo, esiste una serie di altri aspetti che non sono riferibili singolarmente ad un fenomeno piuttosto che all'altro.

Questa similitudine è primariamente riscontrabile quando si passa a stabilire le cause che originano tratta e traffico. Secondo Europol¹⁰⁵, esistono due principali categorie di fattori: quelli che spingono a far ricorso ai servizi di tratta e traffico (*push factors*) e quelli che rendono attraente la meta occidentale (*pull factors*). I *push factors*¹⁰⁶ comprendono:

¹⁰¹ IOM, *Migrant Trafficking in Europe: A Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine*, cit.

¹⁰² IOM, *Analysis of Data and Statistical Resources Available in the EU Member States on Trafficking in Humans, Particularly in Women and Children for Purposes of Sexual Exploitation. A Project of the International Organisation for Migration (IOM) for the European Commissions STOP Programme*, cit.

¹⁰³ L'ambito geografico dello studio ha ricompreso: paesi dell'Europa centro-orientale, i quindici Stati Membri dell'UE, Norvegia e Svizzera.

¹⁰⁴ IOM Bishkek, *Research on Trafficking in Migrants* (Kyrgyz Republic, 1999), IOM, Bishkek, 2000; and UNICEF, UNHCHR and OSCE-ODIHR, *Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe*, UNICEF, Belgrado, 2002.

¹⁰⁵ Europol, *Organised Illegal Immigration Into the European Union*, Europol, L'Aja, 2002, reperito all'indirizzo Internet http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publ_illegalimmigration.

¹⁰⁶ Per una trattazione completa dei fattori che stimolano l'emigrazione, comprendente anche l'identificazione dei *push factors* tramite il procedimento statistico della regressione multipla, vedasi: M. Bales, "What Predicts Global Trafficking?", relazione presentata alla Conferenza Internazionale dell'UNICRI

- dissoluzione e disintegrazione di stati multiculturali, accompagnate da conflitti etnici e religiosi;
- aumento di catastrofi naturali, la distruzione progressiva dei maggiori ecosistemi e il relativo surriscaldamento del pianeta, risultati del sistema economico industriale;
- discriminazione;
- instabilità politica e guerre, continui conflitti armati (incluse guerre civili);
- situazione economica;
- crescita demografica incontrollabile;
- differenze tra crescita demografica e crescita economica;
- impoverimento, quale risultato del fallimento dei sistemi di *welfare* sociale.

I *pull factors*, al contrario, rendono i paesi membri dell'UE desiderabili agli occhi dei migranti che cercano di raggiungerli, e quindi di rimanervi. Essi includono:

- carenza di mano d'opera;
- assistenza sociale globale;
- situazioni economiche positive;
- sistemi di governo democratici, stabilità politica e sociale;
- legami storici;
- lingua comune;
- comunità già esistenti in loco;
- aspettative.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni aggiunge, tra le cause del traffico, la globalizzazione dei trasporti, dei mercati e del lavoro e, soprattutto, relativamente alla tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale, l'ineguaglianza socio-economica delle donne nei loro paesi d'origine¹⁰⁷. Questi fattori sono tutti riferiti all'offerta. Tuttavia alcuni autori evidenziano il ruolo non secondario giocato dalla domanda¹⁰⁸.

Nell'ultimo decennio la domanda e l'offerta di tratta e traffico in Europa¹⁰⁹ sembrano essere in aumento. Le semplici forze di mercato possono essere intese, in questo contesto, come la radice del problema. Nei paesi di destinazione è sempre presente una domanda di lavoro e sesso a prezzi economici, mentre nei paesi d'origine persiste sempre il desiderio di una vita migliore. Domanda ed offerta sono pertanto assicurati; ed il crimine organizzato si occupa semplicemente di farle incontrare.

su *New Frontiers of Crime: Trafficking in Human Beings and New Forms of Slavery*, Verona, 22-23 ottobre 1999.

¹⁰⁷ IOM, *Journeys of Jeopardy: A Review of Research on Trafficking in Women and Children in Europe*, cit., p. 23.

¹⁰⁸ Lo studio della domanda a livello di clientela, specie nel caso della prostituzione, ha sempre ricevuto scarsa attenzione a livello europeo. Questo tipo di studio permetterebbe di stabilire se e quanto la domanda influenza l'offerta. Per un approfondimento sul tema, cfr. J. O'Connell Davidson, J.E. Sanchez Taylor, *The Informal Tourist Economy in the Caribbean: Gender, Race and Age*, Final Report to the Economic and Social Research Council, 2001; L. Keeler, M. Jyrkinen (a cura di), *Who's Buying: The Clients of Prostitution*, Council of Equality, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 1999.

¹⁰⁹ IOM, *Journeys of Jeopardy: A Review of Research on Trafficking in Women and Children in Europe*, cit., p. 26.

La criminalità organizzata rappresenta un aspetto importante nella organizzazione e gestione di tratta e traffico in Europa. La maggior parte degli Stati Membri ha infatti riportato che queste attività sono condotte da una combinazione di gruppi criminali organizzati stranieri e locali, che lavorano a stretto contatto. Le organizzazioni straniere si occupano del reclutamento nei loro paesi d'origine, mentre quelle locali, sfruttando i loro legami con l'ambiente criminale del luogo, provvedono al mantenimento dei contatti con l'industria del sesso ed il mercato del lavoro nero. Non è comunque da escludere che possano esistere anche connessioni con il mondo imprenditoriale legale¹¹⁰, sebbene a quest'ultimo non sia sempre dato conoscere la natura illecita delle attività loro proposte dai gruppi criminali.

Secondo Stulhofer e Raboteg-Saric¹¹¹, gli attori del processo di tratta a scopo di sfruttamento sono:

1. *Organizzatori*, che appartengono al *network* criminale;
2. *Emissari*, che lavorano in particolari località e sono responsabili per singole fasi. Questi affidano solitamente l'esecuzione di compiti specifici ad individui estranei al *network* criminale;
3. *Manager*, che sono operatori del mercato del sesso;
4. *Personale di supporto logistico*, composto da persone con posizioni/funzioni nell'amministrazione pubblica, nelle forze dell'ordine e simili che possono fornire utili informazioni o documenti legali per aggirare gli ostacoli normativi;
5. *Tassisti, gestori di hotel, affittacamere* i quali rappresentano un'ulteriore forma di personale di *supporto logistico*.

Europol¹¹² ha comunque recentemente sottolineato come, nel caso particolare della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, le coalizioni criminali tra stranieri e locali siano state sostituite da *network* maggiormente integrati. Questa nuova struttura organizzativa prevede una rete criminale più ampia che gestisce l'intero processo di traffico, superando la netta divisione dei ruoli per singole fasi (reclutamento, trasporto, ingresso, vendita, sfruttamento), tipico della gestione tradizionale. In questo nuovo panorama gestionale, però, acquista sempre maggiore importanza la gerarchia verticale e la divisione del lavoro orizzontale. Gruppi o individui specializzati sono responsabili dei diversi aspetti dell'attività nel paese d'origine (reclutamento, documenti, ecc.) e di destinazione (allocazione sul mercato, controllo, raccolta dei proventi, ecc.). Fiducia e flessibilità assumono pertanto un ruolo determinante. Questo rende altresì possibile un approccio pro-attivo dei gruppi criminali, che sanno reagire facilmente agli ostacoli, ma anche cogliere le opportunità offerte dal mercato.

Ma come si svolgono concretamente le fasi del processo di tratta e traffico? Innanzitutto pare rilevante sottolineare come, in generale, ogni singola fase si svolga in un luogo determinato. In particolare:

¹¹⁰ Il coinvolgimento risulta come segue: agenzie di lavoro e matrimoniali nella fase del reclutamento, agenzie di viaggio nella fase di trasporto, ed un vasto numero di altri operatori legali come aziende, imprese edili, aziende manifatturiere ed artigianali, *nightclub*, tassisti, affittacamere, nella fase dello sfruttamento.

¹¹¹ A. Stulhofer, Z. Raboteg-Saric, *Sex Trafficking in Croatia: An Assessment Study*, IOM, Ginevra, 2002.

¹¹² Europol, *Crime Assessment - Trafficking of Human Beings into the European Union*, Europol, L'Aja, 2002, reperito all'indirizzo Internet http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publ_crimeassessmentTHB.

- il reclutamento si effettua nei paesi d'origine delle vittime;
- il trasporto tocca vari paesi e varie località a seconda della provenienza e della destinazione, nonché del tragitto prescelto;
- lo sfruttamento avviene solitamente nel paese di destinazione, anche se non sono rari casi di sfruttamento durante la fase di trasporto¹¹³.

Per quanto riguarda il *reclutamento* una prima distinzione deve essere fatta tra traffico e tratta. Coloro che decidono di emigrare all'estero e di avvalersi dei servizi di traffico offerti dalle organizzazioni criminali scelgono volontariamente. In questo caso, a fronte del pagamento (generalmente anticipato) del servizio, essi vengono trasportati fino alla destinazione prescelta, dove sono lasciati liberi. Diversamente accade per le vittime destinate allo sfruttamento. Nel Rapporto Europol 2001¹¹⁴ sulla tratta di persone vengono identificate tre principali tipologie di vittime, a seconda della modalità impiegata per il loro reclutamento:

- vittime *sfruttate*. Sono quelle che già esercitavano la professione di prostitute in patria. Esse vengono contattate tramite canali locali, che offrono loro la possibilità di svolgere un lavoro simile all'estero. L'attrazione principale è esercitata dal miraggio di guadagni assai maggiori nei ricchi paesi occidentali. Solo una volta giunte a destinazione le ragazze realizzano le condizioni simili alla schiavitù cui saranno sottoposte dai loro sfruttatori. Nella maggior parte di questi casi, le ragazze possiedono un basso grado di istruzione e provengono solitamente da famiglie disagiate. In questa tipologia rientra il numero maggiore di vittime della tratta;
- vittime *raggirate*. Queste persone sono reclutate per lavorare nei paesi occidentali nel settore dei servizi o dell'intrattenimento, senza alcun riferimento alla prestazione di servizi sessuali. Questa forma di reclutamento è spesso effettuata tramite agenzie legali di impiego o collocamento, che ricorrono ad annunci ed inserzioni su giornali locali oppure in Internet, cui le vittime rispondono. In questo caso le vittime sono in genere più istruite ed ambiziose;
- vittime *rapite*. È il gruppo più ristretto. Sono persone che, seppure in alcuni casi già dedite alla prostituzione, non vogliono lasciare il loro paese. Esse sono le vittime che ricevono il trattamento peggiore, perché concepite dallo sfruttatore come "loro proprietà". Sono schiave del sesso, spesso vendute più volte tra gruppi criminali o individui¹¹⁵.

I percorsi seguiti per la tratta di persone ed il traffico di migranti si snodano lungo alcune *rotte* principali. Esiste certamente una certa flessibilità circa i tragitti scelti e da seguire. Questo è dovuto alla necessità di far fronte a situazioni contingenti e alla volontà di sfruttare tutti i vantaggi offerti. Lo sviluppo di mercati sessuali in determinate aree, la presenza di controlli rafforzati, circostanze politiche particolari, ma anche la necessità di ottenere visti, la lunghezza e la porosità dei confini, i legami esistenti tra i vari *network* criminali dediti al traffico e l'efficacia

¹¹³ Per un approfondimento, cfr. IOM, *Journeys of Jeopardy: A Review of Research on Trafficking in Women and Children in Europe*, cit., p. 34-36.

¹¹⁴ Europol, *Crime Assessment – Trafficking of Human Beings into the European Union*, cit.

¹¹⁵ Un recente rapporto di Save the Children sottolinea il pericolo corso dalle ragazzine di campagna in Albania, spesso rapite lungo il tragitto verso la scuola (si veda D. Renton, *Child Trafficking in Albania*, Save the Children in Albania, Tirana, marzo 2001).

delle forze dell'ordine locali¹¹⁶ determinano uno spostamento delle rotte di traffico lungo certi canali piuttosto che altri.

Le rotte più recenti verso l'Unione europea sono le seguenti¹¹⁷:

Rotta baltica

Dalle regioni interne di Russia e paesi baltici fino alla (loro) costa, quindi in traghetto verso i paesi scandinavi. Esiste anche un passaggio terrestre, seppur limitato, che vede l'entrata diretta in Finlandia e nel Nord della Svezia.

Rotta est europea

Dall'Europa dell'Est attraverso Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, fino a giungere prima in Germania, e quindi in Scandinavia. Questa via rappresenta anche l'ultimo tratto del viaggio di coloro che giungono in aereo dai paesi dell'Asia orientale, dall'Africa e del Sud America.

Rotta centro europea

Dai paesi dell'Europa centrale, entrando in Austria o Nord Italia. Questo percorso prevede l'utilizzo della rete autostradale o delle linee di autocorriere che collegano le capitali dell'Est Europa con le principali città dell'Unione europea, specie orientale.

Rotta balcanica

Dai Balcani, ivi comprese Moldavia e Bulgaria, si penetra nell'UE attraverso Italia e Grecia. Nel primo caso si utilizzano piccole imbarcazioni per attraversare l'Adriatico, mentre nel secondo si sfruttano i confini non pattugliati.

Rotta africana

Dai paesi dell'Africa occidentale attraverso Marocco e/o Algeria. L'arrivo nell'UE avviene con l'attraversamento dello Stretto di Gibilterra, e quindi con entrata iniziale in Spagna a Portogallo. Questa rotta è anche utilizzata come braccio finale per vittime che provengono dall'Oriente, da altre zone dell'Africa e dall'America Latina. Particolare attenzione va rivolta alla Nigeria, uno dei paesi di origine della tratta di persone a scopo di sfruttamento. Le ragazze nigeriane percorrono rotte aeree che vanno dalle grandi città del loro paese (Lagos, Benin City) ai maggiori scali aeroportuali europei (Parigi, Berlino, Amsterdam, Milano, Roma).

Accanto a queste rotte d'ingresso nell'UE, ne esistono altre interne, che servono per gli spostamenti ai luoghi di destinazione. Questa fase è sicuramente meno rischiosa, in quanto la libera circolazione delle persone – prevista con il mercato interno e rafforzata dall'Accordo di Schengen – consente ad ogni persona presente sul territorio dell'Unione di muoversi liberamente all'interno dell'Unione stessa. In generale, dai rapporti forniti dagli Stati Membri dell'UE ad Europol, appare evidente che i Paesi Membri da cui hanno origine le rotte interne sono principalmente Grecia, Italia e Spagna. Questo perché i loro confini marittimi sono più difficilmente controllabili e permettono più facilmente di essere penetrati. Tuttavia, questi paesi

¹¹⁶ Un esempio è riportato da un recente studio croato, il quale ha rilevato che, proprio a seguito del rafforzamento dei controlli delle forze di polizia, la tradizionale rotta d'entrata attraverso l'Ungheria si è spostata verso la Bosnia-Herzegovina. Questo cambiamento è stato associato anche all'ampliamento "geografico" del mercato del sesso in Croazia, passato dalla capitale alle aree turistiche ed alle basi militari. Cfr. A. Stulhofer, Z. Raboteg-Saric, *op. cit.*

¹¹⁷ Europol, *Crime Assessment – Trafficking in Human Beings into the European Union, cit.*

sono soprattutto luoghi di transito e passaggio verso altre destinazioni. Ecco quindi che da qui dipartono i percorsi che conducono verso il Nord Europa: Belgio, Francia, Paesi Bassi *in primis*. Da qui, poi, il percorso in parte continua per raggiungere i paesi scandinavi via terra, oppure la Gran Bretagna attraversando il Canale della Manica in treno o traghetto.

Anche coloro che entrano via terra attraverso i confini di Austria e Germania seguendo pressoché le stesse rotte interne.

Non si deve poi dimenticare l'intricata rete di spostamenti che avvengono a seguito degli arrivi nell'Unione tramite voli aerei. Le capitali sono le mete dirette preferite, in quanto nei grandi aeroporti i controlli sono più superficiali ed è anche più facile trovare funzionari corruttibili. Da queste città, poi, ci si sposta verso le destinazioni finali, solitamente con mezzi pubblici o in auto.

Un aspetto peculiare è stato riportato dalla Spagna, dove la maggior parte delle donne sudamericane giunge nello stato transitando per i Paesi Bassi.

Solo quando la vittima arriva a destinazione si può discernere con precisione se si è in presenza di tratta o di traffico. Infatti, nel caso di traffico, i migranti sono lasciati liberi di seguire la loro strada. Se, invece, le vittime non sono lasciate libere ma trattenute per un legame di debito (da estinguere) e sfruttate, allora si può parlare di tratta. La sorte della vittima è comunque già segnata al momento del reclutamento.

Per quanto concerne infine lo sfruttamento, la forma più consistente rilevata in Europa è quella della prostituzione. Quasi tutte le vittime sono donne, di età relativamente giovane. All'interno dell'industria del sesso, le ragazze possono essere inserite in una delle due forme di prostituzione esistenti:

- esterna, esercitata lungo le strade; oppure
- interna, ossia svolta in case d'appuntamento o bordelli, appartamenti, hotel, motel, *night club*, "centri estetici o di massaggio".

Le vittime maschili della tratta tendono ad essere impiegate come forza lavoro irregolare in attività ed imprese commerciali. Le aree occupazionali più coinvolte sono le costruzioni edili, le imprese agricole e le aziende manifatturiere. Anche la collusione con grandi aziende è comunque possibile¹¹⁸.

A parte queste forme più conosciute e tipiche di sfruttamento, si segnala anche lo sfruttamento nei lavori domestici (non retribuiti o sottopagati) e quello derivante da matrimonio. Nel primo caso siamo dinanzi ad una fattispecie molto simile all'acquisto di uno schiavo da impiegare con orari prolungati nei lavori di casa. Questo fenomeno è tipico delle famiglie straniere benestanti residenti nei Paesi Membri dell'UE, specie in Gran Bretagna. Nel secondo caso, invece, l'atto matrimoniale è un mero paravento per aggirare le leggi nazionali sull'immigrazione. Con il matrimonio si riesce ad ottenere la cittadinanza per lo/la straniero/a, che viene poi sfruttato/a in uno dei modi sin qui descritti.

¹¹⁸ Ad esempio, si ritiene che le case di moda internazionali traggano rilevanti profitti dall'impiego di manodopera a basso costo.

Una nota a parte deve essere dedicata ai minori trafficati, che vengono sfruttati nel mercato sessuale e in quello del lavoro nero. Il problema riguarda soprattutto bambini rapiti oppure venduti dalle loro famiglie povere, o ancora sottratti dagli orfanotrofi dei paesi dell'Est. Dopo essere stati trafficati in Occidente e adeguatamente istruiti, essi vengono impiegati per chiedere l'elemosina lungo le strade o come borseggiatori.

Un ultimo aspetto da considerare è quello dei profitti derivanti dalla tratta e dal traffico. Sebbene attualmente non esistano quantificazioni precise circa l'indotto di queste attività illegali, pare che esse siano piuttosto remunerative¹¹⁹. Questa supposizione deriva dal fatto che il crimine organizzato ha sempre come obiettivo primo quello del profitto, in mancanza del quale le organizzazioni criminali dirigerebbero altrove le loro attenzioni.

Nonostante l'assenza di dati finanziari precisi a riguardo forniti dagli Stati Membri, è comunque possibile pensare che le organizzazioni criminali cerchino costantemente metodi e meccanismi per riciclare le ingenti somme di denaro provenienti dalla tratta di persone e dal traffico di migranti. La maggior parte di questi introiti sono in forma di denaro contante, mezzo di scambio direttamente accettabile e meno rintracciabile. Alcune ipotesi riguardanti i metodi ed i meccanismi di riciclaggio impiegati sono state elaborate da Europol¹²⁰. I proventi possono essere:

- reinvestiti come mezzo di autofinanziamento dell'organizzazione criminale stessa e dei suoi affari;
- utilizzati per finanziare altre attività illecite in cui l'organizzazione è coinvolta;
- riciclati attraverso i canali tradizionali di riciclaggio.

Il solo ricorso ad ipotesi, pur formulate da una fonte autorevole come la forza di polizia europea, sottolinea che ancora molto resta comunque da fare nel campo delle investigazioni finanziarie.

Alla luce delle informazioni raccolte, appare evidente che tratta di persone e traffico di migranti sono e rimangono un problema consistente. Il rilievo attribuito finora a questo fenomeno non è stato sufficiente, né a livello di Unione europea, né di Stati Membri. I fattori *push* e *pull* sono stati sottovalutati, e allo stato attuale non ci sono elementi che indichino una loro perdita d'importanza, anche per il futuro. Inoltre, le risposte legislative, amministrative, manageriali, investigative e di contrasto da parte delle forze dell'ordine non sono state adeguate alle esigenze. Significativa in questo senso è la mancanza, anche all'interno degli Stati Membri, di una strategia definita per combattere questi crimini.

Sulla base delle informazioni quantitative e qualitative raccolte, le indicazioni formulate da Europol per un'azione congiunta europea contro il traffico e la tratta suggeriscono di:

- formulare politiche nazionali volte a contrastare il fenomeno, che siano contemporaneamente coordinate con la strategia stabilita dall'Unione europea;

¹¹⁹ Per una stima del fatturato dei trafficanti e degli sfruttatori in Spagna, Italia e Finlandia, si veda Transcrime, *MON-EU-TRAF. A Pilot Study on Three European Union Immigration Points for Monitoring the International Trafficking of Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation across the European Union, Final Report*, Transcrime, Trento, aprile 2002.

¹²⁰ Europol, *Crime Assessment – Trafficking of Human Beings into the European Union, cit.*, p. 17.

- dare priorità agli elementi di vulnerabilità identificati nel *modus operandi* delle organizzazioni criminali; sviluppare un approccio sistemico per la raccolta di informazioni aggiornate sulla situazione del traffico e della tratta.

9.

LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN ITALIA

In Italia la tratta di persone a fini di sfruttamento ed il traffico di migranti si sono sviluppati in maniera considerevole a partire dagli anni '90.

L'Italia è particolarmente interessata dal fenomeno essendo una delle mete principali di destinazione dei traffici oltre che paese di transito: "la sua posizione geografica e l'instabilità che caratterizza tutti i paesi della vicina area Balcanica ne fanno tanto una meta finale, quanto un punto di passaggio per i flussi illegali diretti verso altri paesi europei. L'Italia rappresenta infatti, insieme a Germania ed Austria, la frontiera orientale dell'Unione europea [...] e frontiera marittima sia con i paesi balcanici sia con quelli della sponda meridionale del Mediterraneo"¹²¹.

In questa sede vengono sintetizzate ed esposte le caratteristiche principali della tratta e del traffico come si presentano sul territorio italiano, prendendo come riferimento alcune recenti ricerche.

Tanto nel *trafficking* quanto nello *smuggling* operano quasi esclusivamente organizzazioni straniere a base etnica (principalmente albanesi, nigeriane, cinesi, russe, rumene), eventualmente in collusione con gruppi italiani di stampo mafioso¹²².

I gruppi criminali etnici presentano diversi livelli di organizzazione. Essi possono consistere in veri e propri *network* criminali, in grado di fornire servizi che vanno dal trasporto all'introduzione e al soggiorno illegali, oppure limitarsi ad attività semplici e isolate (come, ad esempio, nel caso dei *passeurs* che si occupano dell'attraversamento della frontiera).

Nel nostro paese i flussi migratori illegali provengono principalmente: dall'Asia (es. Filippine, Cina), dal Subcontinente indiano (es. Bangladesh, Sri Lanka), dall'Africa (es. Nigeria, Ghana), dall'Est europeo (Albania, Romania, ex - Jugoslavia, Moldavia, ecc.) e dagli stati dell'ex Unione Sovietica. I punti di introduzione nel territorio italiano sono zone che, per la posizione geografica, si prestano all'ingresso clandestino, che avviene sia via terra sia via mare. Si tratta del confine italo - sloveno, delle coste adriatiche, tra cui maggiormente quelle pugliesi, e di quelle

¹²¹ P. Viero, "Prevenzione del traffico di esseri umani. Contributo del Ministero degli Affari Esteri", in AA.VV., "Contributo dell'Italia. La posizione del Governo italiano in materia di lotta al traffico di esseri umani", *cit.*

¹²² A proposito delle organizzazioni etniche dedite alla tratta di persone si è coniato il termine "nuove mafie" per alcune analogie con il fenomeno mafioso. Per approfondimenti in tal senso cfr.: Consiglio Superiore della Magistratura, *Criminalità organizzata degli stranieri e organizzazione giudiziaria*, Roma, 2000; G. Lumia, "La criminalità transnazionale: le nuove mafie", in *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari. Relazione conclusiva*, parte quarta, approvato dalla Commissione in data 6 marzo 2001, reperito all'indirizzo Internet http://www.axiaonline.it/sicurezza/Relazione_Antimafia/parte_quarta.htm; M.G. Giammarinaro, "Il traffico degli esseri umani e le nuove mafie", relazione presentata al convegno internazionale *Il traffico di esseri umani e il ruolo della criminalità organizzata*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 27-29 maggio 1999, Edizioni "La città del sole", Napoli, 2000; S. Becucci, M. Massari (a cura di), *Mafie nostre, mafie loro. Criminalità organizzata italiana e straniera nel Centro - Nord*, Edizione di Comunità, Torino, 2001.

siciliane. Non mancano tuttavia episodi provati di ingresso per via aerea utilizzando grandi e piccoli scali aeroportuali (es. l'aeroporto di Fiumicino a Roma)¹²³.

I trafficanti introducono gli immigrati sia in forma legale, o apparentemente tale (ad es. servendosi di documenti di viaggio o d'identità falsi o contraffatti), sia in forma illegale (si pensi ai c.d. "viaggi della speranza").

Sul territorio nazionale si osserva la presenza di traffici di persone riconducibili sia ad attività di mero *smuggling*, cioè di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina fine a se stesso, sia di *trafficking*, in cui la tratta è finalizzata al successivo sfruttamento delle persone trafficate che vengono ridotte e trattenute in condizioni di schiavitù. Una delle manifestazioni più evidenti in questo senso è il fenomeno della tratta delle donne da destinare ai *sex markets*, dove esse sono rese schiave dagli sfruttatori e costrette ad esercitare attività di prostituzione in forma coatta. Le vittime sono inoltre spesso soggette a violenze di ogni genere, fisiche e psicologiche, nonché ad altre forme di pressione e di coercizione¹²⁴.

Vale la pena in questo frangente soffermarsi sulle analisi che possono aiutare a quantificazione i fenomeni di tratta e di traffico nel nostro paese.

Gli esperti del *Budapest Group* stimano che il 50% degli immigrati clandestini nei paesi dell'Europa orientale, occidentale e meridionale abbia fatto ricorso ai servizi dei trafficanti¹²⁵. Per quanto riguarda l'Italia, i dati del Ministero dell'Interno nel

¹²³ Si veda una recente ricerca condotta da Transcrime avente ad oggetto il monitoraggio del fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale in tre paesi campione dell'Unione europea (Italia, Spagna e Finlandia). La ricerca ha permesso un aggiornamento dei dati e degli attuali *trends* del fenomeno; cfr. Transcrime, *op. cit.*

¹²⁴ In aggiunta a quelli precedentemente citati, si segnalano di seguito alcuni studi condotti recentemente in Italia che approfondiscono i diversi aspetti dei fenomeni considerati. Sull'immigrazione clandestina cfr. Caritas Roma, *Immigrazione. Dossier statistico 2001*, Edizioni Anterem, Roma, ottobre 2001; DIA, "Il ruolo delle organizzazioni criminali nella gestione dei flussi di immigrazione clandestina", in *Relazione semestrale - giugno 1995*, Ministero dell'Interno, Roma, 1995; E.U. Savona, A. Di Nicola, "Migrazioni e criminalità. Trent'anni dopo", in *Rassegna Italiana di Criminologia*, IX, n. 1, 1998; ISMU, *Sesto Rapporto sulle Migrazioni 2000*, Franco Angeli, Milano, 2001; G. Marotta, "L'immigrazione clandestina in Italia", in A. Coluccia (a cura di), *Immigrazione. Riflessioni e ricerca*, Giuffrè, Milano, 1999; G. Sciortino, "Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino in Italia", in F. Pastore (a cura di), *op. cit.* Sulla tratta a scopo di sfruttamento cfr.: P. Romani, "Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento", in F. Pastore (a cura di), *op. cit.*; G. Zincone (a cura di), *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Il Mulino, Bologna, 2001. Sulla tratta delle donne e sulla prostituzione coatta: M. Ambrosini, S. Zandrini, *La tratta infame. La prostituzione delle donne straniere*, I Quaderni 10-Oltre, Caritas Ambrosiana, 1996; O. Benzi, *Una nuova schiavitù. La prostituzione coatta*, Ed. Paoline, Milano, 1999; Caritas Ambrosiana, *Comprate e vendute. Una ricerca su tratta e sfruttamento di donne straniere nel mercato della prostituzione*, Franco Angeli, Milano, 2002; F. Carchedi, A. Picciolini, G. Mottura, G. Campani (a cura di), *I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, 2000; IOM - Migration Information Programme (MIP), *Trafficking in Women to Italy for Sexual Exploitation*, IOM, Budapest, 1996; E. Moroli, R. Sibona, *Schiave d'Occidente. Sulle rotte dei mercanti di donne*, Mursia, Milano, 1999; F. Olivero (a cura di), *La situazione delle donne estere immigrate in Italia. Sfruttamento e traffico degli esseri umani a livello europeo ed internazionale, e canali internazionali di traffico verso l'Italia (in particolare Nigeriane ed Albanesi)*, Torino, gennaio 2000, reperito all'indirizzo Internet www.torino.chiesacattolica.it/migranti/tratta.doc; PARSEC-Università di Firenze, *Il traffico delle donne immigrate per sfruttamento sessuale: aspetti e problemi*, 1996, reperito all'indirizzo Internet <http://www.isinet.it/PdD/num9/vienna1.htm>.

¹²⁵ B. Gosh, *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*, Martinus Nijhoff, L'Aja, 1998, p. 9.

1998 denunciavano una presenza di irregolari variabile tra 236.000 e 268.000, con un'incidenza sul totale di stranieri sul territorio pari al 23-27%¹²⁶. Tenendo come punto di riferimento le indicazioni fornite dal *Budapest Group*, in Italia (secondo i dati del Ministero), nel 1998 ci sarebbero stati dunque tra i 118.000 ed i 147.500 migranti trafficati.

Poche sono le ricerche disponibili ad oggi in Italia sulle stime delle donne vittime della tratta e nessuna sulla tratta intesa in senso più generico. Gli studi della Parsec-Università di Firenze hanno cercato di definire il collettivo di donne trafficate a partire dalla quantificazione della popolazione di persone straniere dedite alla prostituzione. I numeri delle donne trafficate stimate da questi studi per il 1996 vanno da 1.453-1.858 (minimo) a 1.942-2.216 (massimo) e da 1.103 (minimo) and 1.446 (massimo) per il 1998¹²⁷.

Più di recente Transcrime ha proposto una quantificazione sia del numero di donne trafficate a scopo di sfruttamento sessuale che del fatturato di trafficanti e sfruttatori ed, in particolare, ha elaborato¹²⁸:

- una stima del numero di vittime oggetto di tratta ogni anno;
- una stima del fatturato annuo che deriva dalla vendita delle donne trafficate tra organizzazioni criminali (si tratta dei profitti dei criminali che trasferiscono persone straniere da un paese all'altro al fine di procurare le prostitute per sfruttatori nei paesi di destinazione) (FV);
- una stima del fatturato annuo che deriva dallo sfruttamento sessuale delle donne trafficate (FS).

Per questo studio, in Italia, la stima della popolazione reale di vittime della tratta a fine di sfruttamento sessuale nel periodo dal 6 marzo 1998 al 31 dicembre 2000 si attesta in una forcella da un minimo di 7.260 ad un massimo di 14.520. La stima media annuale delle vittime varia quindi (per il 1999 ed il 2000) da un minimo di 2.640 ad un massimo di 5.280. La stima del FV per il 1999 e il 2000, per ciascun anno, varia da € 2.640.000-5.280.000 a 36.960.000-73.920.000, e la stima del FS, sempre annualmente nel 1999 e nel 2000, da € 380.160.000-760.320.000 a 475.200.000-950.400.000.

¹²⁶ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità*, Ministero dell'Interno, Roma, 1998, pp. 63-66.

¹²⁷ F. Carchedi, A. Picciolini, G. Mottura, G. Campani (a cura di), *op cit.*

¹²⁸ Transcrime, *op. cit.*, pp. 54-55.

10.

LA NORMATIVA ITALIANA ED IL QUADRO DELLE COMPETENZE GIUDIZIARIE NELLA LOTTA ALLA TRATTA ED AL TRAFFICO

I risultati esposti in questo rapporto finale di sintesi, sia quelli quantitativi del capitolo 11, sia quelli qualitativi del capitolo 12, sia ancora le prospettive de *iure condendo* enucleate nel capitolo 13, si riferiscono all'impianto legislativo vigente all'epoca della redazione del progetto e della relativa raccolta dati, tramite le schede-sonda e le interviste ai pubblici ministeri¹²⁹. Questo impianto tuttavia è stato profondamente innovato, ed adeguato agli standard internazionali ed europei descritti nei capitoli 6 e 7 di questo rapporto, ad opera della legge 11 agosto, n. 228, "Misure contro la tratta di persone" (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003), che ha fortemente inciso sulla previgente normativa penale sia dal punto di vista sia sostanziale che procedurale, nonché sull'organizzazione delle competenze e degli uffici responsabili in questo settore.

Data la rilevanza di tali innovazioni, si è ritenuta imprescindibile una trattazione delle principali novità introdotte nel sistema di lotta alla tratta ed al traffico. Allo stesso tempo, in assenza di una dettagliata esposizione della normativa vigente all'epoca della raccolta dati, la lettura dei risultati emergenti da questo rapporto si dimostrerebbe ardua e di difficile comprensione.

Il presente capitolo è pertanto diviso in due sezioni.

La prima sezione ("La nuova normativa anti-tratta ed i suoi rapporti con la Convenzione delle Nazioni Unite") propone un'analisi delle principali novità normative intercorse durante l'ultimazione del rapporto, raffrontandole agli standard adottati dalla comunità internazionale. Non potrà che trattarsi di un'analisi "a caldo" della nuova legge anti-tratta, essendo questa entrata in vigore in data 7 settembre 2003 e mancando pertanto un'approfondita produzione scientifica di supporto al commento.

La seconda sezione ("La normativa di riferimento per le schede-sonda e per le interviste") fornisce, invece, un panorama delle disposizioni normative vigenti durante la raccolta dati ed una trattazione più approfondita delle singole fattispecie incriminatrici riconducibili ai fenomeni criminosi in esame. La maggior parte di queste norme sono rimaste in vigore anche a seguito della nuova legge anti-tratta dell'11 agosto 2003. Al fine di evitare possibili confusioni in nota verranno, comunque, opportunamente segnalati al lettore i cambiamenti normativi nel frattempo intercorsi.

Questa scelta organizzativa dei contenuti è stata operata per consentire al lettore di:

¹²⁹ Più precisamente il capitolo 11 si riferisce ai reati connessi alla tratta e/o al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui è stata emessa una sentenza di condanna nel periodo giugno 1996-giugno 2001 ed i capitoli 12 e 13 espongono le risultante delle interviste ai pubblici ministeri delle procure più attive in materia di contrasto alla tratta e/o al traffico effettuate nel periodo tra l'8 luglio 2002 ed il 29 novembre 2002.

- interpretare agilmente i risultati delle schede-sonda e delle interviste ai pubblici ministeri alla luce della normativa vigente all'epoca delle risposte; e
- confrontare i risultati del progetto con le innovazioni legislative intervenute nel frattempo.

Sezione I

La nuova normativa anti-tratta ed i suoi rapporti con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale

10.1 DALLA PROPOSTA PARLAMENTARE N. 1255/2001 ALLA LEGGE 228/2003: ORIGINI E NUOVE DIREZIONI PER LA LOTTA ALLA TRATTA DI PERSONE

Dalla lettura dei lavori preparatori che hanno condotto alla versione finale della nuova legge anti-tratta (legge 11 agosto 2003, n. 228) emerge con chiarezza il notevole sforzo politico e tecnico portato avanti attraverso due legislature al fine di colmare il vuoto normativo in materia di tratta di esseri umani. Il testo, reso necessario per adempiere agli obblighi internazionali dopo la firma dell'Italia alla Convenzione di Palermo, ha subito ben quattro letture complessive ed un processo di modifica durato oltre due anni prima di giungere al suo varo definitivo¹³⁰.

Vale la pena soffermarsi, se pur brevemente, sui *travaux préparatoires* della nuova legge anti-tratta per coglierne appieno le varie "anime" e la rilevanza del suo testo, che consta di appena 16 articoli dal contenuto però fortemente innovativo.

La proposta di legge avanzata da alcuni parlamentari nel luglio del 2001¹³¹ ripropone con minori modifiche un testo già presentato nel corso della precedente legislatura sul "traffico di esseri umani", termine allora utilizzato per indicare la tratta di persone a scopo di sfruttamento¹³². Tale proposta si è poi fusa con un disegno di legge governativo dagli analoghi contenuti¹³³ in un unico testo presentato alla camera nel novembre del 2001¹³⁴.

I documenti di matrice parlamentare e governativa si basano sulle medesime considerazioni in materia di tratta di persone: il fenomeno ha assunto proporzioni

¹³⁰ Il testo, presentato alla Camera dei deputati dall'on. Finocchiaro in data 9 luglio 2001 (atto n. 1255), è stato assegnato alla II Commissione (Giustizia) in sede referente ed è poi stato approvato in data 21 novembre 2001. Passato all'esame del Senato (atto n. 885) è stato approvato con modificazioni e riproposto alla Camera dei deputati in data 26 febbraio 2003 (atto 1255-B). A sua volta, la Camera ha approvato con modificazioni il Testo unificato con atto n. 1584 (disegno di legge d'iniziativa governativa) e lo ha riproposto al vaglio del Senato (atto n. 885-B), il quale lo ha approvato con ulteriori modificazioni in data 24 luglio 2003. Dopo l'assegnazione alla II Commissione (Giustizia) e la sua approvazione in data 30 luglio 2003, il testo è diventato legge in data 11 agosto 2003 ed è entrato in vigore il 7 settembre 2003.

¹³¹ Proposta di legge parlamentare n. 1255, presentata in data 9 luglio 2001.

¹³² Cfr. Atto Camera n. 5350-A (XIII Legislatura).

¹³³ Cfr. Disegno di Legge N. 1584, presentato dal governo il 18 settembre 2001.

¹³⁴ Cfr. Testo Unificato N. 1255-A approvato dalla II Commissione permanente (Giustizia) il 15 novembre 2001.

preoccupanti e manca un'adeguata disciplina penalistica che vada a colmare il vuoto normativo lasciato da disposizioni codicistiche obsolete¹³⁵. In entrambe le proposte tale situazione viene ritenuta intollerabile alla luce degli impegni assunti dall'Italia sia in sede internazionale, con la firma della Convenzione delle Nazioni Unite ed i suoi Protocolli, sia nel contesto della sua appartenenza all'Unione Europea.

Da queste preoccupazioni scaturiscono una serie di norme proposte per modificare le esistenti disposizioni codicistiche in materia di schiavitù e creare un'apposita fattispecie penale di "tratta di persone" che possano, nel loro complesso, aggiornare la normativa sostanziale ai fenomeni criminosi a cui oggi si assiste con maggior frequenza. Nel corso delle rielaborazioni del testo, tali disposizioni sostanziali verranno raffinate ed affiancate da altre misure di carattere processuale volte a fornire gli strumenti concreti per la lotta alla tratta¹³⁶.

Oltre agli aspetti repressivi, si scorge, fin dalle prime versioni del testo di legge, l'altra "anima" della lotta alla tratta di esseri umani, ovvero la prevenzione e le misure di protezione delle vittime. Le norme riguardanti questi aspetti sono ancora *in nuce* nel testo presentato alla Camera nel 2001¹³⁷, ma è già chiaro l'intento di adottare un approccio integrato al fenomeno tratta, riprendendo così la via indicata dalla Convenzione delle Nazioni Unite e dai suoi Protocolli aggiuntivi (cfr. *supra* § 6.1).

Nelle elaborazioni successive del testo, fino alla promulgazione dello stesso con la nuova legge anti-tratta, il recepimento delle indicazioni provenienti dalla Convenzione verrà concretizzato sia dal punto di vista dell'impianto sanzionatorio e investigativo sia dal punto di vista delle misure di prevenzione ed assistenza.

10.2 IL NUOVO APPARATO SANZIONATORIO

Uno degli aspetti sui quali la riforma ha inciso maggiormente riguarda il sistema sanzionatorio predisposto per contrastare i delitti connessi al fenomeno della tratta

¹³⁵ La Suprema Corte aveva segnalato il problema applicativo con un orientamento giurisprudenziale che individuava ipotesi di ricorrenza del reato di riduzione in schiavitù in rarissime occasioni per lo più ricollegate allo stato di minore della vittima. Per un approfondimento delle varie pronunce giurisprudenziali, cfr. *infra* sezione II.

¹³⁶ Cfr. testo modificato dal Senato della Repubblica in data 28 febbraio 2003 e Relazione della Commissione (stampato N. 1255-C), dove si introducono: misure sanzionatorie nei confronti delle persone giuridiche coinvolte nella tratta, modifiche al codice di procedura penale in tema di competenza e la possibilità di utilizzare speciali tecniche investigative (intercettazione di conversazioni o di comunicazioni, attività sotto copertura, collaboratori di giustizia).

¹³⁷ Nel testo presentato alla Camera nel novembre 2001 (cfr. stampato N. 1255-A), gli artt. 4-6 prevedono la possibilità di destinare i beni confiscati nell'ambito dei reati di tratta alla realizzazione di programmi di assistenza e di integrazione sociale, nonché misure di protezione delle vittime della tratta di persone e per la prevenzione. Nelle elaborazioni successive del testo (cfr. stampati N. 1255-B, N. 1255-C, N. 1255-D) tali misure di prevenzione ed assistenza sono state concretizzate nell'istituzione di un fondo per le misure anti-tratta e di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati, in iniziative di cooperazione, campagne di informazione ed assistenza tecnica ai Paesi interessati da questo fenomeno criminoso.

di persone. Le disposizioni codicistiche, che, a fatica e con interpretazioni giurisprudenziali contrastanti, erano state precedentemente sfruttate allo scopo, vengono profondamente innovate al fine di consentire una migliore aderenza del dettato legislativo alle moderne dinamiche del fenomeno criminoso.

In particolare, le norme incriminatrici della riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.), della tratta e commercio di schiavi (art. 601 c.p.) e dell'alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.) vengono riformulate; inoltre, viene creata una fattispecie diretta a reprimere le associazioni criminali coinvolte nella tratta e nei reati ad essa collegati.

L'insieme di queste innovazioni, contenute nei primi tre articoli della nuova legge, adegua l'ordinamento italiano alle esigenze di armonizzazione esplicitate nella Convenzione contro la criminalità organizzata e nel Protocollo addizionale contro la tratta. In particolare, viene colmata la lacuna relativa al reato di tratta, che viene regolato seguendo le indicazioni dell'art. 3 e 5 del Protocollo.

Gli adeguamenti della normativa sostanziale italiana al testo della Convenzione di Palermo non si limitano alla repressione della tratta di persone il problema dello sfruttamento, ma vanno ad incidere su altre condotte criminose collegate. In particolare, viene prestata particolare attenzione ai possibili profili associativi delle condotte incriminate, stabilendo un trattamento più severo rispetto a quanto previsto ordinariamente per l'associazione a delinquere¹³⁸. Sulla medesima linea, l'art. 5 della legge 228/2003 prevede l'applicazione di sanzioni amministrative (pecuniarie e interdittive) nei confronti di persone giuridiche, società ed associazioni per delitti legati ai "nuovi" artt. 600, 601 e 602 del codice penale. Si sono seguite anche in questo caso le indicazioni della Convenzione delle Nazioni Unite, che all'art. 10 prevede la possibilità per uno Stato di decidere quale forma di responsabilità (civile, penale, amministrativa) adottare con riferimento a tali enti, purchè le sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

10.2.1 La riformulazione del reato di "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" (art. 600 c.p.).

L'applicazione del precedente art. 600 c.p. (rubricato *Riduzione in schiavitù*) aveva destato in dottrina e giurisprudenza numerose difficoltà applicative ed interpretative, dovute principalmente alla tecnica di redazione della fattispecie. Questa costituiva un esempio di "normazione sintetica"¹³⁹ con problemi di rispetto del principio di determinatezza della fattispecie penale¹⁴⁰. Il nuovo art. 600 c.p. (rubricato *Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*) risponde a queste

¹³⁸ Cfr. il nuovo comma 6 dell'art. 416 c.p. stabilisce che "se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 601 e 602, si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal primo comma [ossia associazione di tre o più persone allo scopo di commettere più delitti] e da quattro a nove nei casi previsti dal secondo comma [cioè per il solo fatto di partecipare all'associazione]". Trattasi di circostanza aggravante della fattispecie base di associazione a delinquere, suscettibile come tale di essere sottoposta a comparazione con le altre eventuali circostanze di reato. A questo proposito, cfr. G. Amato, "Dubbio aggravante per le associazioni a delinquere", in *Guida al diritto*, n. 35, 2003, p. 48.

¹³⁹ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli editore, Bologna, 2001, p. 72.

¹⁴⁰ Cfr. *infra* § 10.6.2.

esigenze di maggiore tipizzazione, proponendo una dettagliata descrizione dell'elemento oggettivo del reato:

"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, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

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.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi."

Fra le condotte incriminate dalla norma rientrano pertanto sia la riduzione sia il mantenimento nello stato di soggezione, così ponendo termine ai dubbi suscitati dalla precedente formulazione, che sembrava punire solamente la riduzione in schiavitù di persone libere¹⁴¹. Vengono poi nominate alcune forme di sfruttamento (costrizione sessuale e accattonaggio), ma la lista delle stesse viene intenzionalmente lasciata in sospeso. Tale tecnica legislativa costituisce sicuramente una scelta opportuna dal punto di vista repressivo, poiché è difficile prevedere in anticipo quali forme lo sfruttamento potrà assumere in futuro. Tuttavia, si possono ipotizzare alcuni problemi interpretativi dovuti alla problematica opera di "riempimento" della norma ad opera della giurisprudenza, poiché la norma così formulata lascia spazio ad estensioni analogiche più o meno occulte.

Dal punto di vista sanzionatorio il nuovo articolo 600 c.p. inasprisce il trattamento previsto per il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, innalzando il periodo di reclusione da 5-15 anni a 8-20 anni. Sono inoltre previste tre diverse ipotesi di aggravante specifica se il reato è commesso:

- in danno di minore degli anni diciotto;
- per lo sfruttamento della prostituzione¹⁴²;
- per il prelievo di organi.

A queste si aggiungono le ulteriori ipotesi di aggravante a effetto speciale, qualora i fatti incriminati siano commessi in danno di minore degli anni quattordici (art. 600-*sexies* c.p.) ovvero in presenza di particolari rapporti di parentela, di dipendenza o comunque affidamento del minore, nonché in ragione e con abuso della qualità soggettiva pubblica dell'agente (art. 600-*sexies*, comma 2, c.p.). In questi casi il giudice non potrà effettuare un giudizio di equivalenza o prevalenza con eventuali attenuanti (ad eccezione di quelle previste dall'art. 98 c.p., per i minori degli anni

¹⁴¹ Cfr. Cass. Pen., sez. V, 1° luglio 2002, n. 32363 (Dimitrijevic).

¹⁴² Nel caso di ricorrenza dell'aggravante di sfruttamento della prostituzione è stato ipotizzato un concorso con l'art. 3 della legge 75 del 1958. Cfr. G. Amato, "Un nuovo sistema sanzionatorio e investigativo per una lotta efficace contro la schiavitù", in *Guida al diritto*, n. 35, 2003, p. 44.

diciotto). Questa disposizione richiama da vicino il regime previsto per i reati di criminalità organizzata a stampo mafioso (art. 7, decreto legge 13 maggio 1991 n. 152, conv. in legge 12 luglio 1991 n. 203).

10.2.2 La riformulazione dei reati di "tratta di persone" (art. 601 c.p.) e "acquisto e alienazione di schiavi" (art. 602 c.p.)

Con la riformulazione dell'art. 601 si sanzionano almeno tre condotte così tipizzate:

- la tratta (intesa come ogni forma di trasferimento dal territorio nazionale oppure anche al suo interno) di persone che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 600;
- l'induzione mediante inganno a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, al fine di ridurre o mantenere in schiavitù o in servitù taluno;
- il costringimento mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità 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, al fine di ridurre o mantenere in schiavitù o in servitù taluno¹⁴³.

La differenza fra la prima condotta e le ultime due va ravvisata nella condizione della vittima. Si rientra nella prima ipotesi quando la vittima è già nelle condizioni di assoggettamento previste dall'art. 600 c.p.; nella seconda e terza quando la persona è in stato di libertà e viene indotta o costretta ad essere oggetto di tratta¹⁴⁴. La distinzione con la condotta tipizzata nel nuovo art. 602 c.p. va invece ravvisata nell'assenza in quest'ultima del trasferimento della vittima nel o dal territorio nazionale.

La differenziazione delle fattispecie penali disciplinate agli artt. 600, 601 e 602, permette la configurazione di ipotesi di concorso dei reati in capo al medesimo autore. Tale situazione si verificherà, per esempio, quando l'autore della tratta di persona assoggettata sia colui che l'abbia *in primis* posta in stato di soggezione *sub* art. 600. Importante è anche ricordare che qualora la tratta venga commessa mediante l'ingresso nel territorio nazionale di un clandestino, si verificherà un'ipotesi di concorso anche con l'art. 12 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, come modificato con legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini).

¹⁴³ Si noterà come la terminologia adottata per descrivere la tratta di persone riprende fedelmente quella adottata dal Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta all'art. 3, lettera a.

¹⁴⁴ Cfr. G. Amato, "La condizione della vittima qualifica il reato", in *Guida al diritto*, n. 35, 2003, p. 45.

10.3 LE MODIFICHE AL CODICE DI RITO ED IL NUOVO APPARATO INVESTIGATIVO

Le innovazioni della legge 228/2003 riguardano, oltre agli aspetti sanzionatori sopra descritti, anche l'apparato di strumenti processuali ed investigativi destinato ad agevolare le indagini ed il perseguimento dei reati relativi alla tratta di persone. Le modifiche procedurali e processuali introdotte sono numerose e, come per la disciplina sostanziale, recepiscono le indicazioni della Convenzione delle Nazioni Unite. In quest'ottica va considerata, per esempio, l'introduzione di speciali tecniche investigative, quali l'attività sotto copertura e le "consegne controllate", ma anche l'estensione della disciplina derogatoria già configurata per combattere i fenomeni di criminalità organizzata e di traffico di droga, come l'ampliamento dei margini per il ricorso alle intercettazioni il ricorso all' "agente provocatore", e le norme in materia di confisca.

Vi sono poi una serie di modifiche al rito volte a fronteggiare problematiche tipiche dell'esperienza italiana nella lotta contro i fenomeni in esame, come la mancanza di coordinamento delle indagini e la ristrettezza dei termini per le stesse.

10.3.1 Le modifiche al codice di procedura penale: competenze, attribuzioni e termini per le indagini preliminari

Le lettere a) e b) dell'art. 6 della nuova legge anti-tratta modificano sia la competenza degli organi giudicanti sia le attribuzioni degli organi inquirenti per le fattispecie penali relative alla tratta di persone (nuovi artt. 600, 601, 602 e 416, comma 6 c.p.).

Secondo la nuova legge dovrà essere il Tribunale in composizione collegiale, in quanto competente per i reati puniti con la pena della reclusione superiore ai dieci anni (art. 33-bis, comma 2, c.p.p.), a giudicare in *subjecta materia*. In virtù dell'art. 16, comma 1, della nuova legge questo avverrà solo per i reati commessi dopo l'entrata in vigore della legge 228/2003.

Le modifiche più rilevanti dal punto di vista investigativo riguardano però il secondo cambiamento di attribuzioni, ovvero quello che interessa i pubblici ministeri. Nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado le funzioni di pubblico ministero saranno svolte dall'ufficio competente presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente. Il pubblico ministero diventerà pertanto "distrettuale"¹⁴⁵.

L'accentramento delle indagini presso le Direzioni Distrettuali Antimafia viene incontro ad un'esigenza di coordinamento più volte sottolineata anche dai pubblici ministeri intervistati nell'ambito di questo studio. Questa innovazione favorirà di riflesso anche il coordinamento investigativo in ambito internazionale tramite l'intervento della Direzione Nazionale Antimafia, che, in maniera analoga ai casi relativi al traffico di stupefacenti ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso, diventerà depositaria di tutte le informazioni sulle indagini relative ai fenomeni criminali in oggetto. Si darà così attuazione alle previsioni della Convenzione contro

¹⁴⁵ R. Bricchetti, "Così la competenza passa al Tribunale", in *Guida al diritto*, n. 35, 2003, p. 51.

la criminalità organizzata transnazionale volte a rafforzare la cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia (artt. 26-28 della Convenzione).

L'art. 6, lettera c, della nuova legge modifica altresì i termini per le indagini preliminari, estendendo a due anni la durata massima delle indagini preliminari. Anche in questo caso il legislatore dare ascolto alle esigenze da tempo palesate dalle Procure più attive nel contrasto ai fenomeni di tratta di persone¹⁴⁶.

10.3.2 Il nuovo apparato investigativo: intercettazioni, attività sotto copertura, ritardato arresto e sequestro, benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia, confisca e misure di prevenzione

Con la legge 228/2003 l'arsenale di strumenti investigativi a disposizione degli organi inquirenti nei casi di tratta di persone e delitti collegati si amplia notevolmente, dando così attuazione a molte delle raccomandazioni esplicitate durante questo studio dai pubblici ministeri intervistati.

La "consegna controllata" e le operazioni sotto copertura rappresentano ormai un *asset* irrinunciabile nelle investigazioni contro la criminalità organizzata. Non è casuale che queste tecniche speciali vengano espressamente richiamate all'art. 20 della Convenzione di Palermo e si possano anche rintracciare in altri strumenti contro reati spesso compiuti da gruppi criminali organizzati, come il traffico di droga (artt. 97 e 98 del Testo Unico sugli stupefacenti). Tali strumenti investigativi permettono infatti di non fermarsi agli anelli finali della catena organizzativa (nel caso della tratta di persone, per esempio, questi sono i *passer*) e di ricostruire la struttura che dirige le attività criminali.

In considerazione della natura frequentemente associativa dei reati legati alla tratta di persone, la legge 228/2003 permette ai pubblici ministeri di ritardare l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, dell'arresto, del sequestro, o del fermo dell'indiziato di delitto, se ciò è reso necessario per l'acquisizione di rilevanti elementi probatori, e per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p., nonché per i delitti in materia di prostituzione di cui all'art. 3 della legge 20 febbraio 1958 n. 75.

La medesima *ratio* ispira l'estensione della disciplina prevista in materia di attività sotto copertura dall'art. 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto legge 18 ottobre 2001 n. 374, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2001 n. 438, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale.

Si amplia, infine, la possibilità di ricorrere alle intercettazioni per i delitti previsti agli artt. 600, 601 e 602 c.p., nonché per i delitti in materia di prostituzione di cui all'art. 3 della legge 20 febbraio 1958 n. 75 (cfr. art. 9 della legge 288/2003). In

¹⁴⁶ Le modifiche in tema di attribuzioni delle indagini e di estensioni dei termini di durata massima delle stesse sono state operate tramite l'inserimento degli artt. 51, comma 3-*bis*, e 407, comma 2, lett. a) del codice di rito. A questo conseguono ulteriori importanti risvolti in termini di segretezza delle indagini anche per quanto riguarda la comunicazione delle iscrizioni nel registro degli indagati, intercettazione di comunicazioni tra presenti, termini per l'inizio dell'azione penale, durata massima della custodia cautelare, separazione dei processi. Per un commento più approfondito di tutte queste innovazioni, cfr. R. Bricchetti, *op. cit.*, p. 52.

particolare, viene mutuata anche a questi casi la disciplina derogatoria già prevista per i delitti di criminalità organizzata (art. 13, decreto legge 13 maggio 1991 n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991 n. 203), la quale consente di ricorrere a questo strumento con maggiore agilità¹⁴⁷.

Queste modifiche operate dalla nuova legge in tema di intercettazioni, ritardato sequestro o arresto e attività sotto copertura, rispondono alle esigenze palesate soprattutto dalle Procure "di confine", per le quali tali strumenti possono essere di grande aiuto per le indagini e il perseguimento penale dei delitti di tratta in generale (cfr. *infra* capitolo 13).

Anche le migliori operazioni investigative rischiano, tuttavia, di essere rovinare dall'impossibilità di provare in giudizio le responsabilità degli imputati. E' questo un problema molto sentito nei casi di tratta di persone, dove le testimonianze in dibattimento sono spesso difficili da assicurare data la condizione di clandestinità che contraddistingue le vittime. A questo proposito la collaborazione dei "collaboratori di giustizia" può rappresentare un aiuto concreto per la positiva conduzione dei processi contro la tratta. L'art. 11 della legge 228/2003 a riguardo prevede una serie di benefici penitenziari e di misure di protezione particolari volte a stimolare la collaborazione dei soggetti condannati per i delitti di tratta¹⁴⁸.

Ulteriori strumenti di contrasto alla criminalità organizzata riconosciuti a livello internazionale sono quelli relativi alla possibilità di colpire gli interessi economici dei gruppi criminali. La Convenzione delle Nazioni Unite, ad esempio, riconosce l'utilità della confisca e dei sequestri agli artt. 12 e 13, dove si prevede un'ampia possibilità di confiscare proventi di reato e beni (cfr. *supra* capitolo 6).

Allo stesso modo, la legge 228/2003 prevede un esteso ampliamento in materia di confisca e di misure di prevenzione di carattere patrimoniale (artt. 7 e 16, comma 3). In particolare, la confisca del *tantundem* (ovvero per equivalente sui beni del reo) diventa "obbligatoria" nei casi in cui non sia possibile la confisca dei beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato. Tale disposizione si riflette anche sull'ampliamento della possibilità per i giudici di adoperare l'art. 321, comma 2, c.p.p., ovvero il sequestro preventivo delle cose di cui è consentita la confisca¹⁴⁹.

¹⁴⁷ L'art. 13 del decreto legge 13 maggio 1991 n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991 n. 203, prevede che, in deroga all'art. 267 c.p.p., l'autorizzazione alle intercettazioni debba essere data quando è "necessaria per lo svolgimento delle indagini" e non "assolutamente indispensabile" come ordinariamente previsto. Bastano a tal fine "sufficienti indizi" (non "gravi") e i periodi per l'attuazione delle intercettazioni sono allungati.

¹⁴⁸ Cfr., per una critica della norma, A. Marcheselli, "Benefici penitenziari solo per chi collabora", in *Guida al diritto*, n. 35, 2003, p. 62.

¹⁴⁹ Cfr., per un approfondito commento della norma, G. Amato, "Obbligatoria la confisca di profitti o beni personali", *Guida al diritto*, n. 35, 2003, p. 49.

10.4 LE MISURE DI ASSISTENZA E PREVENZIONE

Gli artt. 12, 13 e 14 della legge 228/2003 prevedono rispettivamente:

- l'istituzione di un fondo per le misure anti-tratta da destinare al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 601 c.p., che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria;
- misure per la prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, tramite la definizione di politiche di cooperazione con i Paesi interessati dai predetti reati e l'organizzazione di incontri internazionali, campagne di informazione e corsi di addestramento del personale.

Queste disposizioni rappresentano l'altra componente di un approccio integrato di contrasto alla tratta di esseri umani, volto non solo alla repressione del fenomeno, ma anche alla sua prevenzione ed alla tutela delle vittime. Con la legge 228/2003 si recepisce pertanto, almeno in linea di principio, l'orientamento espresso dalla comunità internazionale con la Convenzione contro la criminalità organizzata delle Nazioni Unite (cfr. *supra* capitolo 6).

Tuttavia, nel testo di legge, va rilevato uno sbilanciamento tra le norme di diritto penale sostanziale e procedurale, estremamente dettagliate e ricche di riferimenti ad esperienze nazionali e straniere nel contrasto alla tratta, e le disposizioni in materia di prevenzione e tutela delle vittime, i cui principi, generali, andranno ulteriormente concretizzati attraverso un'attività legislativa ed amministrativa.

Sezione II

La normativa di riferimento per le schede-sonda e per le interviste

Questa sezione considera la legislazione penale italiana vigente all'epoca della rilevazione dati del progetto. La maggior parte di queste norme sono rimaste in vigore anche a seguito della nuova legge anti-tratta dell'11 agosto 2003. Al fine di evitare possibili confusioni verranno comunque opportunamente segnalati in nota i cambiamenti normativi nel frattempo intercorsi.

La sezione prende in esame la legislazione penale italiana sotto il duplice profilo della normativa sostanziale e dell'attribuzione delle competenze giudiziarie in materia di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento e traffico di migranti. Per quanto riguarda il primo profilo, si è ritenuto opportuno premettere alla trattazione dei singoli reati un quadro generale dei principali strumenti normativi esistenti (§ 10.5). Questo al fine di facilitare la comprensione del complesso apparato predisposto dal legislatore per la lotta alla tratta di persone a scopo di sfruttamento

e al traffico di migranti. Le fattispecie penali applicabili non sono infatti racchiuse in un unico testo, ma si trovano collocate in ambiti legislativi separati¹⁵⁰. In particolare, ci si riferisce alle disposizioni contenute nella legge sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998, così come innovato dalla legge c.d. "Bossi-Fini"), sulla prostituzione (l. 75/1958), sulla violenza sessuale (l. 66/1996), sulla pedofilia (l. 269/1998), e ad alcune norme contenute nel codice penale.

La sezione si occupa poi (§ 10.6) delle singole fattispecie incriminatrici che, nonostante la loro diversa collocazione sistematica, possono essere ricondotte ai fenomeni criminosi in esame e che sono state oggetto diretto del monitoraggio di questo rapporto. A questo proposito è opportuno precisare sin d'ora che, le principali novità legislative intercorse nel periodo successivo sino alla presentazione di questo rapporto, ed in particolare la legge c.d. "Bossi-Fini" (legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo") e la nuova legge 228/2003 contro la tratta, verranno segnalate in nota.

L'ultima parte della sezione (§ 10.7) traccia il quadro delle competenze giudiziarie in materia relativamente agli organi giudicanti ed inquirenti così come esistenti all'epoca della rilevazione dei dati. In particolare, si esaminano sia i tradizionali criteri attributivi per materia, territorio e connessione, sia i criteri funzionali interni agli uffici. L'attenzione riservata a tali disposizioni procedurali è giustificata sulla base del fatto che, come evidenziato dai procuratori intervistati¹⁵¹, esse incidono sull'efficacia della lotta al traffico ed alla tratta di esseri umani in modo pari alle norme di diritto sostanziale.

¹⁵⁰ In sede politico-legislativa già da qualche tempo si discute sulla necessità di rimediare alla farraginosità della disciplina in materia di reati connessi all'immigrazione tramite l'emanazione di una normativa organica volta a colmare le lacune esistenti e ad apprestare un'efficace strategia di contrasto nel rispetto delle indicazioni internazionali e dell'Unione europea. Un primo risultato è stato ottenuto con la promulgazione della legge 11 agosto 2003, n. 228, "Misure contro la tratta di persone", i cui contenuti principali sono stati analizzati nella sezione precedente. Anche in questo caso, però, la tecnica del rinvio a diversi ambiti della legislazione (codice penale, codice di procedura penale, leggi anti-mafia, etc.) rende piuttosto difficile la sua lettura. Lo sforzo di includere in un unico testo la disciplina sul fenomeno tratta è comunque evidente.

¹⁵¹ Cfr. *infra* capitolo 13.

10.5 IL COMPLESSO DELLE NORME PENALI

10.5.1 Il T.U. sull'immigrazione e l'art. 18 in particolare

Le norme in materia di politiche migratorie sono contenute nel Testo Unico sull'immigrazione¹⁵², recentemente modificato dalla legge c.d. Bossi-Fini¹⁵³, entrata in vigore nell'agosto del 2002.

Il Testo Unico è la fonte legislativa di riferimento per il reato di traffico di migranti, poiché contiene (art. 12 *Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*) le fattispecie penali volte a sanzionare comportamenti quali il favoreggiamento dell'ingresso e dell'espatrio clandestino ("atti diretti a procurare l'ingresso illegale in altro stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente")¹⁵⁴.

Oltre alle disposizioni repressive, nel Testo Unico si può altresì rinvenire la disciplina degli aspetti amministrativi relativi all'immigrazione (permessi di soggiorno, espulsioni, lavoro degli immigrati, ricongiungimento familiare, trattamento dei minori, ecc.), sui quali non ci si soffermerà, poiché non direttamente attinenti alla lotta al traffico e alla tratta di esseri umani.

Una trattazione più approfondita merita invece, anche alla luce dei risultati delle interviste con i pubblici ministeri (cfr. *infra* § 13.4), la norma dell'articolo 18, inserita tra le "disposizioni di carattere umanitario" previste dal Testo Unico sull'immigrazione. Essa costituisce, infatti, un elemento di novità nella strategia di contrasto alla tratta di persone, poiché affianca agli strumenti repressivi, descritti più avanti in dettaglio (cfr. *infra* § 10.2.1) una previsione che sposta l'attenzione sulle vittime e sulla necessità di fornire loro adeguata protezione ed assistenza.

La norma introduce nel nostro ordinamento la misura del "permesso di soggiorno temporaneo per motivi di protezione sociale", attribuendo allo straniero che sia stato vittima della tratta la possibilità di ottenere uno speciale permesso di soggiorno della durata di sei mesi, rinnovabile per un anno e oltre, al fine di "sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale". L'autorità competente a rilasciare il permesso è il questore che deve verificare la sussistenza di almeno una delle due condizioni richieste dalla norma. Il permesso viene rilasciato nel caso siano rilevate:

- "situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero" oppure

¹⁵² Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" pubblicato nella G.U. n. 191 del 18 agosto 1998.

¹⁵³ Legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo", pubblicata nella G.U. n. 199 del 26 agosto 2002. Sono numerose le modifiche apportate alla disciplina, e tra queste rilevano soprattutto quelle relative all'articolo 12.

¹⁵⁴ Si rinvia al § 10.6.1 per la descrizione dettagliata delle condotte sanzionate.

- "concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti [...] o delle dichiarazioni rese".

Esso può essere concesso anche in caso di collaborazione rilevante nell'ambito di un procedimento penale (es. denunce, informazioni relative ai presunti autori di reati riconducibili alla tratta o al traffico). Questo requisito non è vincolante, poiché non si tratta di una misura di carattere "premiale". L'unico vincolo effettivo per ottenere il permesso di soggiorno temporaneo è quello di accettare la partecipazione ad un percorso di sostegno e integrazione sociali.

La peculiarità di questa disciplina, che la rende all'avanguardia nel panorama internazionale¹⁵⁵, è la predisposizione di un "doppio circuito". Come si è visto non è necessaria la collaborazione con gli organi di giustizia all'interno di un procedimento penale ai fini del rilascio del permesso di soggiorno. Esiste una seconda alternativa che consiste nel ricorso alla mediazione da parte di un'associazione operante nel settore. Quest'ultima si occuperà della procedura di richiesta del permesso al questore e del successivo programma di assistenza e reinserimento. Vengono predisposti in questo modo due diversi percorsi: quello "giudiziario" di tipo non premiale, allorché la vittima si rivolga, direttamente o per il tramite del procuratore della Repubblica, al questore, e quello "sociale", attraverso la mediazione di un'associazione, che non esclude in un secondo momento la possibilità per la vittima di intraprendere la via del procedimento penale contro i propri sfruttatori.

L'articolo 18 si riferisce tanto al traffico di migranti che tratta di persone a scopo di sfruttamento. Nell'ambito applicativo, però, si è riscontrato il ricorso a questo strumento particolarmente da parte di donne straniere clandestine intenzionate a sottrarsi al *racket* della prostituzione.

La previsione ha inoltre il merito, in una prospettiva di tutela delle vittime straniere, di incidere sul nesso tra la problematica dello sfruttamento e quella dell'immigrazione clandestina, "rimuovendo la condizione di irregolarità che costituisce il più forte elemento di vulnerabilità della persona straniera e che consente alla criminalità le forme più intollerabili di sfruttamento e di violenza nei confronti delle persone prostitute"¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Il Parlamento europeo ha approvato, in data 12 novembre 2002, una "Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti", (COM (2002) 71 - C5-0085/2002 - 2002/0043 (CNS)), di cui si è trattato nel capitolo 7 (cfr. *supra* § 7.1.3). A ben vedere, però, quello che per i restanti paesi dell'Unione europea costituirà un passo avanti nella lotta alla tratta di persone attraverso l'adozione della direttiva, per l'Italia rappresenterà un parziale regresso. La protezione sociale della vittima passa in secondo piano nella previsione comunitaria, lasciando il posto a un'impostazione in cui prevale nettamente lo strumento repressivo. La concessione del permesso di soggiorno temporaneo, infatti, è subordinata a una collaborazione con le forze di polizia e le autorità investigative. È predisposta inoltre un'ulteriore restrizione, consistente nel "periodo di riflessione" (trenta giorni a partire dal momento in cui la vittima sia stata informata della possibilità di ottenere il permesso di soggiorno in cambio di una sua collaborazione), limite massimo entro cui la stessa dovrà decidere se accettare o meno la proposta.

¹⁵⁶ M. Virgilio, "Prostituzione e traffico di esseri umani tra legge e diritto giurisprudenziale", in Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, 2002, p. 40.

La funzione di questa misura è, quindi, quella di abbinare ad un'efficace strategia giudiziaria di contrasto, ottenuta mediante l'incentivo a denunciare le situazioni di sfruttamento, una altrettanto adeguata protezione della vittima, attraverso l'incoraggiamento ad affrontare la propria condizione di emarginazione offrendo una via d'uscita possibile ed assistita. Questo strumento ha posto i due obiettivi sullo stesso piano, "non considerando la protezione sociale delle persone trafficate come mero strumento dell'azione penale, ma anzi assumendo l'obiettivo della tutela dei diritti delle persone coinvolte come essenziale e prioritario, di pari rango rispetto all'interesse dello Stato alla punizione dei responsabili di reati gravissimi come quelli implicati nel traffico di esseri umani"¹⁵⁷.

10.5.2 La legge sulla prostituzione

Il fenomeno della prostituzione in Italia è disciplinato dalla Legge Merlin del 20 febbraio 1958, n. 75, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*¹⁵⁸.

Tale normativa rileva nella lotta alla tratta di esseri umani, poiché colpisce i mercati illegali d'inserimento delle vittime, ed in particolare quello relativo allo sfruttamento della prostituzione¹⁵⁹.

La legge Merlin decriminalizza la prostituzione, ritenendola un fatto di natura privata. Per questa ragione abolisce le case di tolleranza e vieta qualsiasi tipo di schedatura e trattamento sanitario obbligatorio, sottraendo così le donne a ogni forma di controllo di polizia e sanitario¹⁶⁰.

Ciò che viene invece sanzionato penalmente è lo sfruttamento della prostituzione. In particolare, tra le attività punite dalla legge, se ne possono indicare tre che si inseriscono in una prospettiva di repressione della tratta a scopo di sfruttamento sessuale: l'art. 3, comma 1, n. 6, che punisce le condotte di incitamento a trasferirsi in un luogo o in uno stato diverso dal proprio per esercitarvi la prostituzione e di

¹⁵⁷ M.G. Giammarinaro, *op. cit.*, p. 60. Sull'argomento si vedano della stessa autrice: "La rappresentazione simbolica della tratta come riduzione in schiavitù", in F. Carchedi, A. Picciolini, G. Mottura, G. Campani (a cura di), *op. cit.*; "Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 del T.U. sull'immigrazione", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4, 1999; "Prime valutazioni sull'attuazione delle norme sul traffico di persone", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2000. Si vedano inoltre: S. D'Amico, "Il soggiorno per motivi di protezione sociale. Un compromesso legislativo tra esigenze investigative ed umanitarie", in *Gli Stranieri*, n. 2, 1998; L. Trucco, "Il permesso di soggiorno per protezione sociale (art. 18 T.U. sull'immigrazione)", in M. Da Pra Pocchiesa, L. Grosso (a cura di), *Prostitute, prostitute, clienti. Che fare? Il fenomeno della prostituzione e della tratta degli esseri umani*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2001, pp. 149-153.

¹⁵⁸ Secondo il parere di M. Virgilio, in *op. cit.*, la legge Merlin, seppur astrattamente applicabile ai reati connessi alla tratta, appare ormai datata. Si configura la necessità di un ammodernamento della disciplina della prostituzione alla luce dei recenti fenomeni qui oggetto di discussione. L'interconnessione esistente tra le migrazioni clandestine e la prostituzione nella forma dello sfruttamento sessuale come espressione di "nuova schiavitù" impone un intervento repentino. Numerose sono le proposte di legge per la revisione della legge Merlin presentate dai diversi schieramenti politici e ispirate a diversi orientamenti e approcci di soluzione. Si omette qui la descrizione di queste tendenze data l'estensione dell'oggetto di dibattito.

¹⁵⁹ Cfr.: Transcrime, *op. cit.*; T. De Zulueta, *op. cit.*; P. Romani, "Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento", in F. Pastore (a cura di), *op. cit.*

¹⁶⁰ Si veda in tal senso M. Virgilio, *op. cit.*, p. 41.

agevolazione della partenza; l'art. 3, comma 1, n. 7, che punisce ogni tipo di associazione nazionale o estera al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione; l'art. 3, comma 1, n. 8, che sanziona le condotte di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione.

10.5.3 La legge contro la violenza sessuale

La legge 15 febbraio 1996, n. 66, contro la violenza sessuale ha apportato delle importanti novità alla disciplina in materia di reati sessuali.

Si deve evidenziare la volontà del legislatore di impostare *ex novo* la materia in termini non più di tutela del bene giuridico della moralità pubblica e buon costume, bensì del diritto alla libertà della persona¹⁶¹.

Il ricorso alla violenza, in special modo a quella di tipo sessuale, ha una funzione strumentale nel processo di tratta, in quanto finalizzato all'assoggettamento fisico e psicologico delle vittime alla volontà dei trafficanti/sfruttatori¹⁶². È per questo che la normativa in questione rileva nell'ambito di una strategia repressiva della tratta di persone.

10.5.4 La legge contro la pedofilia

La legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, affronta una serie di tematiche di estrema attualità, stabilendo alcune norme repressive di comportamenti illeciti nei confronti di soggetti minori.

In particolare, è significativo il riferimento alle "nuove forme di riduzione in schiavitù" già nella denominazione della legge, che manifesta la volontà del legislatore di intervenire nella repressione di attività illecite accomunate dall'intento di privare della libertà personale un soggetto attraverso la sua riduzione in uno stato assimilabile alla schiavitù.

La legge introduce nuove fattispecie di reato a danno di minori, tra cui vanno citate due disposizioni aggiunte al codice penale: l'art. 601, c. 2 e l'art. 600-*bis*, c. 1, *Prostituzione minorile*¹⁶³.

¹⁶¹ La fattispecie di base della violenza sessuale è disciplinata dall'art. 609-*bis* del codice penale, inserita insieme agli altri reati in materia sessuale nella sezione II del titolo XII, "delitti contro la libertà personale", mentre prima gli stessi si trovavano tra i "delitti contro la moralità pubblica e il buon costume" al titolo IX, abrogati dalla l. 66/1996.

¹⁶² Su questi rilievi si veda A. Picciolini, "Il quadro normativo italiano sul problema del traffico internazionale finalizzato alla prostituzione e allo sfruttamento sessuale delle donne", in F. Carchedi, A. Picciolini, G. Mottura, G. Campani (a cura di), *op. cit.*

¹⁶³ L'intervento innovativo della legge 228/2003 ha interessato anche le norme in materia di pedofilia. In particolare, l'art. 601, comma 2, c.p. è stato sostituito dal nuovo art. 601 c.p., che inasprisce le sanzioni per la tratta a danno di minori degli anni 18. Lo stesso si può affermare per il rinnovato reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (cfr nuovo art. 600, comma 3, c.p.). Altre disposizioni che

10.5.5 Il codice penale¹⁶⁴

Il codice penale contiene alcune fattispecie di reato riconducibili alla tratta di persone a scopo di sfruttamento e al traffico di migranti. Si tratta di reati c.d. "strumentali", tipiche espressioni delle modalità operative dei singoli o dei gruppi criminali che essi commettono prima, durante o dopo l'introduzione dei clandestini/persone sfruttate¹⁶⁵.

Ci si riferisce in primo luogo ai reati che configurano condotte di violenza di vario genere, come nel caso dei delitti di violenza privata (art. 610 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.), sequestro di persona (art. 605 c.p. e art. 630 c.p.), violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p. e seguenti), lesione personale (art. 582 c.p.), omicidio (art. 575 c.p.).

Nei procedimenti penali in materia di tratta e traffico si fa spesso ricorso anche alle norme di repressione della criminalità organizzata, disciplinate all'art. 416 c.p., *associazione per delinquere*, e all'art. 416-*bis* c.p., *associazione di tipo mafioso*.

Particolare attenzione meritano, infine, le previsioni del codice penale volte a reprimere la schiavitù *ex artt.* 600-604 c.p.¹⁶⁶. Nel modello gestionale tipico delle attività illecite in cui sono inseriti i soggetti trafficati, la riduzione in schiavitù assume un ruolo centrale, in quanto strumento di limitazione o condizionamento della libertà della persona, sia in senso fisico che psicologico.

10.6 FATTISPECIE PENALI APPLICABILI

Nella sezione precedente si è delineato il quadro generale degli strumenti normativi utilizzabili nella lotta alla tratta di esseri umani ed al traffico di migranti. In questa sezione si procede all'esame più dettagliato delle fattispecie delittuose astrattamente applicabili. Queste norme incriminatrici rappresentano, come si vedrà nei capitoli successivi, il *corpus* normativo di riferimento per l'attività di monitoraggio sulle procure italiane. I numerosi titoli di reato selezionati, nonostante la loro disomogeneità dovuta alla provenienza da diversi fonti normative, permettono infatti di punire una pluralità di condotte che rientrano nei comportamenti tipici di *trafficking* e *smuggling*.

irrigidiscono la disciplina penale sostanziale si possono trovare ora anche all'art. 600-*sexies*, comma 1, c.p. (Circostanze aggravanti e attenuanti). I cambiamenti della normativa sostanziale si riflettono naturalmente anche nell'apparato investigativo e nel rito nel modo descritto nella sezione I di questo capitolo.

¹⁶⁴ Le disposizioni codicistiche sono ora completamente rinnovate grazie all'intervento della legge 228/2003. Si rinvia a quanto esposto nella sezione precedente, paragrafo 10.2, per la disamina delle nuove fattispecie sostanziali.

¹⁶⁵ N.M. Pace, "I flussi migratori illegali: disciplina penalistica della materia e tecnica delle indagini, anche nella loro dimensione sovranazionale", relazione presentata al convegno internazionale *Il traffico di esseri umani e il ruolo della criminalità organizzata*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 27-29 maggio 1999, Edizioni "La città del sole", Napoli, 2000, pp. 61 e ss.

¹⁶⁶ Come già detto, le disposizioni sono ora completamente rinnovate grazie all'intervento della legge 228/2003.

10.6.1 Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12 d.lgs. 286/1998)

Come già anticipato nel paragrafo precedente, la fattispecie penale di base riconducibile al traffico di migranti (art. 12, comma 1, del Testo Unico sull'immigrazione) è stata di recente modificata dalla legge c.d. "Bossi-Fini". La previsione attuale recita:

"Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, compie atti diretti a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato di uno straniero ovvero atti diretti a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, in violazione delle disposizioni del presente testo unico è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 15.000 euro per ogni persona".

Accanto al favoreggiamento dell'ingresso clandestino, previsto anche nella precedente formulazione, si è inserita un'ulteriore ipotesi delittuosa relativa al c.d. "espatrio clandestino", così da estendere l'area di punibilità anche a condotte commesse in danno di altri stati stranieri.

Il terzo comma dell'art. 12, che, nella formulazione antecedente la riforma del 2002, prevedeva una mera aggravante, è stato elevato a fattispecie autonoma sanzionata più severamente per la presenza di alcuni elementi quali: il dolo specifico per aver agito al fine di trarre profitto anche indiretto, il concorso di tre o più persone, l'utilizzo di servizi internazionali di trasporto o di documentazione falsa o illegalmente ottenuta. Per questo reato sono state introdotte delle aggravanti ad effetto comune al comma 3-*bis* (l'aver favorito l'ingresso o la permanenza di cinque o più persone; l'aver agito in modo che la persona illegalmente introdotta sia stata esposta a pericolo per la sua vita e la sua incolumità; l'averla trattata in modo inumano o degradante) e aggravanti ad effetto speciale al comma 3-*ter* (l'aver agito per destinare le persone introdotte alla prostituzione o allo sfruttamento sessuale o di aver agito con riguardo a minori destinati allo sfruttamento in impieghi illeciti).

Anche relativamente al giudizio di bilanciamento delle circostanze sono intervenute modifiche sostanziali in chiave repressiva. Il comma 3-*quater* prevede infatti che le circostanze attenuanti diverse da quelle relative all'età (art. 98 c.p.) non possano essere considerate come equivalenti o prevalenti alle aggravanti sopra descritte.

Infine, al comma 3-*quinqüies* dell'art. 12, è stata inserita una previsione premiale per coloro che collaborino con la polizia o l'autorità giudiziaria per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, aiutando nella raccolta di elementi di prova decisivi per la ricostruzione dei fatti, nell'individuazione o la cattura di uno o più autori di reati e per la sottrazione di risorse rilevanti alla consumazione dei delitti.

Queste le principali novità dell'impianto normativo predisposto dalla legge Bossi-Fini, il quale riprende la precedente formulazione dell'art. 12 nei suoi elementi essenziali, inasprando al contempo il trattamento sanzionatorio ed inserendo ulteriori ipotesi delittuose, oltre al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Vediamo ora quali sono invece gli elementi di continuità con la normativa antecedente.

Nell'oggetto della condotta sanzionata non rientra il comportamento tenuto dal migrante. Il semplice ingresso in forma clandestina o irregolare non è punito di per sé come reato dal nostro ordinamento avendo valenza di mero illecito amministrativo sanzionato con il respingimento e l'espulsione¹⁶⁷.

La volontà del legislatore di non punire il semplice atto dell'ingresso illegale se non in via amministrativa rappresenta la presa di coscienza della pluralità di beni giuridici protetti dalla norma. Se da una parte si intende tutelare l'integrità dei confini e l'effettività dei controlli sugli stessi, dall'altra si vuole proteggere la sicurezza e la dignità di coloro il cui ingresso irregolare sia favorito o procurato. Sebbene sia riscontrabile infatti, in taluni casi, una partecipazione volontaria o consensuale dell'immigrante, tuttavia si sono volute escludere ipotesi di imputazione a titolo di concorso nel reato di favoreggiamento¹⁶⁸.

La figura delittuosa è di pura condotta e a forma libera, si perfeziona quindi a prescindere dal verificarsi di un qualsiasi evento (non è necessario neppure l'effettivo ingresso dello straniero nel territorio dello stato). Si tratta di un reato di pericolo (presunto e concreto) connotato da dolo generico.

L'articolo 12 prevede un'ulteriore figura delittuosa disciplinata al comma 5: il "favoreggiamento della permanenza dello straniero nel territorio dello stato". Si tratta di una figura residuale per espressa previsione normativa, ricorrendo "fuori dei casi previsti dai commi precedenti e salvo che il fatto non costituisca più grave reato". L'oggetto del reato consiste nel favorire l'illegale permanenza dello straniero nel territorio dello stato. È un reato di mera condotta che prescinde dal verificarsi dell'evento (la permanenza). È richiesto l'elemento soggettivo del dolo specifico, consistente nel fine di ottenere "un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite a norma del presente articolo". Si ritiene che quest'ultima precisazione induca il passaggio della fattispecie delittuosa dall'ambito del traffico di migranti a quello di tratta di persone a scopo di sfruttamento, poiché è stata applicata alle condotte di agevolazione del soggiorno in Italia, caratterizzate dall'intento di reclutare persone da destinare alla prostituzione o minori da sfruttare in attività illecite¹⁶⁹.

Nella prospettiva di un rafforzamento dell'efficacia del contrasto all'immigrazione clandestina sono stati introdotti inoltre, per il delitto di favoreggiamento dell'ingresso clandestino ex art. 12 comma 1 T.U., d.lgs. 286/1998, e per le ipotesi aggravate di cui al comma 3, alcuni strumenti di tipo processuale, fra i quali:

- l'arresto obbligatorio in flagranza dei reati ex art. 12 commi 1 e 3 (art. 12 comma 4);

¹⁶⁷ E. Lanza, "La repressione penale dell'immigrazione clandestina", in *Diritto & Diritti*, reperito all'indirizzo Internet <http://www.diritto.it/articoli/penale/lanza.html>. Si noti come questa previsione aderisca perfettamente alla scelta operata in sede di Nazioni Unite nel Protocollo contro il traffico di migranti supplementare alla Convenzione di Palermo del 2000.

¹⁶⁸ In questo senso M. Cesare, "Riformata la disciplina dell'immigrazione: le novità della "Legge Bossi-Fini"", in *Diritto Penale e Processo*, IPSOA, Milano, n. 11, 2002.

¹⁶⁹ Si veda N.M. Pace, *op. cit.*, pp. 60 e ss.

- il ricorso al giudizio direttissimo, salvo i casi in cui sia necessario lo svolgimento di speciali indagini (art. 12 comma 4);
- i controlli e le ispezioni su mezzi e cose trasportate allorché si presuma una loro correlazione con i reati sopra indicati (art. 12 comma 7);
- l'affidamento di immobili e automezzi sequestrati alle forze di polizia ai fini di un loro reimpiego investigativo (art. 12, comma 8).

In aggiunta, la legge Bossi-Fini ha inserito 5 commi (dal comma 9-*bis* al comma 9-*sexies*) che disciplinano le modalità di intervento della navi della Marina militare in caso di rinvenimento di un'imbarcazione che si sospetta essere coinvolta nel traffico di migranti.

10.6.2 Riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.)

La riduzione in schiavitù è punita nel nostro ordinamento dall'art. 600 del codice penale in quanto delitto contro la personalità individuale. La previsione recita¹⁷⁰:

"chiunque riduce una persona in schiavitù, o in una condizione analoga alla schiavitù, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni".

La condotta punibile "consiste nel comportamento commissivo che abbia come risultato, per un verso, l'affermazione di un diritto reale, anche parziale, dell'uomo sull'uomo e, per l'altro, la privazione o compressione della capacità giuridica e dello stato di libertà del soggetto passivo"¹⁷².

Si tratta di un reato a forma libera, ossia indeterminato nelle sue modalità esecutive, di danno e permanente, cioè si consuma nel momento in cui la vittima acquista lo *status* di schiavo e cessa nel momento in cui la vittima riacquista la libertà¹⁷³.

La condotta sanzionata dalla norma costituisce una fattispecie delittuosa ricorrente nei procedimenti con oggetto casi di tratta di persone a scopo di sfruttamento, in quanto tipico *modus operandi* riscontrato nei comportamenti dei trafficanti nei confronti delle loro vittime.

L'interpretazione giuridica del concetto di schiavitù è stata oggetto di una profonda evoluzione, in particolare per quanto riguarda il riferimento alle "condizioni analoghe alla schiavitù"¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Per l'esame del nuovo testo dell'art. 600 c.p., cfr. *supra* § 10.2.1.

¹⁷¹ Per l'esame del nuovo testo dell'art. 600 c.p., cfr. *supra* § 10.2.1.

¹⁷² Comitato Parlamentare di Controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol, *op. cit.*

¹⁷³ La giurisprudenza ha ritenuto di considerare la fattispecie di riduzione in schiavitù come reato "necessariamente permanente". Ciò permette di attribuire, ai sensi dell'articolo 6 c.p., alla giurisdizione del giudice italiano la cognizione del fatto allorché la consumazione sia iniziata all'estero e proseguita in Italia; cfr. Cass. Pen., 13 marzo 2001, n. 10311, rv. 218463, in *Codice penale e codice di procedura penale annotati con la giurisprudenza*, Esselibri Simone Multimedia, Napoli, 2002.

¹⁷⁴ Sull'argomento si veda G. Porco, "Schiavitù un fenomeno in trasformazione", in *La Giustizia Penale*, Parte II, 1998, pp. 732 e ss. Ai sensi della disciplina originaria del codice Rocco, il delitto di riduzione in schiavitù

La svolta interpretativa si deve a una sentenza della Cassazione Penale, Sezioni Unite, del 16 gennaio 1997, n. 261¹⁷⁵, che, in accordo con l'orientamento della Corte Costituzionale, ha identificato "la condizione analoga alla schiavitù", di cui agli artt. 600 e 602 c.p., non necessariamente in una condizione di diritto individuata da una norma, bensì anche in "qualsiasi situazione di fatto con cui la condotta dell'agente abbia per effetto la riduzione della persona offesa nella condizione materiale dello schiavo, e cioè nella sua soggezione esclusiva ad un altrui potere di disposizione, analogo a quello che viene riconosciuto al padrone sullo schiavo, negli ordinamenti in cui la schiavitù sia ammessa"¹⁷⁶.

Data l'indisponibilità del bene della libertà tutelato dalla norma, si ritiene irrilevante l'eventuale consenso prestato dal soggetto passivo o da chi esercita su di lui la potestà, e in ogni caso non costituisce scriminante¹⁷⁷. Il dolo è generico e si può configurare il tentativo.

La tendenza evolutiva di alcune recenti pronunce giurisprudenziali si caratterizza per un'interpretazione allargata, idonea a adattare la fattispecie della riduzione in schiavitù a numerose ipotesi di sfruttamento nei confronti di persone vittime della tratta¹⁷⁸. Grazie a questi recenti orientamenti giurisprudenziali la fattispecie

veniva distinto dal delitto di plagio (ex art. 603 c.p.) sulla base dell'attribuzione al primo della repressione di "situazioni di diritto", ove fosse riconosciuto dall'ordinamento lo *status servitutis*, e al secondo di tutte le residuali "situazioni di fatto" che ponessero un soggetto in stato di asservimento privandolo della libera autodeterminazione ma fossero prive di un'espressa previsione normativa. A causa di questa interpretazione restrittiva l'art. 600 è rimasto lettera morta fino alla storica pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 96 del 6 agosto 1981) che dichiarò illegittimo il reato di plagio per mancanza di tassatività. La Corte Costituzionale, per non lasciare vuoti di tutela, precisò inoltre la necessità di estendere l'applicazione delle norme sulla schiavitù anche a situazioni fattuali ancorché non disciplinate giuridicamente. Un'interpretazione diversa sarebbe infatti stata in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dallo stato italiano con la Convenzione di Ginevra per la repressione penale della schiavitù del 1926 e con la sua Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù del 1956, che prevede, sotto la sezione "istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù", anche eventuali "condizioni di fatto realizzabili senza alcun atto o fatto normativo che le autorizzi".

¹⁷⁵ Cass. Pen. S.U., 20 novembre 1996, in *Cass. Pen.*, 1998, p. 36.

¹⁷⁶ Prima di giungere ad un'interpretazione unanime, due orientamenti dottrinali in particolare si trovavano in contrasto: il primo suggeriva l'adozione dell'elencazione tassativa prevista nelle convenzioni di Ginevra sulla schiavitù del 1926 e del 1956, che individuava tutte le "condizioni analoghe" punibili, mentre il secondo proponeva un'interpretazione estensiva tale da includere una molteplicità di possibili comportamenti non determinati a priori. Alla *querelle* ha posto fine la citata pronuncia delle Sezioni Unite precisando che, in riferimento alle condizioni analoghe alla schiavitù, le istituzioni e pratiche di cui alle convenzioni di Ginevra realizzano un'elencazione meramente esemplificativa e non tassativa. In linea con questa interpretazione si vedano anche le seguenti pronunce giurisprudenziali: Cass. Pen., Sez. III, 7 luglio 1998, n. 7929, rv. 211543; Cass. Pen., Sez. III, 24 settembre 1999, n. 2793, rv. 214517, tutte in *Codice penale e codice di procedura penale annotati con la giurisprudenza*, Esselibri Simone Multimedia, Napoli, 2002. Si noti tuttavia che ancor prima dell'intervenuta sentenza della Cassazione la fattispecie delittuosa veniva considerata applicabile alle ipotesi di tratta a scopo di sfruttamento. Cfr. Cass. Pen., Sez. V, 24 gennaio 1996, n. 2390, rv. 204369, in *Codice penale e codice di procedura penale annotati con la giurisprudenza*, Esselibri Simone Multimedia, Napoli, 2002. Nel caso in questione la sentenza riconosce la sussistenza del delitto di schiavitù nel comportamento degli imputati/trafficienti consistente nello sfruttamento di alcuni bambini albanesi ceduti dai genitori a fini di accattonaggio.

¹⁷⁷ L'elemento dell'irrelevanza del consenso richiama la definizione del *trafficking in persons* secondo il Protocollo contro la tratta firmato a Palermo. Si rinvia per questi rilievi alla sezione 5.3.

¹⁷⁸ Si veda in questo senso la pronuncia della Corte di assise di Roma del 23 febbraio 2001, in *Cass. Pen.*, 2001, p. 1115, con nota di L. Benanti. La Corte, nel riconoscere la sussistenza del reato di riduzione in schiavitù a carico di alcuni trafficanti coinvolti nella tratta a scopo di sfruttamento sessuale di giovani donne

delittuosa può rappresentare un efficace strumento di repressione della tratta a scopo di sfruttamento.

10.6.3 Tratta e commercio di schiavi (art. 601, c. 1, c.p.)¹⁷⁹

Ai sensi dell'art. 601 comma I del codice penale:

"Chiunque commette tratta o comunque fa commercio di schiavi o di persone in condizione analoga alla schiavitù è punito con la reclusione da cinque a venti anni".

La condotta descritta rappresenta un comportamento tipico nel contesto delle attività considerate.

Per "tratta" si intende "il fatto di colui che svolge una vasta azione di reclutamento, anche coattivo, di trasporto e compravendita, mentre il far commercio è nozione più restrittiva"¹⁸⁰. In realtà il concetto di commercio è già contenuto in quello di tratta ed ha in questo senso una funzione di chiusura al fine di far rientrare nella fattispecie anche le condotte di dimensioni minori¹⁸¹.

Lo *status servitutis*, che nel delitto di riduzione in schiavitù è evento del reato, assurge in questa fattispecie a presupposto. Questo elemento rende la fattispecie di portata applicativa limitata, poiché la condotta di traffico si può realizzare in concreto a prescindere dal fatto che le persone siano state già ridotte in stato di schiavitù o di condizione analoga¹⁸².

La fattispecie configura un reato di danno, eventualmente permanente, data la possibile realizzazione istantanea (ci si riferisce alle attività di acquisto, vendita,

moldave, è intervenuta aggiungendo degli elementi di originalità quali: l'estensione della punibilità *ex art.* 600 c.p. alle ipotesi di "conculcazione dell'intimo volere", fattispecie che prima connotavano il reato abrogato di plagio; la sussistenza di una "condizione analoga alla schiavitù" anche nel caso in cui si verificchi non una "signoria piena" ma l'esercizio di "singole facoltà proprie di un diritto reale diverso dalla proprietà, quale l'uso o l'usufrutto"; la configurazione del delitto di riduzione in schiavitù pur in presenza del mantenimento in capo alla persona assoggettata di un "limitatissimo ambito di determinazione e di capacità", tutte le volte in cui "detta esigua autonomia risulti frutto di una concessione da parte di chi eserciti il dominio, e sia in ogni caso esercitata nell'ambito della sfera di controllo di questi". Cfr. anche Cass. Pen., Sez. V, 18 dicembre 2000, n. 13125, rv. 217846, in *Codice penale e codice di procedura penale annotati con la giurisprudenza*, Esselibri Simone Multimedia, Napoli, 2002. Secondo questa pronuncia della Cassazione la "condizione di segregazione ed assoggettamento all'altrui potere di disposizione non viene meno allorquando essa temporaneamente si allenti, consentendo momenti di convivialità, ed apparente benevolenza, finalizzati allo scopo di meglio piegare la volontà della vittima e vincerne la resistenza". La sentenza conferma l'opinione ormai consolidata che la riduzione in schiavitù svolge costituisce uno degli strumenti utilizzati dai trafficanti per esercitare un potere di soggezione e suggestione psicologica sulle vittime attraverso comportamenti ingannatori (come ad esempio, nel caso citato, il mostrare loro una sorta di attaccamento sentimentale) allo scopo di distorcere la loro visione della realtà e sopprimere qualsiasi anelito di ribellione.

¹⁷⁹ Per il nuovo testo dell'art. 601 c.p. cfr. *supra* § 10.2.2.

¹⁸⁰ F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, p. 129.

¹⁸¹ Si veda F. Lemme, voci "Schiavitù", "Il delitto di tratta o commercio di schiavi", in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1992, vol. XXVIII.

¹⁸² Si veda F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, p. 47.

cessione lucrativa) o il successivo protrarsi nel tempo (come nel caso del trasporto dello schiavo)¹⁸³.

Il dolo è generico e il tentativo non configurabile, in quanto la condotta punibile presuppone la sua realizzazione¹⁸⁴

10.6.4 Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.)¹⁸⁵

L'articolo 602 del codice penale recita:

"Chiunque, fuori dei casi indicati all'articolo precedente, aliena o cede una persona che si trova in stato di schiavitù o in una condizione analoga alla schiavitù o se ne impossessa, o ne fa acquisto, o la mantiene nello stato di schiavitù o nella condizione predetta, è punito con la reclusione da tre a dodici anni".

Le fattispecie sussidiarie previste da questa norma coprono in via residuale tutti i casi non riconducibili alle precedenti disposizioni, completando in questo modo la tutela penale dello *status libertatis*¹⁸⁶. In particolare la norma permette di sanzionare gli atti di alienazione e di acquisto di soggetti che già si trovano in condizione di schiavitù senza che sia necessario il riferimento ad alcuna attività di commercio¹⁸⁷.

Il dolo è generico ed è ipotizzabile la configurazione del tentativo, stante la tipicità delle diverse condotte (cessione, impossessamento, ecc.) perciò l'ordinamento penale italiano ritiene ammissibile la fattispecie tentata¹⁸⁸.

10.6.5 Tratta di minori (art. 601, c. 2, c.p.)

Ai sensi dell'art. 601, c. 2, c.p.:

"Chiunque commette tratta o comunque fa commercio di minori degli anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione è punito con la reclusione da sei a venti anni".

Il comma 2 dell'art. 601 c.p., introdotto dalla legge 3 agosto 1998, n. 269¹⁸⁹, disciplina il reato di tratta o commercio di minori autonomamente rispetto al delitto di tratta di schiavi. La fattispecie descritta è identica a quella prevista al comma 1

¹⁸³ F. Lemme, *op. cit.*

¹⁸⁴ *Ibidem.*

¹⁸⁵ Per le modifiche operate dalla legge 228/2003, cfr. *supra* § 10.2.2.

¹⁸⁶ F. Lemme, *op. cit.*

¹⁸⁷ Si veda F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, p. 129.

¹⁸⁸ F. Lemme, *op. cit.*

¹⁸⁹ L. 269/98, "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di schiavitù".

con due uniche eccezioni: la minore età del soggetto passivo e l'elemento soggettivo, consistente nel dolo specifico dell'induzione alla prostituzione¹⁹⁰.

L'aver svincolato il reato di tratta dal concetto di schiavitù previsto come requisito dei soggetti trafficati meglio soddisfa le istanze punitive connesse al traffico di esseri umani¹⁹¹.

La legge che introduce questa norma, insieme alle altre previsioni mirate alla repressione delle attività di sfruttamento nei confronti di minori, è frutto della scelta del legislatore di attribuire una tutela rinforzata e caratterizzata da una rigorosa tassatività in ipotesi definite "nuove forme di schiavitù", che segnano il passaggio a una moderna concezione degli stati di assoggettamento. Questa disciplina dimostra inoltre di aver acquisito una certa consapevolezza delle attività illecite legate alla tratta di esseri umani, in questo caso in particolare della tratta di minori a scopo di sfruttamento sessuale.

Il delitto richiede il dolo specifico dell'induzione alla prostituzione, ma non è necessario che il suo contenuto si realizzi ai fini della consumazione del delitto.

10.6.6 Induzione a recarsi in altro paese o luogo al fine di prostituzione (art. 3 n. 6, l. 20 febbraio 1958, n. 75)

Tra i reati in materia di prostituzione indicati all'articolo 3 della c.d. Legge Merlin, l. 75/58, questa previsione punisce la condotta di:

"Chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato, o comunque, in luogo diverso da quello della sua abituale residenza al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza".

Il reato indica una condotta astrattamente applicabile alla tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale.

Le attività di induzione ed agevolazione devono essere mirate a provocare il trasferimento di una persona verso un luogo, nel territorio dello stato o estero, diverso da quello di residenza¹⁹². L'induzione consiste in un'attività di persuasione e convincimento al trasferimento nel luogo dove la donna eserciterà la prostituzione¹⁹³. L'agevolazione è rappresentata da quelle condotte che possono in qualche modo facilitare la partenza; con riferimento al nostro contesto si pensi, ad esempio, al fatto di fornire informazioni o anticipare il prezzo del biglietto.

¹⁹⁰ La minore età del soggetto è elemento tipico del reato e la sua conoscenza deve essere presente anche ai fini della configurazione del dolo. L'eventuale ignoranza, tuttavia, se esclude la punibilità ai sensi dell'art. 601, comma II, c.p.p., può essere comunque irrilevante per la configurazione della fattispecie generale di tratta ai sensi dell'art. 601 comma I c.p.

¹⁹¹ Cfr. F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, p. 47.

¹⁹² Si veda L. Pavoncello Sabatini, voce "Prostituzione (disposizioni penali in materia di)", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991.

¹⁹³ Vedi anche G. Pioletti, voce "Prostituzione", in *Digesto discipline penali*, vol. X, IV ed., UTET, Torino, 1997, p. 285.

10.6.7 Associazione ai fini di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione (art. 3 n. 7, l. 20 febbraio 1958, n. 75)

La previsione dell'art. 3, comma 1, n. 7 della Legge Merlin, l. 75/58, sanziona la condotta di:

"Chiunque espliciti un'attività in associazioni ed organizzazioni nazionali od estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione, ovvero in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l'azione o gli scopi delle predette associazioni ed organizzazioni."

La norma può essere astrattamente applicata nelle ipotesi in cui sia dimostrata l'esistenza di un nucleo associato di persone, sia di nazionalità italiana che straniera, dedite al reclutamento di donne ai fini di sfruttamento sessuale. La condotta è rappresentativa dei casi di tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale posti in essere da parte di gruppi criminali organizzati. L'alternativa previsione di associazioni o organizzazioni indica l'indifferenza circa la forma assunta dal sodalizio criminale che richiede soltanto una minima organizzazione di carattere stabile e una pluralità di persone¹⁹⁴.

10.6.8 Favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione (art. 3 n. 7, l. 20 febbraio 1958, n. 75)

La norma prevista all'articolo 3 n. 8 della Legge Merlin recita:

"Chiunque induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire trenta milioni a lire trecento milioni."

Sebbene la condotta non sia direttamente ricollegabile alla tratta di esseri umani, per l'assenza di un qualsiasi riferimento agli elementi del traffico, tuttavia lo sfruttamento della prostituzione rappresenta una tipica finalità perseguita dai trafficanti. Inoltre costituisce una delle modalità sintomatiche più evidenti anche nel contesto dell'investigazione giudiziaria, in quanto non è raro che da condotte di questo tipo si possa poi risalire la catena della tratta a scopo di sfruttamento, di cui la prostituzione rappresenta l'ultimo anello¹⁹⁵.

La disposizione prevede due ipotesi distinte, le quali possono anche concorrere, essendo diversa la condotta e l'interesse protetto.

Il *favoreggiamento*, a differenza dell'agevolazione che è una forma minima di aiuto con cui si dà sostegno ad un'attività altrui, implica una condotta ausiliaria più consistente¹⁹⁶. Può consistere in comportamenti volti a rendere più facile la prostituzione altrui, come, ad esempio, il fatto di accompagnare o rilevare la

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Sull'argomento si veda F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, pp. 139 e ss.

¹⁹⁶ G. Pioletti, *op. cit.*, p. 287.

prostituta dal luogo di prostituzione o il fatto di consentirle di cambiarsi d'abito all'interno della propria autovettura¹⁹⁷.

Lo *sfruttamento* indica il trarre ingiusto profitto dalla prostituzione altrui e consiste in tutte le condotte di ricezione dei proventi della prostituzione senza giusta causa, senza cioè un titolo legittimante l'erogazione patrimoniale¹⁹⁸.

10.6.9 Prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.)

La norma, introdotta dalla l. 3 agosto 1998, n. 269, punisce tutte le condotte di sfruttamento della prostituzione minorile anche nelle forme dell'induzione e del favoreggiamento.

Rispetto alla disciplina dei reati in materia di prostituzione ai sensi della legge Merlin, il legislatore ha inteso introdurre degli elementi di novità per le particolari ipotesi di sfruttamento sessuale dei minori di diciotto anni¹⁹⁹. Il bene giuridico tutelato è quello della "salvaguardia dello sviluppo fisico, psicologico, spirituale, morale e sociale, dunque della formazione dell'intera personalità dei minori, da gravi fatti di sfruttamento sessuale a fini commerciali, equiparabili a riduzioni in (condizioni analoghe alla) schiavitù degli stessi"²⁰⁰. La norma esprime la volontà del legislatore di valorizzare la protezione di soggetti considerati più deboli²⁰¹.

Si è operata inoltre una semplificazione delle condotte rispetto all'elencazione fatta all'articolo 3 della L. 75/1958, ridotte alla *induzione, favoreggiamento e sfruttamento*, sulla base della considerazione che le stesse attività esauriscono di fatto i comportamenti rilevanti in materia²⁰².

Il reato è da considerarsi eventualmente abituale, nel senso che la realizzazione di una sola condotta è sufficiente ai fini della punibilità, mentre le eventuali condotte ulteriori possono semmai incidere sulla gravità dello stesso ma non sulla sua unitarietà²⁰³.

¹⁹⁷ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 15 aprile 1982, n. 3834, Galoppi, in *Riv. Pen.* 1983, 117. Gli esempi di favoreggiamento riportati sono tipici *modi operandi* degli sfruttatori che gestiscono la prostituzione di strada delle donne trafficate.

¹⁹⁸ L. Pavoncello Sabatini, *op. cit.*

¹⁹⁹ Va sottolineata in questo senso la diversa collocazione del reato nel codice penale, inserito tra i reati contro la personalità individuale, spostando così la tutela dal bene giuridico della moralità pubblica e del buon costume a quello della persona.

²⁰⁰ Si veda A. Cadoppi, "Articolo 2, I comma, Commentario delle Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù (L. 3 agosto 1998, n. 269)", in A. Cadoppi (a cura di), *Commentari delle norme contro la violenza sessuale e della legge contro la pedofilia*, II ed., CEDAM, Padova, 1999, p. 463.

²⁰¹ In questo senso si pone anche la previsione del II comma che punisce lo stesso "cliente" allorché "compie atti sessuali con un minore di età compresa fra i quattordici ed i sedici anni in cambio di denaro o di altra utilità economica".

²⁰² La precedente previsione, che configurava la fattispecie come circostanza aggravante del reato di sfruttamento della prostituzione *ex art. 3* della legge Merlin, si considera conseguentemente abrogata.

²⁰³ A. Cadoppi, *op. cit.*, p. 470.

10.6.10 Violenza sessuale (art. 609-bis c.p.)

Il delitto di *violenza sessuale*, disciplinato all'art. 609-bis c.p., rappresenta la norma fondamentale della riforma in materia di reati sessuali introdotta dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66.

Ai fini della riconducibilità della fattispecie alla tratta di persone, si pensi alla "iniziazione" delle donne trafficate alla prostituzione, che spesso è preceduta da episodi di costrizione fisica, tra cui le violenze di tipo sessuale²⁰⁴.

In questo senso appare rilevante la circostanza aggravante prevista dall'art. 609-ter, c. 1, n. 4 c.p., che prevede l'ipotesi in cui la violenza sia commessa "su persona comunque sottoposta a limitazioni della libertà personale". La norma potrà ben rappresentare una vasta gamma di limitazioni della libertà tipiche delle condizioni restrittive in cui viene a trovarsi la donna prostituita (ad esempio, allorché sia stata privata dei documenti, del passaporto, o sia tenuta in stato di simil-schiavitù).

La violenza sessuale può servire anche come strumento per annientare la volontà e le difese psicologiche delle vittime e mantenere il controllo sulle stesse attraverso l'uso costante della violenza o la minaccia di nuovi abusi²⁰⁵.

La procedibilità a querela di parte potrebbe rappresentare un problema, in relazione alle difficoltà generalmente riscontrate dalle vittime nella decisione di denunciare le violenze subite, ma l'ostacolo normativo appare superabile attraverso il ricorso ad un'altra norma, l'art. 609-septies, c. 4, n. 4 c.p., che dispone la procedibilità d'ufficio "se il fatto è connesso con un altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio", come può essere ad esempio il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ex art. 12 del T.U. sull'immigrazione²⁰⁶.

10.6.11 Associazione per delinquere (art. 416 c.p.)²⁰⁷

L'articolo 416 c.p. stabilisce al comma 1 che:

"quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono, o costituiscono, o organizzano l'associazione, sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni".

Il delitto di "associazione per delinquere" configura la fattispecie paradigmatica del reato associativo plurisoggettivo e a concorso necessario.

Il concetto di "associazione" postula l'unione in collettività di più persone per il conseguimento di uno scopo comune, oggetto del dolo specifico, consistente nella commissione di una pluralità indeterminata di delitti. La fattispecie è astrattamente applicabile alle organizzazioni criminali dedite alla tratta di persone e/o al traffico

²⁰⁴ Si veda, in tal senso, A. Picciolini, *op. cit.*, p. 87.

²⁰⁵ Sull'argomento si vedano le testimonianze delle donne vittime della tratta riportate in Caritas Ambrosiana, *op. cit.*

²⁰⁶ A. Picciolini, *op. cit.*, p. 87.

²⁰⁷ Per il nuovo comma 6 dell'art. 416 c.p. inserito dalla nuova legge anti-tratta, cfr. *supra* § 10.2.

di migranti. Si può infatti affermare che "il modulo associativo costituisce il mezzo ordinario di governo del 'mercato nero' della migrazione"²⁰⁸.

Il reato di associazione a delinquere è stato oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali che ne hanno precisato i contenuti e approfondito la disciplina. Con riferimento al contesto in analisi, si osserva che "per la configurabilità del delitto di associazione per delinquere non è necessaria una vera e propria organizzazione con gerarchia interna e distribuzione di specifiche cariche criminose, essendo sufficiente l'esistenza di un vincolo associativo non circoscritto ad uno o più delitti determinati e consapevolmente esteso ad un generico programma delittuoso".²⁰⁹ Questo rilievo giova ai fini della configurabilità della fattispecie allorché sia dimostrata l'esistenza di un vincolo associativo senza che vi siano tuttavia le prove di una particolare struttura organizzativa interna al gruppo, come ad esempio una precisa ripartizione delle mansioni tra i componenti.

Inoltre sono state individuate tre caratteristiche fondamentali:

- "un vincolo associativo tendenzialmente permanente, o comunque stabile, destinato a durare anche oltre la realizzazione dei delitti concretamente programmati";
- "l'indeterminatezza del programma criminoso che distingue il reato associativo dall'accordo che sorregge il concorso di persone nel reato";
- "l'esistenza di una struttura organizzativa, sia pur minima, ma idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira"²¹⁰.

10.6.12 Associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.)²¹¹

La norma dell'art. 416-bis c.p. è stata pensata per organizzazioni criminali tendenzialmente radicate sul territorio, mentre i gruppi criminali dediti alla tratta di esseri umani sono connotati, in genere, da una forte mobilità territoriale²¹². Questo e gli altri elementi considerati di seguito mettono in luce la problematicità dell'applicazione in concreto di questa norma ai procedimenti sui casi di tratta e di traffico.

Elementi costitutivi del reato sono innanzitutto quelli dell'associazione per delinquere, ai sensi dell'art. 416 c.p.: l'esistenza di un'associazione con una seppur

²⁰⁸ N.M. Pace, *op. cit.*, p. 62.

²⁰⁹ Cass. Pen., Sez. I, 8 novembre 1988, n. 10820, rv. 179643, in *Codice penale e codice di procedura penale annotati con la giurisprudenza*, Esselibri Simone Multimedia, Napoli, 2002. Si vedano anche le seguenti pronunce previe: Cass. Pen., Sez. I, 1 giugno 1983, Romeo in *Cass. Pen.* 1985, 621, m. 344; Cass. Pen., Sez. II, 8 luglio 1983, Furio, in *Cass. Pen.* 1985, 866, m. 482.

²¹⁰ Cass. Pen., Sez. I, 25 settembre 1998, n. 10107, rv. 211403. Cfr. anche: Cass. Pen., Sez. VI, 25 novembre 1995, n. 11413, rv. 203642; entrambe le pronunce in *Codice penale e codice di procedura penale annotati con la giurisprudenza*, Esselibri Simone Multimedia, Napoli, 2002.

²¹¹ L'articolo è stato introdotto dalla Legge 13 settembre 1982, n.646, come nuova fattispecie di reato associativo. La norma ha posto fine al contrasto tra dottrina e giurisprudenza sulla sussumibilità delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nella fattispecie ordinaria ex art. 416 c.p.; cfr. G. Insolera, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 64.

²¹² M.G. Giammarinaro, *op. cit.*, pp. 87 e ss.

minima struttura organizzativa; una serie di regole che disciplinano i rapporti sociali; uno scopo preciso²¹³.

L'elemento ulteriore rispetto all'art. 416 c.p. risiede nella formulazione di una definizione analitica del sodalizio mafioso contenuta nel comma 3²¹⁴. L'applicazione della norma ai tradizionali gruppi criminali attivi sul nostro territorio permette di individuare tre caratteristiche principali delle "mafie" italiane:

- la "forza di intimidazione del vincolo associativo", che provoca una condizione di assoggettamento e di omertà;
- il metodo utilizzato, che consiste nell'"avvalersi di tale forza intimidatrice";
- le finalità tipiche che caratterizzano il programma criminoso²¹⁵.

La forza di intimidazione viene intesa come la capacità di incutere timore in considerazione della predisposizione del gruppo a fare uso della violenza²¹⁶. Questa capacità è il risultato di una pratica consolidata e usuale di violenza e minaccia che conferisce all'associazione fama tale da essere temuta ed assecondata indipendentemente dal compimento di specifici atti di coazione o minaccia ma che, tuttavia, deriva da comportamenti illeciti precedenti alla costituzione del sodalizio²¹⁷.

Le condizioni di assoggettamento e di omertà riguardano i terzi estranei al sodalizio criminoso, sottomessi al potere e alla volontà del gruppo nel timore di vendette e ritorsioni²¹⁸.

Il metodo dell'associazione mafiosa consiste nell'avvalersi della forza di intimidazione del vincolo associativo per realizzare gli scopi tipici. Il delitto è un "reato associativo a struttura mista", poiché è richiesta "non solo l'esistenza di un'associazione", ma anche "un'attività strumentale esterna ed ulteriore rispetto al mero fenomeno associativo, diretta alla realizzazione delle finalità del sodalizio criminoso"²¹⁹.

²¹³ In tal senso G. Marini, "Ordine pubblico (Delitti contro)", in *Novissimo Digesto, Appendice*, vol. V, 1984, p. 74569.

²¹⁴ Se da un lato si dà merito al legislatore della scelta, di matrice socio - criminologica, di definire giuridicamente il fenomeno mafioso, tuttavia sono state sollevate numerose critiche in considerazione delle conseguenze che la stessa comporta. La tassatività della previsione può risultare eccessivamente restrittiva e inidonea a adattarsi a possibili differenti manifestazioni del fenomeno; cfr. G. Insolera, *op. cit.* Si pensi alle connivenze tra mafia e politica e, nel nostro caso, ai nuovi gruppi criminali organizzati di matrice etnica.

²¹⁵ Per un approfondimento si veda G. Spagnolo, *L'associazione di tipo mafioso*, CEDAM, Padova, 1993, pp. 21 e ss.

²¹⁶ Secondo E. Rubiola, voce "Associazione per delinquere di tipo mafioso", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1988, vol. III.

²¹⁷ "Poiché un'associazione che si propone di avvalersi della forza di intimidazione, ma che tale forza di intimidazione non ha acquisito, è [...] una associazione per delinquere semplice, chi si è attivato per costituirla potrà essere chiamato a rispondere come fondatore solo ai sensi dell'art. 416 c.p."; G. Spagnolo, *op. cit.*, p. 80.

²¹⁸ *Ivi*, pp. 36 e ss.

²¹⁹ *Ivi*, p. 65.

Il terzo requisito strutturale dell'associazione per delinquere di stampo mafioso è costituito dal programma associativo, che si sostanzia nelle finalità tipiche dell'associazione, elencate tassativamente, in modo alternativo, al comma III dell'articolo 416 *bis* c.p.²²⁰.

La descrizione degli elementi giuridici connotanti l'associazione di stampo mafioso serve per mettere in evidenza la rigidità della disciplina, tale da rendere la fattispecie difficilmente applicabile, anche se concretamente ipotizzata, ai procedimenti aventi ad oggetto casi di tratta e traffico. È stato rilevato come le difficoltà riscontrate nell'osservazione criminologica delle organizzazioni criminali dedite alla tratta si riflettano sulla prassi investigativa, nel senso della problematicità di raccogliere elementi che provino l'utilizzo in concreto della "metodologia mafiosa", consistente nel ricorso alla forza intimidatrice scaturente dal vincolo associativo e alle condizioni di assoggettamento e di omertà tipicamente previste al fine di commettere reati²²¹.

10.6.13 Sequestro di persona (art. 605 c.p.)

L'art. 605 c.p. punisce con la reclusione da sei mesi a otto anni "chiunque priva taluno della libertà personale".

Il sequestro di persona si configura come "reato strumentale" nelle modalità operative utilizzate dai gruppi criminali attivi nei traffici di persone. Esso rappresenta infatti uno dei modi di reclutamento delle vittime oggetto di tratta a scopo di sfruttamento nei diversi paesi di origine, nonché mezzo per trattenere la persona trafficata durante le fasi di spostamento fino alla vendita e consegna nei diversi mercati illegali dello sfruttamento²²².

La libertà personale è il bene giuridico tutelato dalla norma e, poiché si tratta di un bene indisponibile, l'eventuale consenso della vittima non costituisce scriminante.

Il reato è a forma libera avendo rilievo il solo fatto tipico causativo dell'evento, consistente nella privazione della libertà personale.

Si tratta di un reato permanente che si perfeziona con l'avvenuta condotta di compressione della libertà personale sufficiente a configurare la fattispecie; la consumazione, ossia la cessazione della permanenza, si avrà una volta venuta

²²⁰ Quattro sono le finalità tipiche previste dalla norma: "commettere delitti"; "acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici"; "realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o altri"; "impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o [...] procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali".

²²¹ Si veda F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, pp. 140 e ss. Di qui la scelta operata dal legislatore con la nuova normativa anti-tratta dell'agosto 2003 di prevedere, invece che un'autonoma fattispecie associativa per la tratta di persone, un'aggravante dell'ipotesi base, rendendo così più severa la sanzione per le associazioni criminali che agiscono con il fine specifico della tratta.

²²² *Ivi*, p. 131.

meno, per qualsiasi motivo (liberazione, intervento di terzi, fuga della vittima), la privazione della libertà²²³.

10.6.14 Sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.)

L'art. 630 c.p. disciplina il reato di sequestro a scopo estorsivo punendo, con la reclusione da venticinque a trenta anni, la condotta di "chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione".

Anche il sequestro a scopo di estorsione è un reato strumentale, con il quale i soggetti criminali trattengono i migranti trafficati, privandoli della libertà fisica, allo scopo di conseguire l'ingiusto profitto dalle famiglie delle vittime come prezzo della liberazione o come pagamento del debito contratto per il servizio di trasporto.

Si noti come nelle due fattispecie di sequestro, quella disciplinata all'art. 605 c.p. e quella a scopo di estorsione, la privazione della libertà si concretizza in diverse forme più o meno limitanti la libertà di movimento della vittima, come ad esempio nel caso di sottrazione dei documenti di identità personale. Entrambe queste manifestazioni di limitazione della libertà costituiscono frequentemente il primo atto concreto di un processo coercitivo che sfocia nella riduzione della vittima in condizioni di simil-schiavitù²²⁴.

10.7 LE COMPETENZE GIUDIZIARIE IN MATERIA DI TRATTA E TRAFFICO

In questa sezione si considera l'organizzazione giudiziaria con riferimento alla distribuzione delle competenze tra le diverse autorità nei procedimenti aventi ad oggetto casi di tratta di esseri umani e traffico di migranti. Tale inquadramento sarà funzionale alla comprensione delle problematiche che incidono sull'efficacia delle strategie repressive attuate²²⁵. Anche in questo ambito, come è stato anticipato, la nuova normativa antitratta (legge 228/2003) ha inciso in modo sostanziale. Si rinvia a quanto esposto *sub* § 10.3 per l'esposizione delle principali novità in questo settore.

Il sistema delle competenze nel procedimento penale ha la funzione di distribuire le reg giudicande penali in senso orizzontale e in senso verticale al fine di determinare il giudice competente a conoscere del procedimento.

²²³ Cfr. N. Mazzacava, "I delitti contro la libertà individuale", in AA.VV., *Diritto Penale. Lineamenti di diritto speciale*, Monduzzi editore, Bologna, 2000, p. 368.

²²⁴ F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, p. 131.

²²⁵ Cfr. *infra* capitolo 13.

In relazione ai procedimenti in tema di tratta di esseri umani e traffico di migranti, i criteri di distribuzione delle competenze giudiziarie che rilevano sono quelli che disciplinano:

- la competenza per materia;
- la competenza per territorio;
- la competenza per connessione;
- la competenza c.d. "funzionale".

Si tratta dell'intero sistema delle competenze previsto in generale per ogni procedimento penale, ma, anticipando quelli che saranno argomenti di trattazione successiva, va rilevata la peculiare importanza che i singoli criteri della competenza per territorio" e della "competenza funzionale" hanno in relazione all'oggetto di questa ricerca. Essi, secondo quanto dichiarato da alcuni dei procuratori intervistati, possono costituire fattori di rallentamento se non addirittura creare dei conflitti che pregiudicano l'efficacia della strategia di contrasto.

10.7.1 La competenza per materia

Il criterio della competenza per materia è disciplinato agli articoli 5 e 6 c.p.p. A seguito della riforma che ha istituito il giudice unico di primo grado e soppresso l'ufficio del pretore²²⁶, il criterio riguarda esclusivamente la corte d'assise e il tribunale. Esso consente di radicare la competenza delle regiudicande, nel procedimento di primo grado, assegnandole al tribunale oppure alla corte d'assise a seconda del tipo di reato contestato (criterio qualitativo) e/o del livello della pena edittale (criterio quantitativo)²²⁷.

Si tratta di un criterio che determina unicamente la competenza dell'organo giudicante, senza influire sulla individuazione del pubblico ministero. Ciononostante la sua disciplina presenta degli aspetti rilevanti ai fini del nostro studio, in quanto riflette la frammentarietà che caratterizza l'insieme delle fattispecie penali applicabili. In sede legislativa si auspica infatti una riforma tendente a disciplinare in un'unica norma l'insieme delle fattispecie delittuose riferibili alla tratta di persone, in considerazione del fatto che "anche se non c'è un vuoto legislativo, perché non mancano le norme incriminatrici utilizzabili, vi sono varie ragioni di insoddisfazione per la normativa attuale. [...] Con una norma nuova, di contenuto più attuale, si risolvono problemi interpretativi e di tipicità, e contemporaneamente si dà ai pubblici ministeri uno strumento agevolmente utilizzabile, che consente di evitare la moltiplicazione delle contestazioni e di individuare più facilmente il giudice competente, atteso che tutta la materia diventa di competenza del tribunale in composizione collegiale".²²⁸

Prendendo come riferimento le fattispecie penali sopra indicate, si possono ridisegnare le rispettive competenze relativamente ai procedimenti concernenti casi di tratta di persone.

²²⁶ Con d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.

²²⁷ Si veda in tal senso G. Conso, V. Grevi (a cura di), *Compendio di procedura penale*, CEDAM, Padova, 2000, p. 14.

²²⁸ Atti parlamentari, XIII legislatura, Camera dei deputati, n. 5839.

La corte d'assise, ai sensi dell'art. 5 c.p.p., è competente nel caso in cui sia commesso uno dei seguenti delitti:

- riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.);
- tratta e commercio di schiavi (art. 601, c. 1, c.p.);
- tratta e commercio di minori (art. 601, c. 2, c.p.);
- alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.).

La competenza del tribunale, secondo l'art. 6 c.p.p., si ricava in via residuale rispetto a quella della corte d'assise. Nell'ambito dei procedimenti oggetto di questa ricerca, essa si configura nella maggior parte delle ipotesi delittuose realizzabili.

Bisogna, tuttavia, tenere presente un ulteriore elemento. Nella disciplina della distribuzione delle reg giudicande penali all'interno del tribunale si segue un sottocriterio che distingue l'ambito di cognizione della composizione collegiale da quello della composizione monocratica. Sebbene sia analogo al concetto di competenza, si preferisce in questo caso parlare di criterio di "attribuzione" per evidenziare il carattere di ripartizione interna al tribunale. La ripartizione si basa su un criterio quantitativo, che attribuisce al tribunale in composizione collegiale "i delitti puniti con la pena della reclusione superiore nel massimo a dieci anni", (art. 33-*bis*, c. 2, c.p.p.), e su uno qualitativo che apporta deroghe a questa regola.

Sono attribuiti al tribunale in composizione collegiale, ai sensi dell'art. 33-*bis* del c.p.p., i procedimenti aventi ad oggetto i seguenti reati (consumati o tentati) in tema di traffico di persone:

- associazione per delinquere (art. 416 c.p.);
- associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.);
- induzione a recarsi in altro paese o luogo al fine di prostituzione (art. 3, n. 6 , l. 20 febbraio 1958, n. 75);
- associazione ai fini di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione (art. 3, n. 7 , l. 20 febbraio 1958, n. 75);
- favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione (art. 3, n. 8 , l. 20 febbraio 1958, n. 5);
- prostituzione minorile (art. 600-*bis*, c. 1, c.p.);
- violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.);
- sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.)²²⁹;
- favoreggiamento aggravato dell'ingresso clandestino (art.12, c. 3, d.lgs. 286/1998)²³⁰.

²²⁹ Salvo che dalla condotta non derivi in qualunque modo la morte del soggetto sequestrato (art. 630, c. 2 e ss., c.p.), nella cui ipotesi la competenza passa alla Corte d'Assise.

²³⁰ Il comma III dell'art. 12 del T.U. prevede una serie di circostanze aggravate ad effetto speciale cui la legge conferisce un autonomo livello sanzionatorio. Ai sensi del comma II dell'art. 33-*bis* c.p.p., la determinazione dell'attribuzione al tribunale in composizione collegiale si calcola secondo le regole dell'art. 4 c.p.p., che fa riferimento alla pena stabilita dalla legge per ogni reato consumato o tentato. La norma al comma II recita: "non si tiene conto della continuazione, della recidiva e delle circostanze del reato, fatta eccezione delle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale". Si ritiene quindi applicabile questa disciplina alle ipotesi aggravate di cui sopra.

Il tribunale in composizione monocratica, la cui competenza è individuata ai sensi dell'art. 33-*ter* c. 2 c.p.p. per sottrazione rispetto ai casi dell'art. 33-*bis*, giudica dei procedimenti concernenti le ipotesi delittuose di:

- favoreggiamento dell'ingresso clandestino (art. 12, c. 1, d.lgs. 286/1998);
- favoreggiamento della permanenza dello straniero nel territorio dello stato (art. 12, c. 5, d.lgs. 286/1998);
- sequestro di persona (art. 605 c.p.).

10.7.2 La competenza per territorio

La competenza territoriale permette di individuare non solo il giudice del luogo competente a conoscere del procedimento ma anche la procura del pubblico ministero legittimato a condurre le indagini.

Essa è determinata in generale dalle regole individuate all'art. 8 c.p.p. La regola principale è quella del *locus commissi delicti* (art. 8, c. 1), che assegna la competenza al giudice del tribunale del luogo in cui è stato commesso il reato. I commi successivi individuano altre regole generali che distinguono le ipotesi per cui si è ritenuto opportuno operare delle deviazioni dalla regola base²³¹.

Il codice di procedura penale stabilisce inoltre all'art. 9 delle regole suppletive che intervengono nell'individuazione del giudice competente allorché non sia possibile l'applicazione dell'art. 8.²³²

L'art. 10 c.p.p. disciplina infine le ipotesi in cui il reato sia stato commesso all'estero²³³.

Una deroga alla disciplina del codice di procedura penale, importante ai fini della nostra ricerca, è determinata dalla previsione dell'articolo 328 comma 1-*bis*, che stabilisce la regola per i procedimenti aventi ad oggetto i reati elencati nell'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p., investendo della competenza per la fase delle indagini

²³¹ Il comma II prevede che, nel caso in cui sia stata cagionata la morte di una o più persone, la competenza vada al giudice del tribunale del luogo dove è avvenuta l'azione o l'omissione, in considerazione della possibile non coincidenza di luoghi tra la realizzazione della condotta e l'avverarsi dell'evento. Il comma III si occupa del reato permanente, assegnando la competenza al giudice del luogo in cui ha avuto inizio la consumazione anziché quello della cessazione della permanenza. Il comma IV prevede per il reato tentato la radicazione della competenza del giudice nel luogo in cui sia stato compiuto l'ultimo atto diretto a commettere il delitto.

²³² In ordine d'importanza vengono citati: il "luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione o dell'omissione" (art. 9 comma I); "la residenza, la dimora o il domicilio dell'imputato" (art. 9 comma II); il "luogo in cui ha sede l'ufficio del pubblico ministero che ha provveduto per primo a iscrivere la notizia di reato nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p." (art. 9, comma III).

²³³ In particolare, ove sia stato commesso interamente al di fuori dei confini nazionali (art. 10 commi I e II), la competenza è determinata in base al luogo della residenza, della dimora, del domicilio, dell'arresto o della consegna dell'imputato, oppure in relazione al primo luogo in cui la notizia di reato è stata iscritta nel registro ai sensi dell'art. 335 c.p.p. Se il reato è stato solo parzialmente commesso all'estero si applicano le regole ordinarie ex artt. 8 e 9 c.p.p. (art. 10, comma III).

preliminari un magistrato presso il tribunale del capoluogo del distretto²³⁴ (mentre nel dibattimento le regole da seguire sono quelle ordinarie)²³⁵.

Per quanto riguarda l'attribuzione del procedimento nella fase delle indagini preliminari ai diversi uffici del pubblico ministero distribuiti sul territorio, il codice di procedura penale non si esprime con il termine "competenza", riservato all'attività giurisdizionale²³⁶.

La c.d. "legittimazione", cioè la titolarità alle funzioni di pubblico ministero in senso territoriale, si ricava in via indiretta dalla competenza del giudice presso cui si è instaurato il procedimento. Ai sensi dell'art. 51 comma 3 c.p.p., essa spetta ai magistrati della procura della Repubblica presso il giudice competente secondo le regole previste dal capo II del titolo I, cioè quelle sopra esposte.

10.7.3 La competenza per connessione

Ai sensi del codice di procedura penale esiste un ulteriore autonomo criterio di attribuzione delle competenze. Il c.d. "criterio della connessione" modifica la disciplina di ripartizione prevista dalle regole ordinarie della competenza per materia e per territorio, facendo confluire ad un unico organo giudicante procedimenti che sarebbero distribuiti fra più giudici.

Questo criterio rileva nel quadro delle competenze per i procedimenti aventi ad oggetto i delitti considerati per l'effetto di modificazione che provoca sugli altri criteri, in particolare su quello della competenza territoriale. Nel caso infatti si verifichi una delle connessioni elencate si avrà uno spostamento non solo della sede del giudice di cognizione ma anche di quella del pubblico ministero, provocando così il trasferimento ad un'altra procura di tutte le attività di investigazione.

L'art. 12 comma 1 c.p.p. prevede la connessione dei procedimenti nel caso di:

- *concorso o cooperazione* tra più persone ai fini della commissione del reato, oppure realizzazione di *condotte indipendenti* determinanti l'evento da parte di più persone (lett. *a*);
- *concorso formale* nel reato, allorché una persona sia imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione, oppure *reato continuato*, ove il soggetto ponga in essere un medesimo disegno criminoso con più azioni od omissioni (lett. *b*);
- *connessione occasionale*, quando alcuni dei reati per cui si procede sono stati commessi in occasione di altri, oppure *connessione teleologica*, quando alcuni reati siano stati commessi per occultarne altri ovvero per conseguire o assicurarsi il profitto, il prezzo, il prodotto o l'impunità (lett. *c*).

²³⁴ La stessa regola prevista dall'art. 51 comma 3-*bis* consente la distribuzione "funzionale" dei procedimenti tra gli uffici del pubblico ministero nelle indagini preliminari aventi ad oggetto gli stessi reati; vedi *infra*.

²³⁵ Vedi in tal senso, G. Conso, V. Grevi, *op. cit.*

²³⁶ *Ivi*, p. 63.

Nel caso in cui alcuni dei procedimenti connessi siano oggetto di cognizione del tribunale e altri della corte d'assise, la regola della competenza per materia determinata dalla connessione, ai sensi dell'art. 15 c.p.p., comporta la prevalenza della corte d'assise a cui viene attribuita la competenza per la totalità dei procedimenti.

La competenza per territorio è ridisegnata nel senso dell'attribuzione dei procedimenti connessi, ai sensi dell'art. 16 comma 1 c.p.p., al giudice competente per il reato più grave commesso o, nel caso di pari gravità, a quello competente per il reato compiuto per primo in senso cronologico.

10.7.4 La competenza "funzionale"

Questo criterio, seppur non indicato espressamente dal codice di procedura penale, viene utilizzato per indicare il frazionamento dell'attività giudiziaria e giurisdizionale in una pluralità di funzioni che il magistrato può assumere all'interno del procedimento.²³⁷

In particolare l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero nelle diverse procure nazionali si basa su un criterio di distribuzione del lavoro di tipo "funzionale".

L'art. 51, c.1, lett. a c.p.p. assegna, in via generale, la funzione di pubblico ministero nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado ai magistrati della Procura della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario il reato risulta commesso, individuato secondo le regole della competenza per territorio²³⁸.

L'eccezione a questa regola di attribuzione della titolarità delle funzioni è data dalla disposizione *ex art. 51, c.3-bis*, c.p.p.²³⁹, che istituisce una disciplina speciale (c.d. "doppio binario") per alcuni reati particolarmente gravi relativi alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Le funzioni di pubblico ministero nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado, in questo secondo caso, sono esercitate dal procuratore della Repubblica presso il tribunale sito nel capoluogo del distretto di corte d'appello in cui ha sede il giudice competente a conoscere dei reati indicati dalla norma.

Nell'ambito del suo ufficio il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce una "Direzione Distrettuale Antimafia"²⁴⁰. Di questa particolare ripartizione della procura, a cui sono destinati i procedimenti per i suddetti reati, fanno parte alcuni magistrati designati per un periodo non inferiore ai due anni²⁴¹.

²³⁷ Si veda G. Conso, V. Grevi, *op. cit.*

²³⁸ Art. 51, c. 3, c.p.p.

²³⁹ Introdotto con il d.l. 20 novembre 1991, n.367, convertito con modificazioni dalla l. 20 gennaio 1992, n. 8.

²⁴⁰ Le Direzioni Distrettuali Antimafia e la Direzione Nazionale Antimafia, con funzione di coordinamento, sono state istituite con il d.l. 20 novembre 1991, n. 367, convertito in l. 20 gennaio 1992, n. 8.

²⁴¹ Art. 70-*bis* comma 1 ord. giud. La norma è stata aggiunta dall'art. 5 del d.l. 20 novembre 1991, n. 367.

La Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) è competente, ai sensi dell'art. 51, c. 3-*bis*, nei procedimenti aventi ad oggetto delitti:

- di associazione di tipo mafioso, consumati o tentati (art. 416-*bis* c.p.);
- di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.);
- commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., c.d. "reati-fine" rispetto al delitto di associazione di tipo mafioso;
- commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. (c.d. "reati-mezzo");
- di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309).

Va rilevato che non si tratta di un'elencazione tassativa, nel senso che non esiste alcuna norma che vincoli i magistrati designati in seno alla Direzione Distrettuale Antimafia allo svolgimento delle sole attività relative ai reati di stretta competenza²⁴². Essi sono liberi di condurre indagini in procedimenti aventi ad oggetto altri reati²⁴³.

Secondo quanto appena considerato, possiamo delineare una distribuzione dei procedimenti in cui sia stata avviata un'indagine per la commissione di alcuno dei reati sopra elencati relativi a casi di traffico o di tratta.

Le procure ordinarie, distrettuali o singole, sono competenti in via generale per la quasi totalità dei delitti, ovvero nell'ipotesi di:

- reati in materia di immigrazione clandestina (art. 12, d.lgs. 286/98);
- delitti di schiavitù (artt. 600 e 602 c.p.);
- reati inerenti attività di prostituzione (art. 3, l. 75/58; art. 600-*bis* c.p.);
- delitti contro la libertà personale (artt. 605, 609-*bis* c.p.).

Le DDA sono investite della competenza nei procedimenti in cui siano contestati:

- il reato di associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) e gli eventuali reati connessi;
- il delitto di sequestro a scopo di estorsione (art. 630 c.p.);
- i reati commessi dall'associazione che sia anche finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi dell'articolo 74 del T.U. sugli stupefacenti.

²⁴² L'art. 70-*bis* ord. giud., che disciplina la costituzione della Direzione Distrettuale Antimafia, si limita a precisare al comma III che spetta al procuratore distrettuale la designazione dei magistrati per le funzioni di pubblico ministero nei procedimenti ai sensi dell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., e al comma II che i magistrati designati sono tenuti ad ottemperare "all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini" e ad eseguire "le direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni e l'impiego della polizia giudiziaria".

²⁴³ In ciò si può ravvisare un vantaggio nella strategia di contrasto alla tratta di persone e al traffico di migranti, se si considera che le fattispecie di reato riconducibili sono molteplici e per la maggior parte non rientrano in quelle elencate all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.

10.7.5 Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia

A questo punto, pare opportuno inserire una pur breve disamina della struttura e del funzionamento della Direzione Nazionale (DNA) e delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), in considerazione dell'importanza che l'istituzione di questi uffici del pubblico ministero hanno avuto nella repressione delle attività illecite realizzate dalla criminalità organizzata.

La competenza nei procedimenti relativi a casi di tratta e traffico non è direttamente collegata a queste strutture, a meno che non vi siano elementi tali da far sospettare l'esistenza di un gruppo criminale organizzato di stampo mafioso, ma le proposte di riforma vanno in questa direzione. Secondo le indicazioni di alcuni dei procuratori intervistati, la modifica della disciplina penale applicabile alle condotte di tratta dovrà intervenire non soltanto allo scopo di introdurre nel nostro ordinamento una fattispecie penale *ad hoc*, ma anche una nuova "fattispecie associativa caratterizzata dalla finalizzazione delle strutture criminali al traffico degli esseri umani ed al loro sfruttamento"²⁴⁴, tale da consentire l'attribuzione dei relativi procedimenti alle DDA e alla DNA. Queste argomentazioni sono peraltro supportate dalla firma apposta ai due Protocolli della Convenzione di Palermo, i quali prevedono tipologie delittuose a natura prettamente associativa. Sia il *trafficking in human beings* sia lo *smuggling of migrants* abbisognano, infatti, di un'organizzazione permanente ed esistente nei paesi di origine, di transito e di destinazione (cfr. art. 2 Convenzione di Palermo). Di qui, la necessità dell'affidamento della indagini alle DDA.

La scelta del legislatore di creare un regime differenziato per certe condotte delittuose di stampo mafioso, modificando l'ordinamento complessivo del pubblico ministero, si giustifica nell'intento di rafforzare l'attività investigativa e giudiziaria per i reati considerati più gravi di criminalità organizzata.

Due sono le esigenze sottese alla scelta di istituire una struttura giudiziaria *ad hoc* per contrastare la criminalità di stampo mafioso: il coordinamento e la specializzazione.

"La repressione penale di tali organizzazioni richiede [...] che l'insieme degli organi che svolgono le indagini per individuare gli autori dei delitti ed esercitare nei loro confronti l'azione penale si strutturino ed agiscano tenendo conto del dato della multiterritorialità. Si tratta di contrapporre alla rete criminale una rete investigativa. Coordinamento è nozione che richiama e implica quella di specializzazione [...] che nasce dall'esperienza ripetuta delle specifiche indagini, dal conseguente formarsi della conoscenza della realtà delle organizzazioni criminali nei suoi molteplici aspetti, dalla conservazione organizzata di questa conoscenza. Inoltre, la messa a punto e il continuo aggiornamento di apposite tecniche di indagine, lo sviluppo di metodi appropriati di investigazione, l'impiego di strumenti tecnologici sempre più sofisticati e complessi [...] e, non come ultima cosa, una conoscenza approfondita di tutta la legislazione penale riguardante la materia"²⁴⁵.

²⁴⁴ F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *op. cit.*, p. 49.

²⁴⁵ V. Borraccetti, "Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia. Un bilancio della esperienza del coordinamento", in *Questione Giustizia*, n. 3, 2002, p. 636.

La Direzione Nazionale Antimafia (DNA) si colloca in una posizione parzialmente differente nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria predisposta per i procedimenti relativi alla criminalità organizzata. Alla DNA, istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di Cassazione, è preposto il procuratore nazionale antimafia, nominato direttamente dal Consiglio Superiore della Magistratura²⁴⁶.

Le funzioni del procuratore nazionale antimafia sono individuate all'articolo 371-*bis* c.p.p. e possono essere distinte in due nuclei:

- funzioni di impulso al coordinamento²⁴⁷;
- funzioni di impulso alle investigazioni²⁴⁸.

Ai sensi dell'articolo 371-*bis*, c. I, il procuratore nazionale antimafia si avvale nell'esercizio delle proprie funzioni della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), organismo istituito presso il Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno con compiti di coordinazione delle attività di investigazione sulla criminalità organizzata, e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia.

A distanza di poco più di dieci anni dalla istituzione di questi speciali uffici del pubblico ministero, si può delineare un bilancio positivo in termini di aumentata efficacia della repressione delle attività illecite condotte dalla criminalità organizzata di stampo mafioso:

"l'esperienza di questi [...] anni di attività consente di affermare che si sono progressivamente affermate nella magistratura requirente l'idea e la prassi dell'indagine come lavoro compiuto da più soggetti, il cui scopo non si esaurisce nel buon esito del procedimento affidato al singolo ufficio o al singolo magistrato, ma si estende alla creazione di conoscenza utile a tutti gli uffici di magistratura o di polizia giudiziaria che degli stessi fenomeni criminali in generale si occupano. [...] Soprattutto la creazione della Dna, un ufficio che stabilmente raccoglie e organizza le conoscenze investigative e processuali [...], che le integra con informazioni e conoscenze di carattere generale [...] relative ad aspetti dell'economia, della finanza, della pubblica amministrazione, che si pone come interlocutore a livello centrale dei vertici degli apparati di polizia giudiziaria, che a partire da tutto ciò

²⁴⁶ Art. 76-*bis* ord. giud., introdotto dal d.l. 20 novembre 1991, n. 367.

²⁴⁷ Il comma II dell'art. 371-*bis* definisce le "funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni"; il comma III lett. *a* assicura il collegamento investigativo realizzato d'intesa con i procuratori distrettuali antimafia grazie anche all'intervento dei magistrati addetti alla DNA che collaborano con il procuratore nazionale. Le eventuali situazioni di contrasto nelle attività di indagine e i relativi poteri di intervento vengono disciplinati al comma III lett. *f*, che attribuisce al procuratore nazionale il potere di impartire direttive specifiche ai procuratori distrettuali per prevenire o evitare i contrasti; al comma III lett. *g*, che prevede la possibilità per il procuratore nazionale di indire riunioni allorché il conflitto non sia stato risolto con l'adozione delle direttive; infine al comma III lett. *h*, che permette al procuratore nazionale di ricorrere allo strumento dell'avocazione delle indagini preliminari come estrema ratio di risoluzione del contrasto.

²⁴⁸ Le stesse sono contenute nella disposizione dell'art. 371-*bis* comma III lett. *c* c.p.p., che afferma che il procuratore nazionale "ai fini del coordinamento investigativo e della repressione dei reati provvede all'acquisizione e all'elaborazione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata". Questa norma conferisce al procuratore un potere attivo nella ricerca delle informazioni relative alla criminalità organizzata.

riversa sulle procure distrettuali conoscenze, elaborazioni e servizi, configura un soggetto che contribuisce a definire una strategia generale di contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata"²⁴⁹.

²⁴⁹ V. Borraccetti, *op. cit.*, p. 641.

11.

UNA MAPPATURA DEL FENOMENO IN ITALIA: I PROCEDIMENTI PRESSO LE PROCURE DA GIUGNO 1996 A GIUGNO 2001

La Direzione Nazionale Antimafia ha redatto una scheda-sonda, che ha poi inviato alle Procure della Repubblica presso i Tribunali, per rilevare l'esistenza e le caratteristiche dei procedimenti in corso in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti". Con "procedimenti in corso" si sono intesi quelli riguardanti i reati connessi alla tratta e/o al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui fosse già stata emessa una sentenza di condanna nel periodo giugno 1996-giugno 2001. La scheda-sonda richiedeva informazioni quantitative sui reati contestati, sugli autori e sulle vittime. Per maggiori dettagli, si rimanda il lettore all'*Annesso A*.

Ogni procura, per ciascun procedimento in corso, ha compilato una scheda-sonda che ha poi nuovamente indirizzato alla Direzione Nazionale Antimafia. Presso la DNA si è così costituita la *Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti"*. Transcrime, ricevuta la banca dati, ha provveduto a validarla. Si è trattato di un processo lungo e complesso, in cui sono stati utilizzati criteri soggettivi, interpretazioni dei fenomeni, adattamenti necessari. Transcrime ha poi elaborato le informazioni e questo capitolo presenta i risultati dell'analisi.

Delle 164 procure italiane, 149 hanno dato seguito alla richiesta di informazioni proveniente dalla DNA. 114 hanno risposto positivamente, dichiarando di avere proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001²⁵⁰, e 35 negativamente, affermando di non avere avuto casi in materia nel periodo considerato²⁵¹. Pertanto, i dati presentati nelle pagine che seguono si riferiscono all'attività giudiziaria delle 114 procure che hanno risposto positivamente.

²⁵⁰ Le 114 procure che hanno risposto positivamente, dichiarando di avere proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001, sono (in ordine alfabetico): Agrigento, Alba, Alessandria, Ancona, Arezzo, Ariano Irpino, Ascoli Piceno, Avellino, Bari, Bassano Del Grappa, Benevento, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Brindisi, Busto Arsizio, Cagliari, Caltanissetta, Camerino, Campobasso, Cassino, Catania, Catanzaro, Chiavari, Chieti, Cosenza, Cremona, Crotone, Cuneo, Fermo, Firenze, Foggia, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Imperia, Isernia, La Spezia, Lagonegro, Lanusei, L'Aquila, Larino, Lecce, Livorno, Locri, Lucca, Macerata, Mantova, Marsala, Matera, Melfi, Messina, Milano, Modena, Modica, Mondovì, Monza, Nocera Inferiore, Nola, Novara, Oristano, Orvieto, Padova, Palermo, Palmi, Parma, Patti, Pavia, Perugia, Pesaro, Pescara, Pisa, Pistoia, Prato, Ragusa, Ravenna, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Rossano, Rovereto, Rovigo, S. Angelo dei Lombardi, Salerno, Saluzzo, Sassari, Savona, Sciacca, Siena, Siracusa, Sulmona, Taranto, Tempio Pausania, Tolmezzo, Torino, Torre Annunziata, Tortona, Trani, Trapani, Treviso, Trieste, Urbino, Varese, Vasto, Velletri, Verbania, Vercelli, Vibo Valentia, Vicenza, Vigevano, Voghera.

²⁵¹ Le 35 procure che hanno risposto negativamente, dichiarando di non aver proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001, sono (in ordine alfabetico): Acqui Terme, Aosta, Asti, Avezzano, Barcellona Pozzo di Gotto, Belluno, Caltagirone, Casale Monferrato, Castrovillari, Crema, Enna, Ferrara, Gela, Ivrea, Lamezia Terme, Lanciano, Latina, Lecco, Lodi, Lucera, Massa, Mistretta, Montepulciano, Nicosia, Nuoro, Paola, Piacenza, Pinerolo, Pordenone, Reggio Emilia, Rieti, Sala Consilina, Sondrio, Termini Imerese, Vallo della Lucania.

Una prima analisi del totale dei procedimenti per tratta e traffico permette di rispondere ad alcuni interrogativi. Quanti sono in totale? In quali aree della penisola si è concentrato il carico di lavoro? C'è stata una prevalenza di attività in materia di tratta o di traffico?

Il totale dei procedimenti per i reati connessi alla tratta e al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui è stata pronunciata condanna dal giugno 1996 al giugno 2001, ammonta a 9.004. La media annuale è stata, quindi, di circa 1.800 procedimenti.

Come risulta dalla Tab. 1 e dalla Fig. 1, il carico maggiore di procedimenti si è concentrato in alcune aree d'Italia. Nel Meridione le procure più interessate sono state quelle siciliane di Marsala (161 procedimenti), Palermo (105) e Agrigento (75), e quelle pugliesi di Lecce (946), Brindisi (556) e Foggia (51). Al Centro i procedimenti si sono distribuiti maggiormente nelle Procure di Roma (222 procedimenti), Ascoli Piceno (105), Arezzo (102), Macerata (97), Velletri (92) e Fermo (54). Nelle zone del Nord-est risaltano per numerosità di procedimenti Trieste (2.165), Gorizia (858) e Tolmezzo (355). Nelle aree centrali del Nord Italia sono state maggiormente interessate le procure di Milano (905 procedimenti), Brescia (517), Bergamo (53) e Monza (77). Muovendo verso ovest, sempre al Nord, Torino (112 procedimenti), Alessandria (72) e Savona (66) hanno avuto carico maggiore.

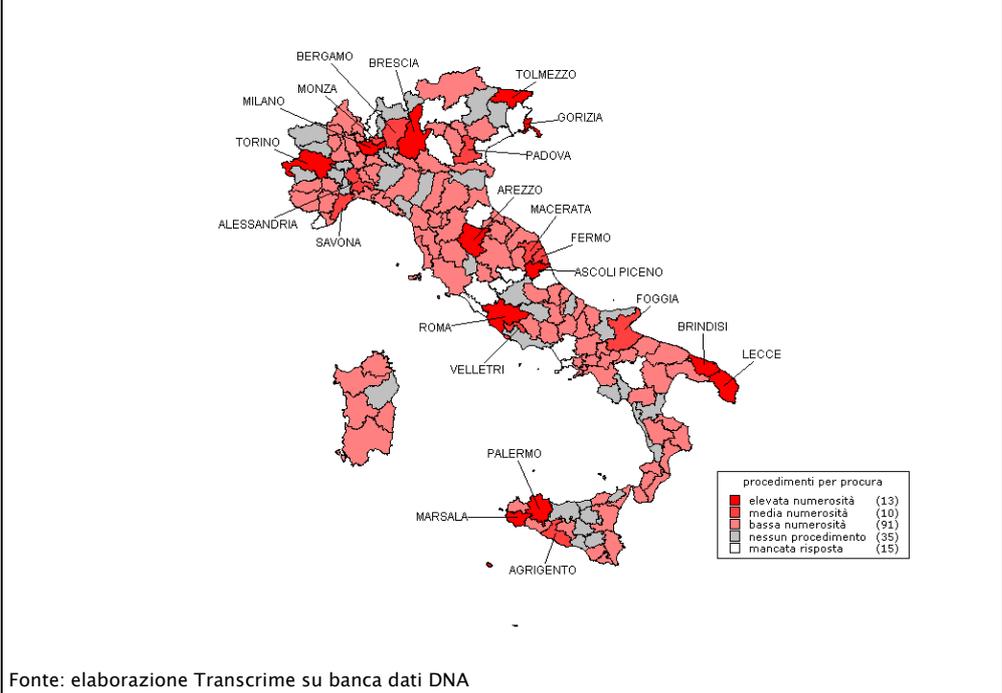
Tab. 1 - Totale dei procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti per procura. Valori assoluti (giugno 1996 - giugno 2001)

AGRIGENTO	75	IMPERIA	1	PRATO	27
ALBA	6	ISERNIA	1	RAGUSA	11
ALESSANDRIA	72	LA SPEZIA	5	RAVENNA	37
ANCONA	34	LAGONEGRO	1	REGGIO CALABRIA	3
AREZZO	102	LANUSEI	2	RIMINI	2
ARIANO IRPINIO	3	L'AQUILA	5	ROMA	222
ASCOLI PICENO	105	LARINO	3	ROSSANO	26
AVELLINO	13	LECCE	946	ROVERETO	7
BARI	13	LIVORNO	19	ROVIGO	1
BASSANO DEL GRAPPA	22	LOCRI	25	S. ANGELO DEI LOMBARDI	1
BENEVENTO	6	LUCCA	11	SALERNO	1
BERGAMO	53	MACERATA	97	SALUZZO	3
BIELLA	13	MANTOVA	26	SASSARI	3
BOLOGNA	13	MARSALA	161	SAVONA	66
BOLZANO	9	MATERA	22	SCIACCA	8
BRESCIA	517	MELFI	8	SIENA	1
BRINDISI	556	MESSINA	1	SIRACUSA	20
BUSTO ARSIZIO	32	MILANO	905	SULMONA	17
CAGLIARI	7	MODENA	17	TARANTO	3
CALTANISSETTA	1	MODICA	32	TEMPIO PAUSANIA	7
CAMERINO	2	MONDOVI'	8	TOLMEZZO	355
CAMPOBASSO	3	MONZA	77	TORINO	112
CASSINO	11	NOCERA INFERIORE	4	TORRE ANNUNZIATA	4
CATANIA	5	NOLA	27	TORTONA	5
CATANZARO	1	NOVARA	1	TRANI	13
CHIAVARI	35	ORISTANO	1	TRAPANI	6
CHIETI	8	ORVIETO	18	TREVISO	8
COSENZA	9	PADOVA	71	TRIESTE	2165
CREMONA	8	PALERMO	105	URBINO	1
CROTONE	34	PALMI	28	VARESE	36
CUNEO	40	PARMA	3	VASTO	8
FERMO	54	PATTI	2	VELLETRI	92
FIRENZE	16	PAVIA	1	VERBANIA	5
FOGGIA	51	PERUGIA	35	VERCELLI	23
FROSINONE	25	PESARO	41	VIBO VALENTIA	3
GENOVA	43	PESCARA	44	VICENZA	45
GORIZIA	858	PISA	3	VIGEVANO	1
GROSSETO	2	PISTOIA	37	VOGHERA	5

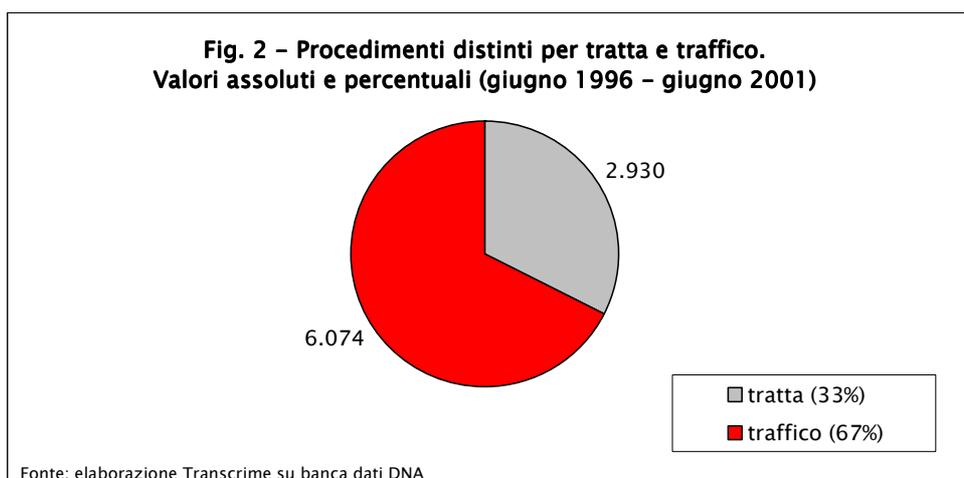
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

È opportuna una prima osservazione, che verrà sottolineata meglio in seguito quando in questo capitolo saranno analizzati separatamente i dati sulla tratta e sul traffico e quando nel capitolo 12 si forniranno i dettagli sulle interviste alle procure più attive. Le aree di maggior distribuzione dei procedimenti per tratta e traffico sono: 1) *aree di confine, terrestre o marittimo*; 2) *grandi centri urbani o ricche città del Nord in prossimità dei grandi centri urbani*; 3) *piccole città del Centro la cui economia è fondata principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria*.

Fig. 1 – Distribuzione dei procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Sul totale di 9.004 procedimenti, 6.074 sono stati in materia di traffico di migranti e 2.930 di tratta di persone a scopo di sfruttamento (si veda Fig. 2). Circa il 67% dei procedimenti considerati, da giugno 1996 a giugno 2001, ha quindi riguardato il traffico di migranti, mentre il rimanente 33% la tratta. Assumendo che l'azione di contrasto di forze di polizia e magistratura sia stata uniforme ed egualmente efficace in materia di tratta e di traffico nel nostro paese, si potrebbe ricavare una maggior diffusione dei reati collegati al traffico di migranti. L'agevolazione organizzata all'immigrazione clandestina ed i reati connessi sarebbero più frequenti di quelli commessi nel contesto della tratta a fini di sfruttamento sessuale. È difficile dire se questa affermazione relativa al rapporto tratta/traffico sia veritiera. Si possono però avanzare almeno tre ipotesi che lasciano supporre il contrario o quantomeno contribuiscono a mitigarla, e precisamente: 1) è possibile che gran parte delle attività illecite che si trasformerebbero in sfruttamento se le vittime giungessero a destinazione vengano intercettate dalle procure di frontiera e rubricate come traffico; 2) l'attività di organizzazione dell'immigrazione clandestina è relativamente più facile da intercettare da parte delle forze di polizia e della magistratura; 3) anche in conseguenza di quanto ipotizzato al punto 2, è possibile che le forze di polizia e la magistratura concentrino i loro sforzi maggiormente sulla repressione del traffico.



Nelle prossime sezioni, per i procedimenti in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e per quelli in materia di traffico di migranti, si approfondiscono i tipi di reati che sono stati contestati, la numerosità, le caratteristiche e la distribuzione degli autori di reato e delle persone offese. Con riferimento prima alla tratta, e poi al traffico, si tenta di dare risposta ad alcune domande. Quanti sono stati e come si sono distribuiti i procedimenti? Quali reati sono stati contestati? Quante, e di quale nazionalità, sono state le persone indagate/imputate e condannate? Come si sono distribuiti sul territorio i procedimenti a carico degli autori delle nazionalità più rappresentate? E ancora: quante sono state, e di quale nazionalità, le persone offese? Come si sono distribuiti sul territorio i procedimenti con persone offese delle nazionalità più rappresentate?

11.1 TRATTA DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO

11.1.1 I procedimenti

Nel periodo giugno 1996–giugno 2001, i procedimenti per reati riconducibili alla tratta di persone a scopo di sfruttamento sono stati 2.930. Come si nota dalla Tab. 2 e dalla Fig. 3, la tratta ha interessato maggiormente alcune procure italiane. In particolare la Fig. 3 consente di identificare le aree dove si è concentrato il maggior numero di procedimenti. Dall'esame della loro distribuzione è possibile distinguere tra: 1) *sfruttamento nelle grandi metropoli (o nelle zone limitrofe) e nelle ricche città industriali del Nord*. In questo primo caso rientrano, in una panoramica da sud a nord, le Procure di Palermo, Roma, Velletri, Chiavari, Savona, Cuneo, Alessandria, Torino, Milano, Brescia, Vicenza e Padova; 2) *sfruttamento in piccole città del Centro, spesso lungo la costa, la cui economia si fonda principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria*. In questo gruppo rientrano, sempre da sud e nord, le Procure di Pescara, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia, Arezzo, Pesaro e Ravenna. Si tratta soprattutto di procure presso città costiere dove la prostituzione può essere legata al turismo e all'alta densità abitativa in determinati periodi dell'anno; 3) *sfruttamento in città di frontiera*. La concentrazione di molti

procedimenti per tratta nelle procure di queste città sembrerebbe essere un effetto a margine dei grandi traffici che passano da questi punti. Ci si riferisce a procure come quelle di Lecce, Foggia, Trieste e Gorizia.

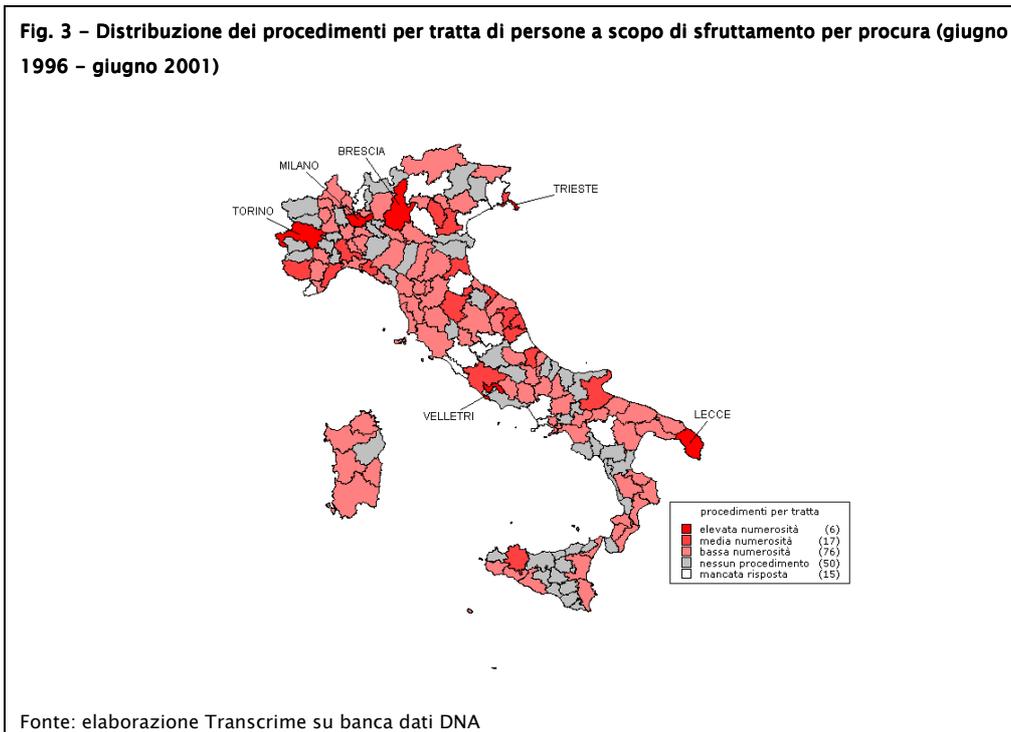
Un'ulteriore precisazione. Pur esistendo diverse forme di sfruttamento, le due principali sono quello della prostituzione e del lavoro nero. Proprio quest'indicazione può aiutare a capire la maggiore distribuzione dell'attività giudiziaria in aree dove ci sono città ricche e/o molto popolose e/o dove si raccoglie una parte rilevante della produzione industriale nazionale. È presumibile, infatti, che proprio in queste zone vi sia una forte domanda di prostituzione e/o di lavoro nero.

Tab. 2 - Procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento per procura. Valori assoluti (giugno 1996 - giugno 2001)

AGRIGENTO	1	IMPERIA	1	PRATO	17
ALBA	4	ISERNIA	1	RAGUSA	0
ALESSANDRIA	70	LA SPEZIA	2	RAVENNA	34
ANCONA	17	LAGONEGRO	0	REGGIO CALABRIA	0
AREZZO	34	LANUSEI	2	RIMINI	2
ARIANO IRPINIO	0	L'AQUILA	5	ROMA	79
ASCOLI PICENO	86	LARINO	0	ROSSANO	21
AVELLINO	0	LECCE	342	ROVERETO	5
BARI	6	LIVORNO	19	ROVIGO	0
BASSANO DEL GRAPPA	21	LOCRI	10	S. ANGELO DEI LOMBARDI	1
BENEVENTO	4	LUCCA	5	SALERNO	1
BERGAMO	25	MACERATA	80	SALUZZO	0
BIELLA	9	MANTOVA	11	SASSARI	2
BOLOGNA	4	MARSALA	7	SAVONA	41
BOLZANO	1	MATERA	14	SCIACCA	2
BRESCIA	456	MELFI	3	SIENA	1
BRINDISI	16	MESSINA	1	SIRACUSA	13
BUSTO ARSIZIO	9	MILANO	418	SULMONA	1
CAGLIARI	4	MODENA	15	TARANTO	1
CALTANISSETTA	0	MODICA	0	TEMPIO PAUSANIA	5
CAMERINO	2	MONDOVI'	8	TOLMEZZO	14
CAMPOBASSO	2	MONZA	29	TORINO	92
CASSINO	8	NOCERA INFERIORE	1	TORRE ANNUNZIATA	1
CATANIA	4	NOLA	10	TORTONA	3
CATANZARO	1	NOVARA	0	TRANI	5
CHIAVARI	34	ORISTANO	1	TRAPANI	0
CHIETI	2	ORVIETO	9	TREVISO	7
COSENZA	8	PADOVA	57	TRIESTE	123
CREMONA	1	PALERMO	77	URBINO	0
CROTONE	2	PALMI	18	VARESE	7
CUNEO	39	PARMA	2	VASTO	0
FERMO	54	PATTI	0	VELLETRI	91
FIRENZE	12	PAVIA	1	VERBANIA	2
FOGGIA	45	PERUGIA	20	VERCELLI	14
FROSINONE	2	PESARO	38	VIBO VALENTIA	3
GENOVA	19	PESCARA	32	VICENZA	44
GORIZIA	41	PISA	3	VIGEVANO	1
GROSSETO	1	PISTOIA	16	VOGHERA	4

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Fig. 3 – Distribuzione dei procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



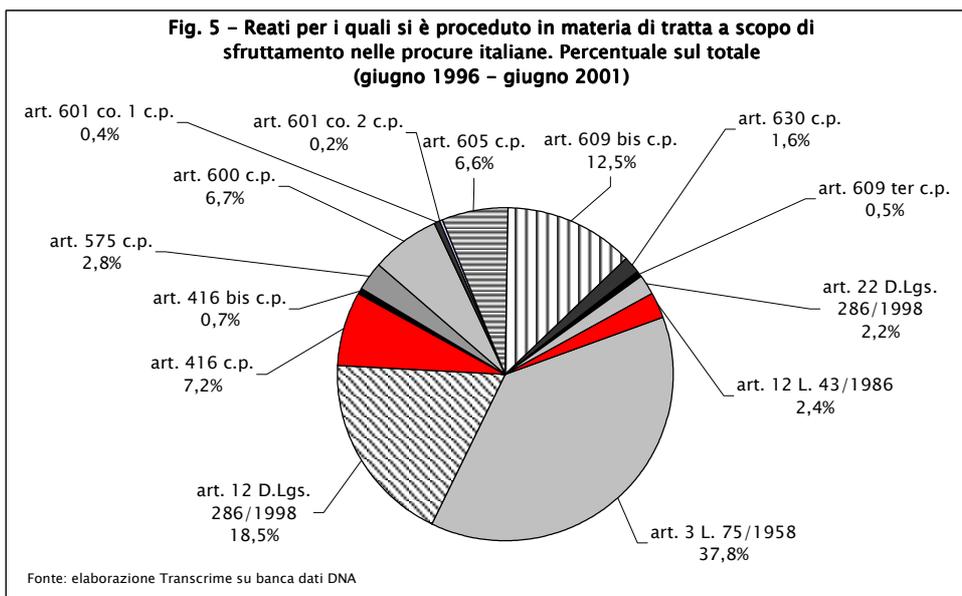
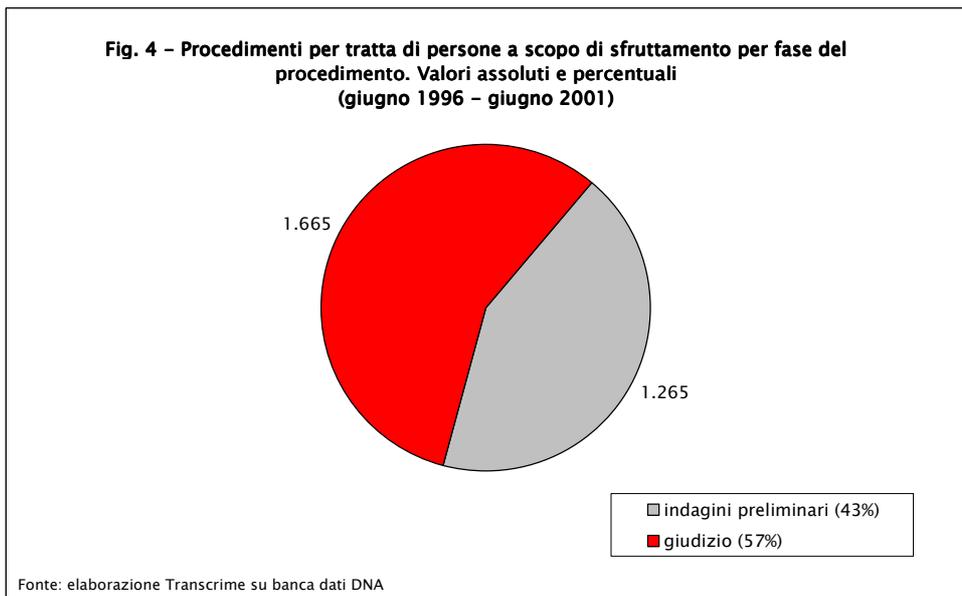
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Negli anni considerati, il 43% dei procedimenti in materia di tratta si trovava ancora alla fase delle indagini preliminari, mentre il 57% in fase di giudizio (Fig. 4). I reati contestati, come si nota dalla Fig. 5, sono stati molteplici. I più contestati:

- reati in materia di prostituzione, art. 3, l. 20 febbraio 1958, n. 75 (38% dei reati contestati);
- favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, art. 12 d.lgs. 26 luglio 1998, n. 286 (19% dei reati contestati);
- violenza sessuale, art. 609-*bis* c.p. (12 % dei reati contestati);
- associazione per delinquere, art. 416 c.p. (7% dei reati contestati);
- riduzione in schiavitù, art. 600 c.p. (7% dei reati contestati);
- sequestro di persona, art. 605 c.p. (7% dei reati contestati).

Va anche notata, come immaginabile, la presenza di reati che puniscono l'impiego illecito di manodopera extracomunitaria. Si tratta delle fattispecie penali previste dall'art. 12 della legge n. 43/1986 e dall'art. 22 della legge n. 286/1998. Siamo qui dinanzi a procedimenti per sfruttamento del lavoro nero di immigrati clandestini. Ciascuna di queste due fattispecie rappresenta il 3% dei reati contestati.

Dalla fotografia dei reati contestati nei procedimenti in materia di tratta risulta palese il ricorso sistematico alla violenza, all'intimidazione, anche in forme estreme, da parte dei criminali.



11.1.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate

Quanti e di che sesso e nazionalità sono stati gli autori della tratta? I dati raccolti dalla Direzione Nazionale Antimafia attraverso il monitoraggio dell'attività delle procure consentono di rispondere anche a questa domanda. È necessaria però un'avvertenza. Per le modalità di raccolta, i dati sugli autori riguardano l'insieme delle persone indagate, imputate e condannate e non è possibile disaggregarli per ciascuna categoria.

Il numero delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti alla tratta a scopo di sfruttamento è stato 7.582, di cui 1.216 di sesso femminile (circa il 16%). Come risulta dalla Tab. 3, il traffico a scopo di sfruttamento è un'attività appannaggio degli stranieri. Solo il 32,18% del totale degli

autori è risultato essere di nazionalità italiana; per il rimanente 67,82% gli autori, nel periodo considerato, sono risultati essere di nazionalità straniera.

Tab. 3 - Persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate per tratta a scopo di sfruttamento per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 - giugno 2001)

Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	% Totale
Albania	2101	161	2262	33,00	13,24	29,83
Bosnia	35	5	40	0,55	0,41	0,53
Bulgaria	43	18	61	0,68	1,48	0,80
Cina	437	70	507	6,86	5,76	6,69
Colombia	27	32	59	0,42	2,63	0,78
Croazia	15	1	16	0,24	0,08	0,21
Filippine	0	2	2	0,00	0,16	0,03
Francia	18	2	20	0,28	0,16	0,26
Germania	14	5	19	0,22	0,41	0,25
India	43	14	57	0,68	1,15	0,75
Italia	2140	300	2440	33,62	24,67	32,18
Jugoslavia	251	39	290	3,94	3,21	3,82
Lituania	3	5	8	0,05	0,41	0,11
Macedonia	40	5	45	0,63	0,41	0,59
Marocco	145	5	150	2,28	0,41	1,98
Moldavia	19	37	56	0,30	3,04	0,74
Nigeria	145	193	338	2,28	15,87	4,46
Pakistan	22	0	22	0,35	0,00	0,29
Polonia	9	19	28	0,14	1,56	0,37
Regno Unito	0	1	1	0,00	0,08	0,01
Repubblica Ceca	15	15	30	0,24	1,23	0,40
Romania	260	83	343	4,08	6,83	4,52
Russia	20	30	50	0,31	2,47	0,66
Santo Domingo	12	16	28	0,19	1,32	0,37
Serbia	6	1	7	0,09	0,08	0,09
Slovacchia	2	14	16	0,03	1,15	0,21
Slovenia	57	7	64	0,90	0,58	0,84
Sri Lanka	11	0	11	0,17	0,00	0,15
Turchia	65	0	65	1,02	0,00	0,86
Ucraina	25	35	60	0,39	2,88	0,79
Ungheria	14	16	30	0,22	1,32	0,40
Tunisia	52	10	62	0,82	0,82	0,82
Altri	320	75	395	5,03	6,17	5,21
Totale	6366	1216	7582	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

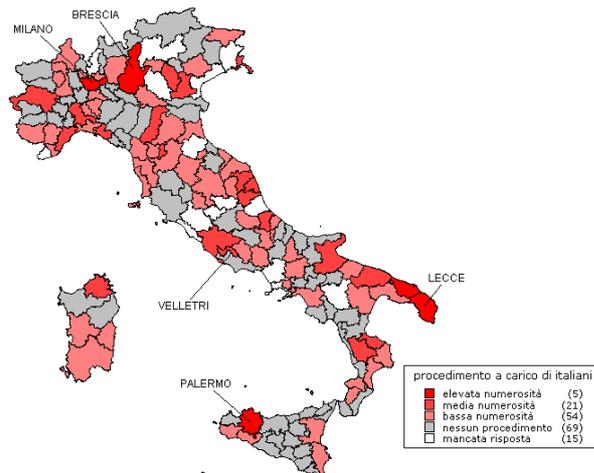
A parte gli autori di nazionalità italiana che, come già scritto, sono stati il 32,18% del totale, a dimostrazione che la popolazione autoctona ha avuto un ruolo nei processi di sfruttamento, le nazionalità più rappresentate fra gli autori sono state l'albanese (1.201 persone, 29,83% del totale), la cinese (437 persone, 6,69% del totale), la rumena (260 persone, 4,52% del totale) e la nigeriana (338 persone, 4,46% del totale).

Per quanto riguarda la nazionalità nigeriana, va fatta notare l'elevata percentuale di donne sul totale degli autori (193 persone su 338, cioè il 57,1%). Le nigeriane rappresentano anche il 15,87% del totale delle femmine indagate/imputate/condannate per reati in materia di tratta. Questa è una conferma del carattere prettamente femminile dello sfruttamento della prostituzione nigeriana. Un altro dato interessante è poi la forte presenza di donne tra gli autori di reato di nazionalità rumena (83 su 343, il 24,19% del totale). Il dato meriterebbe un'analisi più approfondita per capire il ruolo delle donne rumene nei processi di sfruttamento.

Le Figg. 6–10 mostrano le procure dove si sono distribuiti i procedimenti a carico delle cinque nazionalità più coinvolte (italiana, albanese, cinese, nigeriana e rumena). Queste mappe consentono di fare alcune osservazioni sia sulla tipologia di tratta posta in essere (prostituzione/lavoro nero), sia sulla mobilità dei diversi gruppi criminali sul territorio.

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di tratta a carico di cittadini italiani sono state Palermo, Lecce, Velletri, Milano e Brescia (Fig. 6). Il coinvolgimento di italiani, si è registrato anche in altre procure dove la numerosità è media. Ciò lascia supporre che si sia trattato di forme di sfruttamento dove gli italiani sono stati implicati come ultimo anello della catena: o acquirenti delle donne da sfruttare nei night, o sfruttatori in collaborazione con altre etnie di trafficanti o, ancora, fornitori di servizi su richiesta e in posizione gregaria rispetto ad altre mafie straniere. Quest'ultimo è sicuramente il caso della Procura di Lecce, dove le interviste con i magistrati (si veda capitolo 12) hanno confermato il contributo apportato da criminali italiani ai trafficanti che attraversano il canale di Otranto.

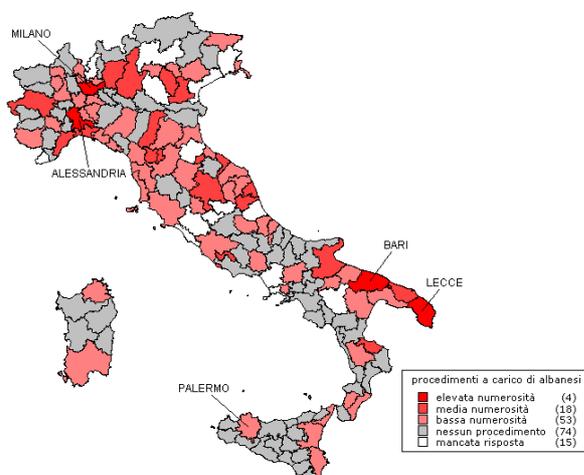
Fig. 6 - Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità italiana. Distribuzione per procura (giugno 1996 - giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di tratta a carico di cittadini albanesi sono state Lecce, Bari, Alessandria, Milano e Brescia (Fig. 7). Si trovano comunque procedimenti a carico di albanesi in molte altre procure dell'Italia centrale e meridionale, a conferma di una presenza diffusa sul territorio. Quanto ai procedimenti a carico di albanesi nell'attività di procure come Lecce e Bari, è facile comprenderne i motivi. La diffusione capillare dei procedimenti in altre città italiane è motivata dal fatto che gli albanesi hanno ormai acquisito il controllo della prostituzione delle connazionali e delle donne provenienti dall'Europa dell'Est (come si vedrà anche nel capitolo 12).

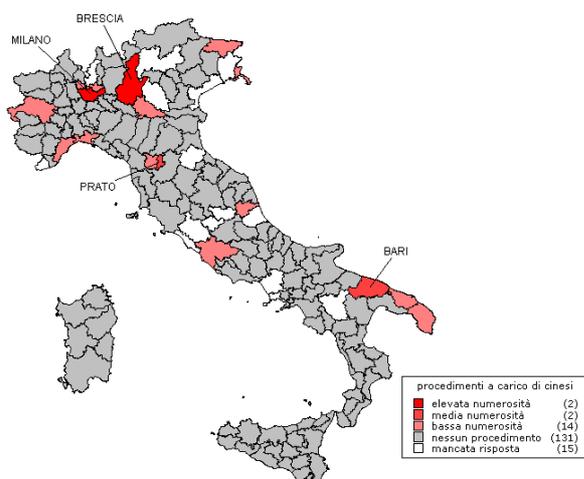
Fig. 7 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti a carico di cittadini cinesi in materia di tratta (si veda Fig. 8) sono state Bari, Prato, Milano e Brescia. In queste città, come nelle altre dove questa nazionalità è rappresentata nell'attività delle procure, i cinesi si dedicano soprattutto allo sfruttamento dei propri connazionali nel lavoro nero. Sembra importante sottolineare che la presenza di autori cinesi si è concentrata in poche e ben delimitate aree del territorio. Ciò a ulteriore dimostrazione della stanzialità di questa comunità.

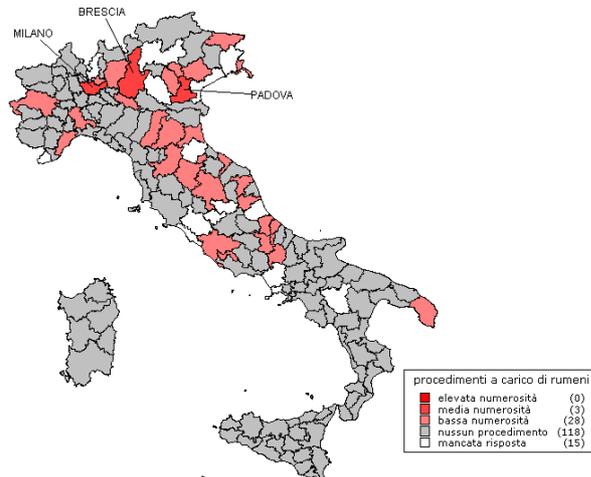
Fig. 8 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità cinese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti a carico di cittadini rumeni in materia di tratta (Fig. 9) sono state Milano, Brescia e Padova. La tratta a scopo di sfruttamento operata da rumeni si localizza principalmente nel Centro e al Nord.

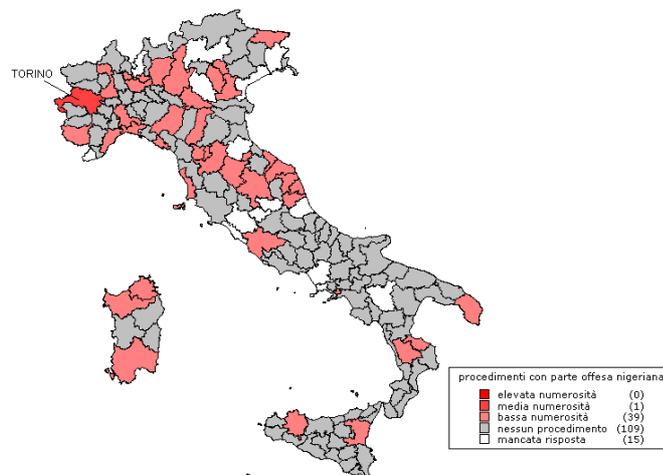
Fig. 9 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

La procura con la maggior numerosità di procedimenti a carico di cittadini nigeriani in materia di tratta (Fig. 10) è stata Torino. La tratta con autori nigeriani è diffusa soprattutto nel Centro e nel Settentrione, anche se alcuni procedimenti sono stati condotti in procure meridionali (isole comprese).

Fig. 10 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità nigeriana. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

11.1.3 Le persone offese

Il totale delle persone offese nei procedimenti per reati inerenti alla tratta è stato 2.741 (si veda Tab. 4). Come è facile da immaginare, si tratta in maggioranza di persone di sesso femminile: 2.217 su un totale di 2.741, pari all'80,88%. È chiaro che le donne, nell'ambito della tratta, sono i soggetti deboli per eccellenza. Dalla Tab. 4 però si nota, per talune nazionalità, anche lo sfruttamento di soggetti di sesso maschile. È ragionevole ipotizzare che in questo caso essi siano non solo soggetti sfruttati nella prostituzione, ma anche individui costretti a ripagare, lavorando in nero, i debiti contratti per le operazioni di traffico. Quest'ultima affermazione è confermata, ad esempio, con riferimento alla nazionalità cinese, dove si trovano 48 maschi su un totale di 63 persone offese (cioè il 76,2% del totale). Si tratta probabilmente di cinesi sfruttati in ristoranti e imprese appartenenti a connazionali.

Tab. 4 – Persone offese nei procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 – giugno 2001)

Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	%Totale
Albania	88	566	654	16,79	25,53	23,86
Bosnia	0	6	6	0,00	0,27	0,22
Bulgaria	5	27	32	0,95	1,22	1,17
Cina	48	15	63	9,16	0,68	2,30
Colombia	12	56	68	2,29	2,53	2,48
Croazia	10	5	15	1,91	0,23	0,55
Filippine	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Francia	3	8	11	0,57	0,36	0,40
Germania	5	15	20	0,95	0,68	0,73
India	3	0	3	0,57	0,00	0,11
Jugoslavia	52	72	124	9,92	3,25	4,52
Lituania	1	5	6	0,19	0,23	0,22
Macedonia	4	13	17	0,76	0,59	0,62
Marocco	17	50	67	3,24	2,26	2,44
Moldavia	13	131	144	2,48	5,91	5,25
Nigeria	19	211	230	3,63	9,52	8,39
Pakistan	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Polonia	2	38	40	0,38	1,71	1,46
Regno Unito	0	2	2	0,00	0,09	0,07
Repubblica Ceca	2	60	62	0,38	2,71	2,26
Romania	87	216	303	16,60	9,74	11,05
Russia	6	116	122	1,15	5,23	4,45
Santo Domingo	1	23	24	0,19	1,04	0,88
Serbia	0	4	4	0,00	0,18	0,15
Slovacchia	0	13	13	0,00	0,59	0,47
Slovenia	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Sri Lanka	10	1	11	1,91	0,05	0,40
Turchia	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Ucraina	8	145	153	1,53	6,54	5,58
Ungheria	0	93	93	0,00	4,19	3,39
Tunisia	27	13	40	5,15	0,59	1,46
Altri	101	309	410	19,27	13,94	14,96
Totale	524	2217	2741	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

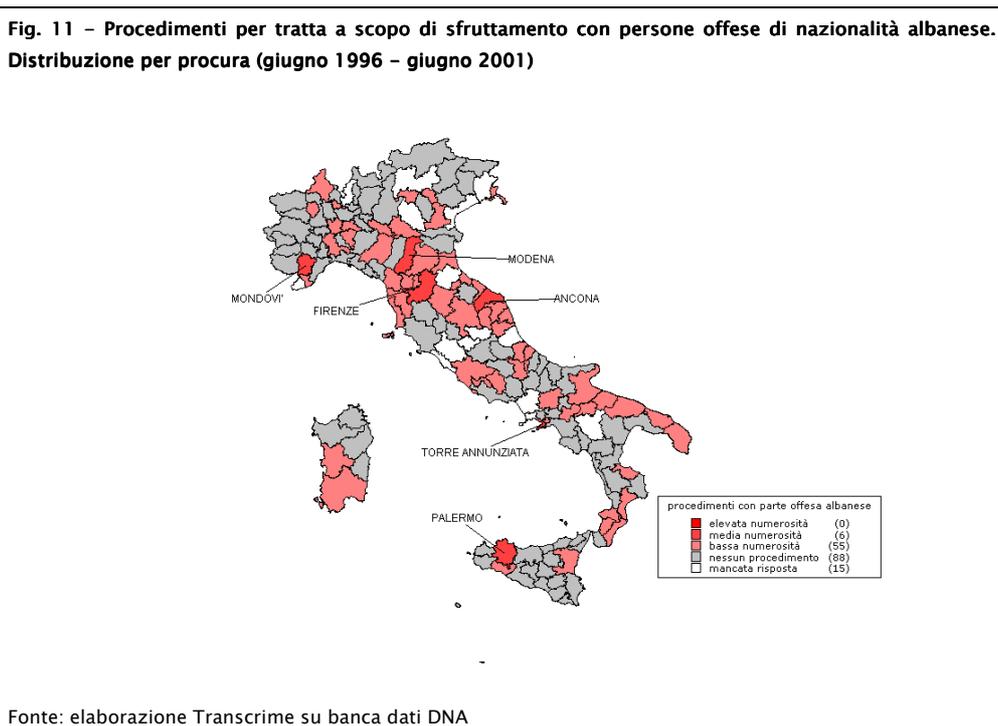
Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese sono: l'albanese (654 persone offese, 23,86% del totale), la rumena (303 persone offese, 11,05% del totale), la nigeriana (230 persone offese, 8,39% del totale), l'ucraina (153 persone offese, 5,58% del totale), la moldava (144 persone offese, 5,25% del totale).

Le Figg. 11–15 mostrano le procure dove si sono concentrati i procedimenti con persone offese delle cinque nazionalità più rappresentate nel quinquennio di

riferimento. Queste mappe permettono di fotografare i luoghi dello sfruttamento in relazione alle etnie sfruttate. Sorge spontaneo chiedersi se sia possibile che alcune nazionalità di persone offese si concentrino maggiormente in alcune aree italiane. Se la risposta è positiva, occorre interrogarsi sul perché ed intervenire su quelle aree e su quelle nazionalità con strumenti preventivi e di supporto alle vittime.

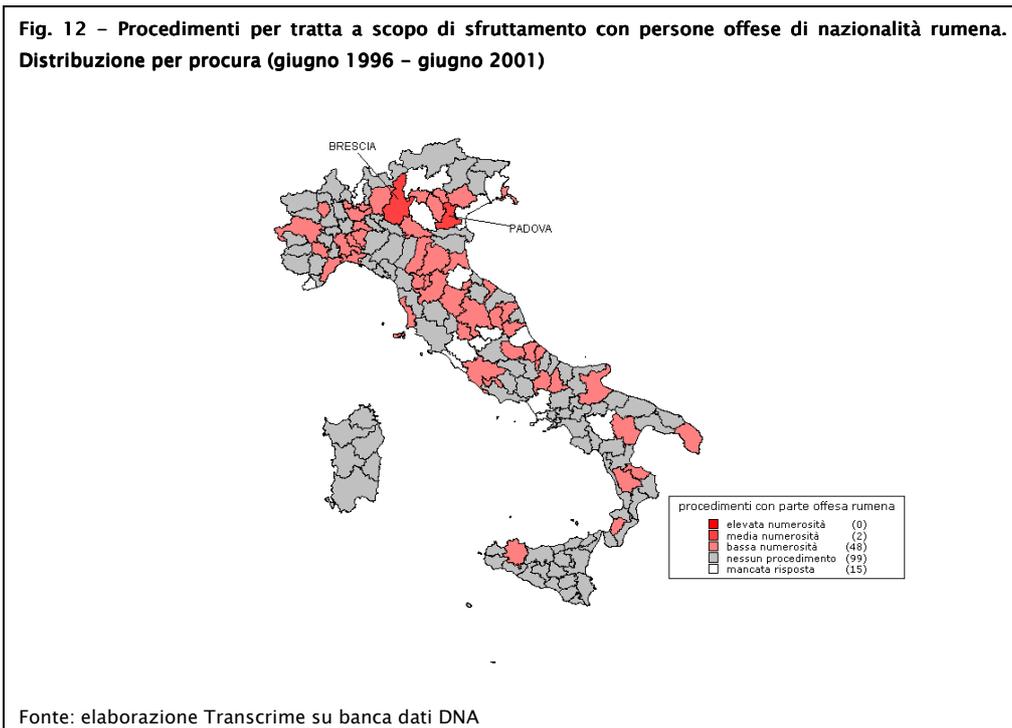
I procedimenti riguardanti persone offese di nazionalità albanese (Fig. 11), a parte i picchi nelle procure di Palermo, Torre Annunziata, Ancona, Firenze, Modena e Mondovì, si sono distribuiti in modo uniforme, con una maggiore concentrazione nel Centro. Considerando che le vittime albanesi di sesso femminile sono 654, pari al 23,86% del totale, si può affermare che la tratta di donne albanesi sia un problema serio.

È poi interessante confrontare la Fig. 11 con la Fig. 7 sulla distribuzione dei procedimenti a carico di persone indagate, imputate e condannate di nazionalità albanese. Soprattutto al Nord risulta una maggiore distribuzione di procedimenti a carico di albanesi rispetto a procedimenti con persone offese albanesi. In alcune procure ci sono anzi procedimenti a carico di albanesi e nessun procedimento con vittime albanesi. Se ne deduce che ci sono molti sfruttatori albanesi di persone non albanesi. Ciò a conferma di una loro quasi indiscussa *leadership* nello sfruttamento della prostituzione.



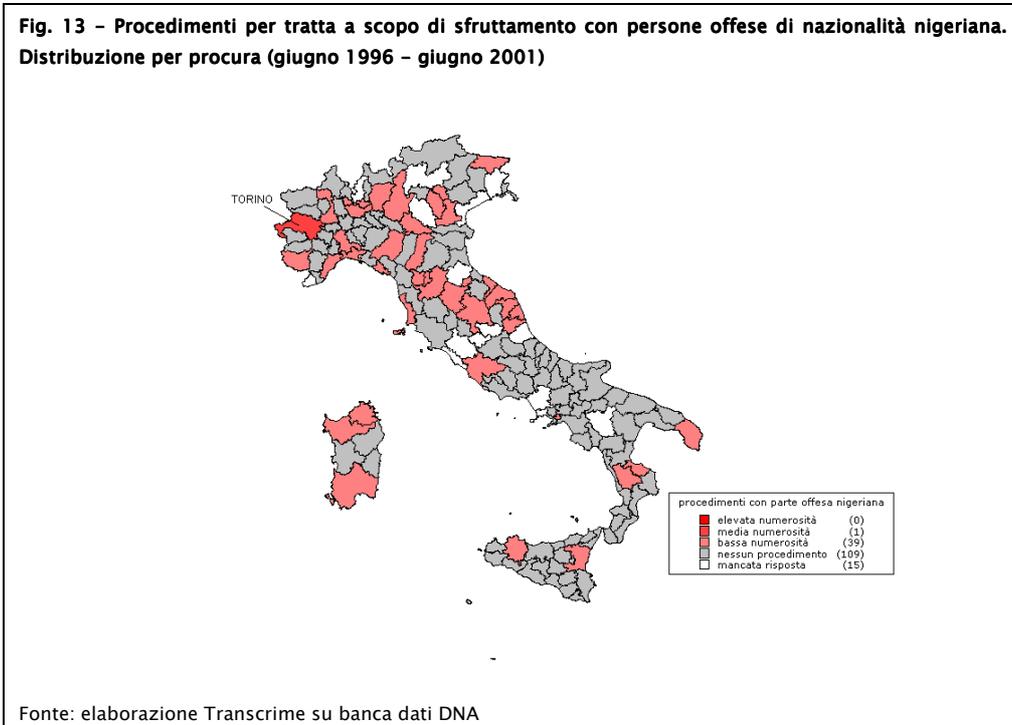
I procedimenti con persone offese rumene (Fig. 12), a parte i picchi nelle Procure di Brescia e Padova, si sono concentrati nel Centro e nel Nord. Si può trattare sia di sfruttamento di prostituzione ad opera di connazionali e di albanesi, sia di casi di sfruttamento della manodopera in nero. Quest'ultima affermazione può essere condivisa osservando il dato sul numero delle persone offese rumene di sesso maschile: 87 su un totale di 303. Ciò corrisponde al 28,71% delle persone rumene offese e al 16,60% del totale delle vittime di sesso maschile.

Fig. 12 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



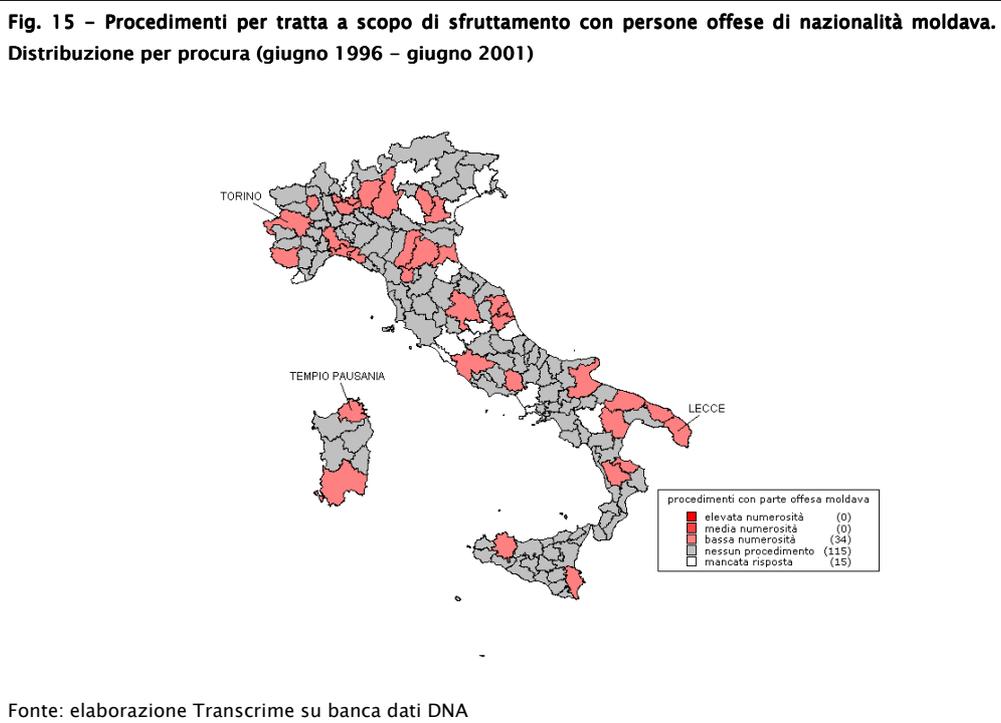
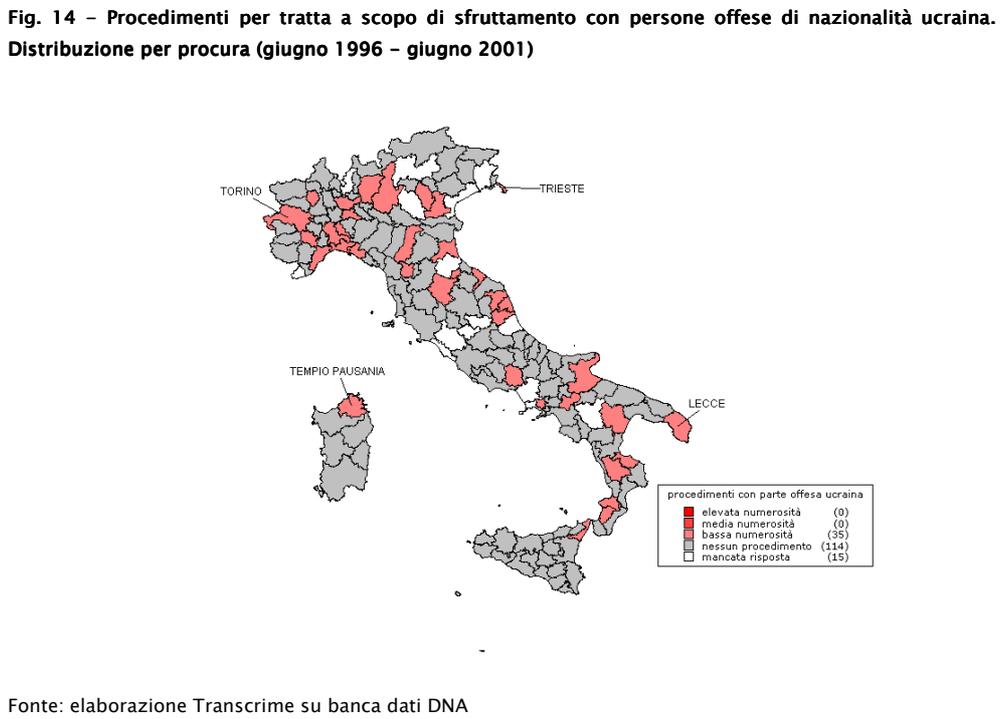
Passando alle vittime nigeriane, come si vede nella Fig. 13, il maggior numero di procedimenti è stato a Torino. Procedimenti con vittime nigeriane sono poi distribuiti soprattutto al Centro e al Nord.

Fig. 13 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità nigeriana. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Se si confronta la Fig. 13 con la Fig. 10 sulla distribuzione dei procedimenti a carico di persone indagate, imputate e condannate di nazionalità nigeriana, il risultato è una perfetta coincidenza, a dimostrazione di quanto la prostituzione nigeriana sia un fenomeno infraetnico.

Con riferimento alle persone offese provenienti dall'Ucraina e dalla Moldavia (Figg. 14 e 15), i procedimenti, seppur poco numerosi, sono diffusi in varie aree del paese.



Il confronto tra le Figg. 14-15 e la Fig. 7 sulla distribuzione dei procedimenti a carico di persone indagate, imputate e condannate di nazionalità albanese, denota una certa coincidenza. È possibile così ipotizzare che parte delle vittime ucraine e moldave sia sfruttata da albanesi.

11.1.4 Una stima delle vittime della tratta

Dai dati sopra riportati si può tentare di stimare il numero reale di vittime di tratta nel periodo giugno 1996–giugno 2001. Al fine di raggiungere tale risultato è tuttavia necessaria una breve premessa.

Sia nell'Unione europea sia in Italia, sono pochi gli studi sulle stime delle vittime della tratta che spiegano la metodologia usata per produrre i dati²⁵². Un monitoraggio dell'attività giudiziaria come quello effettuato da questo progetto o, più in generale, statistiche giudiziarie con dati sulle persone offese non solo offrono informazioni sulle vittime, ma rendono anche più accessibile la quantificazione dei fenomeni. Le informazioni ufficiali sul numero delle vittime nei procedimenti giudiziari rappresentano un importante punto di partenza per stimare il dato reale. Basterebbe calcolare, con l'aiuto di esperti o partendo dai risultati delle indagini di vittimizzazione, il rapporto tra le vittime che entrano in contatto con la giustizia e quelle che non lo fanno (cioè, *il numero oscuro delle vittime*). Sulla base di una definizione ragionevole di questo rapporto²⁵³, si produrrebbero in questo modo stime attendibili.

Questo processo logico è stato già evidenziato da uno studio dell'IOM sul traffico di donne in Austria²⁵⁴, paese in cui a) il reato di traffico di donne è previsto espressamente nel codice penale e b) si raccolgono dati ufficiali sulle persone offese. Questa ricerca dichiarava che, nel periodo in esame (1990–1994), le vittime della tratta a scopo di prostituzione registrate dalle statistiche ufficiali erano state 751, aggiungendo che il numero reale poteva essere di gran lunga superiore rispetto a quello mostrato dalle statistiche stesse²⁵⁵. È come dire che i numeri delle vittime presenti nelle statistiche ufficiali rappresentano solo la punta di un iceberg, ma sono comunque una fonte utile per calcolare la parte sommersa dell'iceberg.

Un punto di partenza per definire il rapporto tra il numero di persone offese registrate da questo monitoraggio per reati di tratta/numero reale di vittime della tratta può essere rappresentato da una recente indagine di vittimizzazione per reati a sfondo sessuale condotta in Gran Bretagna²⁵⁶. Per questo tipo di reati solo due vittime su dieci entrano in contatto con le autorità. Il rapporto tra le persone offese registrate dalle statistiche ufficiali e quelle che non lo sono è cioè di 1/5. Considerando a) la mancanza di fiducia nelle autorità da parte delle vittime della tratta, b) la loro condizione di illegalità ed isolamento; c) la totale sottomissione ai

²⁵² Si veda IOM – Migration Information Programme (MIP), *Trafficking in Women to Austria for Sexual Exploitation*, IOM, Ginevra, giugno 1996; G.J.N. Bruinsma, G. Meershoek, "Organised Crime and Trafficking in Women from Eastern Europe in the Netherlands", in P. Williams (a cura di), *Illegal Immigration and Commercial Sex: The New Slave Trade*, Frank Cass, Londra, 1999; L. Kelly, L. Regan, *Stopping Traffic: Exploring the Extent of, and Responses to, Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the UK*, Police Research Series, Paper 125, Home Office, Londra, 2000; F. Carchedi, A. Picciolini, G. Mottura, G. Campani (a cura di), *op. cit.*

²⁵³ A tale proposito si veda Transcrime, *op. cit.*

²⁵⁴ IOM – Migration Information Programme (MIP), *Trafficking in Women to Austria for Sexual Exploitation*, *cit.*

²⁵⁵ *Ivi*, p. 32.

²⁵⁶ Si veda A. Myhill, J. Hallen, *Rape and Sexual Assault of Women: the Extent and Nature of the Problem. Findings from the British Crime Survey*, Home Office Research Study n. 237, Home Office, Londra, marzo 2002.

trafficienti, e) il carattere nascosto della tratta, si può ipotizzare che in questo caso il rapporto sia molto più basso.

Sulla base di quanto detto, sembra ragionevole che il rapporto tra il numero di persone offese registrate da questo monitoraggio per reati di tratta/numero reale di vittime oscilli tra 1/10 e 1/20.

Il criterio di stima logica suggerito porta a quantificare per difetto le vittime reali della tratta in Italia, nel periodo tra giugno 1996 e giugno 2001, da un minimo di 27.410 ad uno massimo di 54.820 (si veda, anche per i dettagli relativi a nazionalità e sesso, la Tab. 5).

Tab. 5 – Persone offese nei procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento e stime delle vittime della tratta per nazionalità (giugno 1996 – giugno 2001)

Nazionalità	Persone offese nei procedimenti			Stime delle vittime di tratta					
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi		Femmine		Totale	
				Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Albania	88	566	654	880	1760	5660	11320	6540	13080
Bosnia	0	6	6	0	0	60	120	60	120
Bulgaria	5	27	32	50	100	270	540	320	640
Cina	48	15	63	480	960	150	300	630	1260
Colombia	12	56	68	120	240	560	1120	680	1360
Croazia	10	5	15	100	200	50	100	150	300
Filippine	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Francia	3	8	11	30	60	80	160	110	220
Germania	5	15	20	50	100	150	300	200	400
India	3	0	3	30	60	0	0	30	60
Jugoslavia	52	72	124	520	1040	720	1440	1240	2480
Lituania	1	5	6	10	20	50	100	60	120
Macedonia	4	13	17	40	80	130	260	170	340
Marocco	17	50	67	170	340	500	1000	670	1340
Moldavia	13	131	144	130	260	1310	2620	1440	2880
Nigeria	19	211	230	190	380	2110	4220	2300	4600
Pakistan	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Polonia	2	38	40	20	40	380	760	400	800
Regno Unito	0	2	2	0	0	20	40	20	40
Repubblica Ceca	2	60	62	20	40	600	1200	620	1240
Romania	87	216	303	870	1740	2160	4320	3030	6060
Russia	6	116	122	60	120	1160	2320	1220	2440
Santo Domingo	1	23	24	10	20	230	460	240	480
Serbia	0	4	4	0	0	40	80	40	80
Slovacchia	0	13	13	0	0	130	260	130	260
Slovenia	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Sri Lanka	10	1	11	100	200	10	20	110	220
Turchia	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Ucraina	8	145	153	80	160	1450	2900	1530	3060
Ungheria	0	93	93	0	0	930	1860	930	1860
Tunisia	27	13	40	270	540	130	260	400	800
Altri	101	309	410	1010	2020	3090	6180	4100	8200
Totale	524	2217	2741	5240	10480	22170	44340	27410	54820

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

11.2 TRAFFICO DI MIGRANTI

11.2.1 I procedimenti

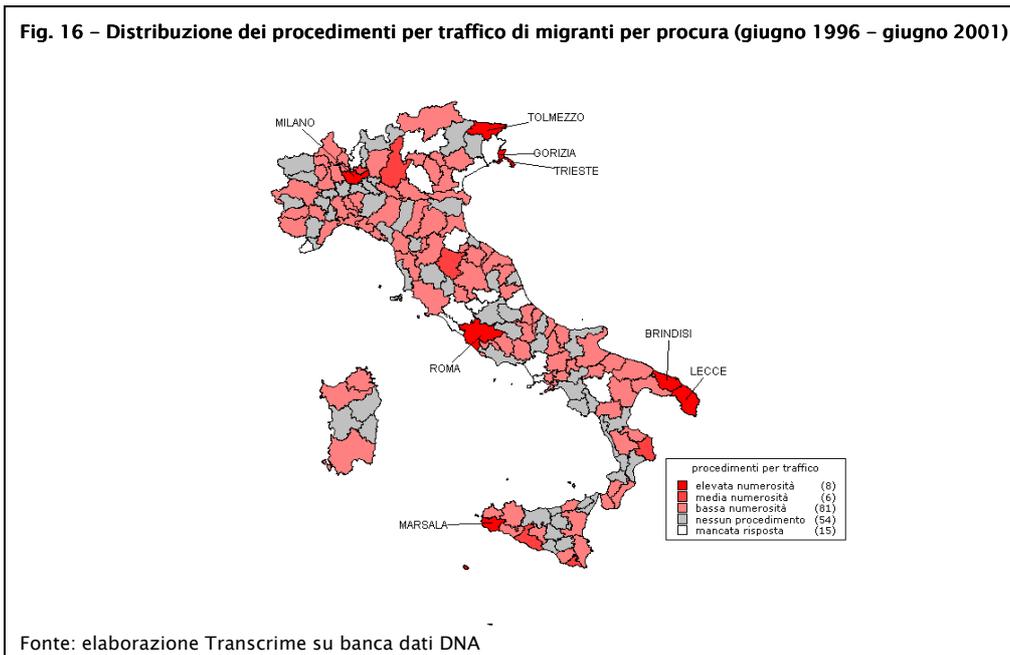
Il numero di procedimenti per reati riconducibili al traffico di migranti è stato, nell'arco di tempo considerato, 6.074. Come si nota dalla Tab. 6 e dalla Fig. 16, il traffico ha interessato alcune procure italiane in particolare. La Fig. 16 evidenzia le procure dove si è concentrato il maggior numero di procedimenti. Si tratta di: 1) procure di *città di frontiera, poste su confini terrestri o marittimi*, punti di accesso in Italia sulle rotte del traffico. Nel caso specifico, da sud a nord, sono Marsala (154 procedimenti), Lecce (604), Brindisi (540), Trieste (2.042), Gorizia (817) e Tolmezzo (341); 2) le procure dei due *grandi scali aeroportuali italiani*, cioè Roma (143 procedimenti) e Milano (487).

Tab. 6 - Procedimenti per traffico di migranti per procura. Valori assoluti (giugno 1996 - giugno 2001)

AGRIGENTO	74	IMPERIA	0	PRATO	10
ALBA	2	ISERNIA	0	RAGUSA	11
ALESSANDRIA	2	LA SPEZIA	3	RAVENNA	3
ANCONA	17	LAGONEGRO	1	REGGIO CALABRIA	3
AREZZO	68	LANUSEI	0	RIMINI	0
ARIANO IRPINIO	3	L'AQUILA	0	ROMA	143
ASCOLI PICENO	19	LARINO	3	ROSSANO	5
AVELLINO	13	LECCE	604	ROVERETO	2
BARI	1	LIVORNO	0	ROVIGO	1
BASSANO DEL GRAPPA	16	LOCRI	15	S. ANGELO DEI LOMBARDI	0
BENEVENTO	2	LUCCA	6	SALERNO	0
BERGAMO	28	MACERATA	17	SALUZZO	3
BIELLA	4	MANTOVA	15	SASSARI	1
BOLOGNA	9	MARSALA	154	SAVONA	25
BOLZANO	8	MATERA	8	SCIACCA	6
BRESCIA	61	MELFI	5	SIENA	0
BRINDISI	540	MESSINA	0	SIRACUSA	7
BUSTO ARSIZIO	23	MILANO	487	SULMONA	16
CAGLIARI	3	MODENA	2	TARANTO	2
CALTANISSETTA	1	MODICA	32	TEMPIO PAUSANIA	2
CAMERINO	0	MONDOVI'	0	TOLMEZZO	341
CAMPOBASSO	1	MONZA	48	TORINO	20
CASSINO	3	NOCERA INFERIORE	3	TORRE ANNUNZIATA	3
CATANIA	1	NOLA	17	TORTONA	2
CATANZARO	0	NOVARA	1	TRANI	8
CHIAVARI	1	ORISTANO	0	TRAPANI	6
CHIETI	6	ORVIETO	9	TREVISO	1
COSENZA	1	PADOVA	14	TRIESTE	2042
CREMONA	7	PALERMO	28	URBINO	1
CROTONE	32	PALMI	10	VARESE	29
CUNEO	1	PARMA	1	VASTO	8
FERMO	0	PATTI	2	VELLETRI	1
FIRENZE	4	PAVIA	0	VERBANIA	3
FOGGIA	6	PERUGIA	15	VERCELLI	9
FROSINONE	23	PESARO	3	VIBO VALENTIA	0
GENOVA	24	PESCARA	12	VICENZA	1
GORIZIA	817	PISA	0	VIGEVANO	0
GROSSETO	1	PISTOIA	21	VOGHERA	1

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

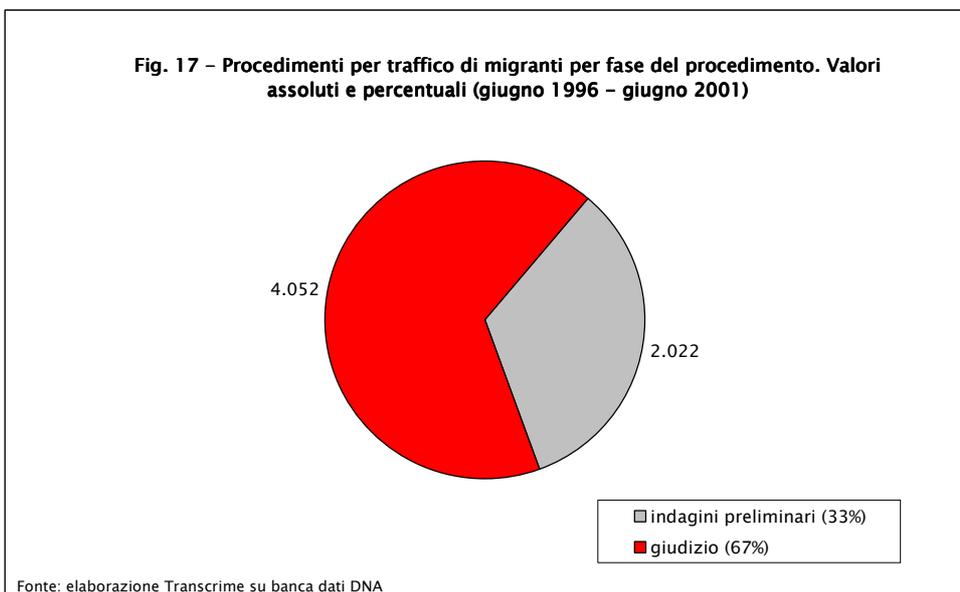
Fig. 16 – Distribuzione dei procedimenti per traffico di migranti per procura (giugno 1996 – giugno 2001)

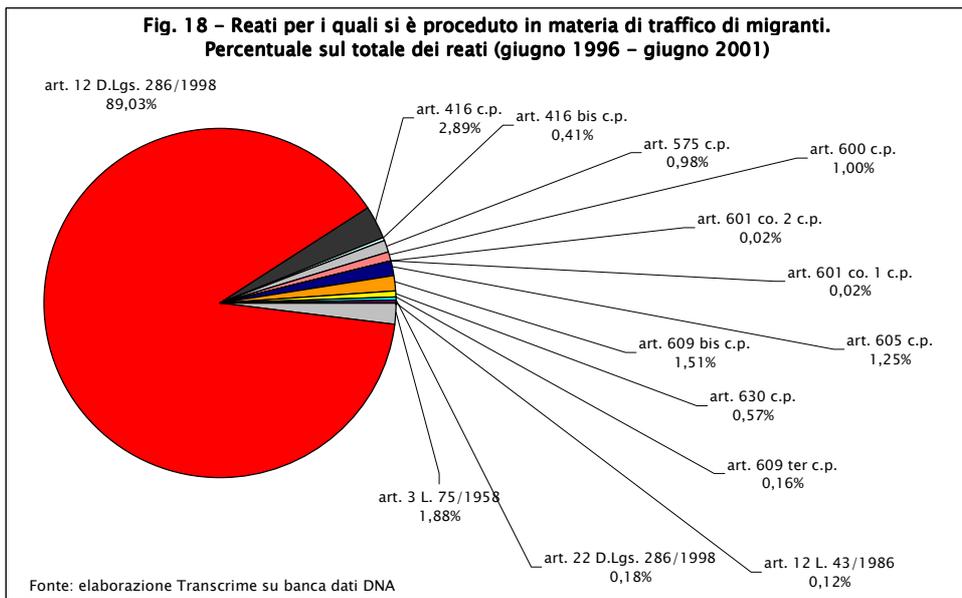


La concentrazione dei procedimenti in un ristretto gruppo di procure che si trovano su alcune delle tradizionali rotte di traffico suggerisce due ipotesi antitetiche: 1) è possibile che queste rotte siano consolidate e, nonostante i rischi, i trafficanti continuino ad usarle modificandole solo leggermente a seconda di necessità contingenti; 2) è possibile che le nuove procure – dove il traffico si potrebbe essere spostato in conseguenza dell'attività di contrasto operata dalle procure poste sulle vecchie rotte – non siano pronte ad affrontare il fenomeno. Questa scarsa capacità di azione farebbe sì che i traffici non vengano registrati da una mappatura dell'attività delle procure.

Negli anni considerati, il 33% dei procedimenti in materia di traffico si trovava ancora nella fase delle indagini preliminari, mentre il 67% in fase di giudizio (Fig. 17). La Fig. 18 evidenzia come l'articolo 12 del decreto legislativo n. 286/1998 sia la fattispecie di reato più utilizzata per reprimere il traffico di migranti. L'89% del totale dei reati contestati è riconducibile a questa fattispecie. Gli altri reati contestati rappresentano quote marginali.

Fig. 17 – Procedimenti per traffico di migranti per fase del procedimento. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 – giugno 2001)





11.2.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate

Il numero totale delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti al traffico di migranti nel periodo considerato è stato 7.540, di cui 801 di sesso femminile, pari al 10,62% (si veda Tab. 7). Ad un primo confronto con i procedimenti in materia di tratta, si possono fare due considerazioni:

1. le donne che commettono reati di traffico sono, in proporzione, meno delle donne che commettono reati di tratta. Nel traffico le donne autrici di reato sono il 10,62% del totale, nella tratta il 16%;
2. in 6.074 procedimenti per traffico le persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate sono 7.540. Si ricava una media a procedimento di poco più di una persona (1,24). Si può dedurre che i procedimenti per traffico sono raramente a carico di gruppi criminali e più spesso riguardano singoli *passeurs*, ultimo anello, più visibile, della catena. Quest'aspetto risalta ancora di più se si opera un confronto con i casi di tratta. Qui, in 2.930 procedimenti, le persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate sono state 7.582, con una media per procedimento di 2,59. Quanto emerge da questi numeri non sembra fotografare la realtà, ma piuttosto l'azione delle procure che raramente riescono ad investigare sull'intero e complesso processo del traffico. Il traffico di migranti infatti è spesso attività illegale più organizzata della tratta a scopo di sfruttamento.

Tab. 7 - Persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate per traffico di migranti per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 - giugno 2001)

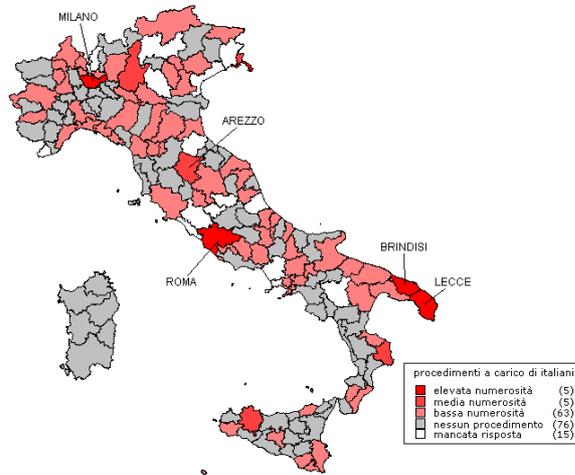
Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	% Totale
Albania	1370	58	1428	20,33	7,24	18,94
Bosnia	88	6	94	1,31	0,75	1,25
Bulgaria	38	3	41	0,56	0,37	0,54
Cina	510	73	583	7,57	9,11	7,73
Colombia	21	10	31	0,31	1,25	0,41
Croazia	88	11	99	1,31	1,37	1,31
Filippine	33	17	50	0,49	2,12	0,66
Francia	16	1	17	0,24	0,12	0,23
Germania	28	3	31	0,42	0,37	0,41
India	56	6	62	0,83	0,75	0,82
Italia	1842	266	2108	27,33	33,21	27,96
Jugoslavia	423	31	454	6,28	3,87	6,02
Lituania	1	0	1	0,01	0,00	0,01
Macedonia	151	3	154	2,24	0,37	2,04
Marocco	222	3	225	3,29	0,37	2,98
Moldavia	31	16	47	0,46	2,00	0,62
Nigeria	26	13	39	0,39	1,62	0,52
Pakistan	42	1	43	0,62	0,12	0,57
Polonia	27	15	42	0,40	1,87	0,56
Regno Unito	4	1	5	0,06	0,12	0,07
Repubblica Ceca	20	3	23	0,30	0,37	0,31
Romania	565	64	629	8,38	7,99	8,34
Russia	10	9	19	0,15	1,12	0,25
Santo Domingo	0	2	2	0,00	0,25	0,03
Serbia	9	0	9	0,13	0,00	0,12
Slovacchia	3	0	3	0,04	0,00	0,04
Slovenia	216	20	236	3,21	2,50	3,13
Sri Lanka	44	1	45	0,65	0,12	0,60
Turchia	168	2	170	2,49	0,25	2,25
Ucraina	21	12	33	0,31	1,50	0,44
Ungheria	37	3	40	0,55	0,37	0,53
Tunisia	166	35	201	2,46	4,37	2,67
Altro	463	113	576	6,87	14,11	7,64
Totale	6739	801	7540	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Il traffico di migranti, come la tratta, è un'attività saldamente in mano a persone straniere, che rappresentano il 72,04% del totale degli autori. Solo il 27,96% è italiano. A parte gli italiani, che, come accade per la tratta e come emerge anche dai risultati delle interviste ai pubblici ministeri (si veda capitolo 12), offrono prestazioni di supporto agli stranieri, le nazionalità più rappresentate fra gli autori sono state l'albanese (1.428 persone, 18,94% del totale), la rumena (629 persone, 8,34% del totale), la cinese (583 persone, 7,73% del totale) e la jugoslava (454 persone, 6,02% del totale). Le Figg. 19-23 mostrano le procure dove si sono concentrati i procedimenti a carico delle cinque nazionalità più coinvolte (italiana, albanese, rumena, cinese e jugoslava).

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di traffico a carico di italiani sono state Lecce, Brindisi, Roma, Arezzo e Milano (Fig. 19). A Lecce e Brindisi, come risulta anche dalle interviste ai procuratori (si veda capitolo 12), gli italiani forniscono una serie di servizi ai trafficanti stranieri. Questi servizi variano dal trasporto su taxi all'accompagnamento come scorte, a forme di accoglienza per i clandestini. In queste attività risultano implicati anche malviventi che una volta vivevano dei proventi del piccolo contrabbando. In città come Roma e Milano si possono ipotizzare connivenze tra gruppi criminali e società di viaggi, agenti delle forze dell'ordine che operano negli aeroporti ed albergatori.

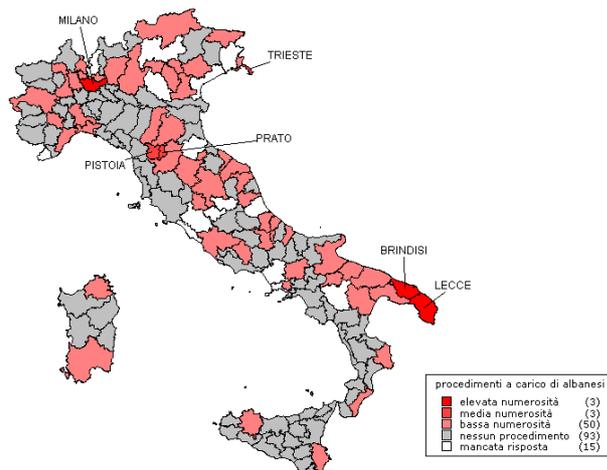
Fig. 19 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità italiana. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di traffico a carico di cittadini albanesi sono state Brindisi, Lecce, Prato, Pistoia e Milano (Fig. 20). I procedimenti a carico di albanesi sono comunque distribuiti in diverse parti del territorio. Come per la tratta, buona parte delle attività di traffico degli albanesi passano per Lecce e Bari. I procedimenti in altre città della costa rivelano attività di traffico verso zone adriatiche diverse da quelle pugliesi.

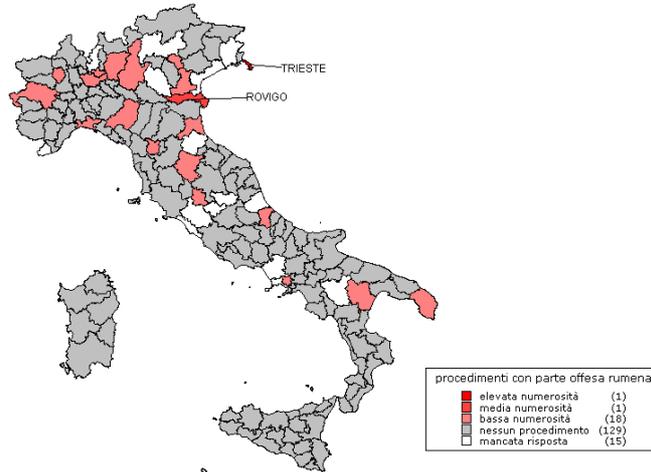
Fig. 20 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Gli autori rumeni sono presenti principalmente nei procedimenti delle procure settentrionali ed i processi a carico di trafficanti rumeni si sono concentrati soprattutto a Trieste e Rovigo (Fig. 21).

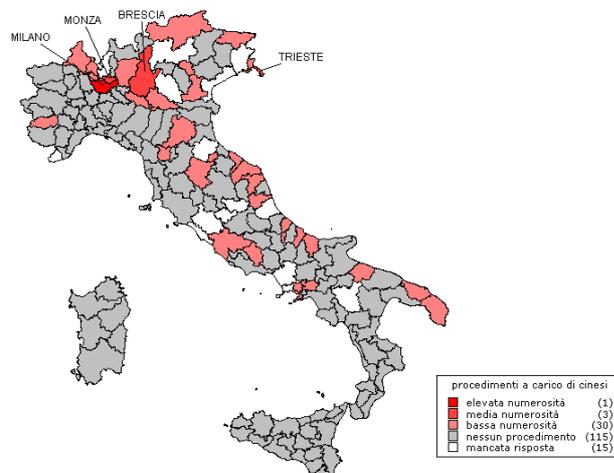
Fig. 21 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

I procedimenti a carico di cittadini cinesi, distribuiti in molte zone d'Italia, si concentrano principalmente nelle procure di Milano, Monza, Brescia e Trieste (si veda Fig. 22). Queste città sono i punti strategici per il loro traffico. In esse si trovano le teste di ponte dell'organizzazione criminale che dirige l'intero processo dalla madrepatria fino alla destinazione.

Fig. 22 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità cinese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)

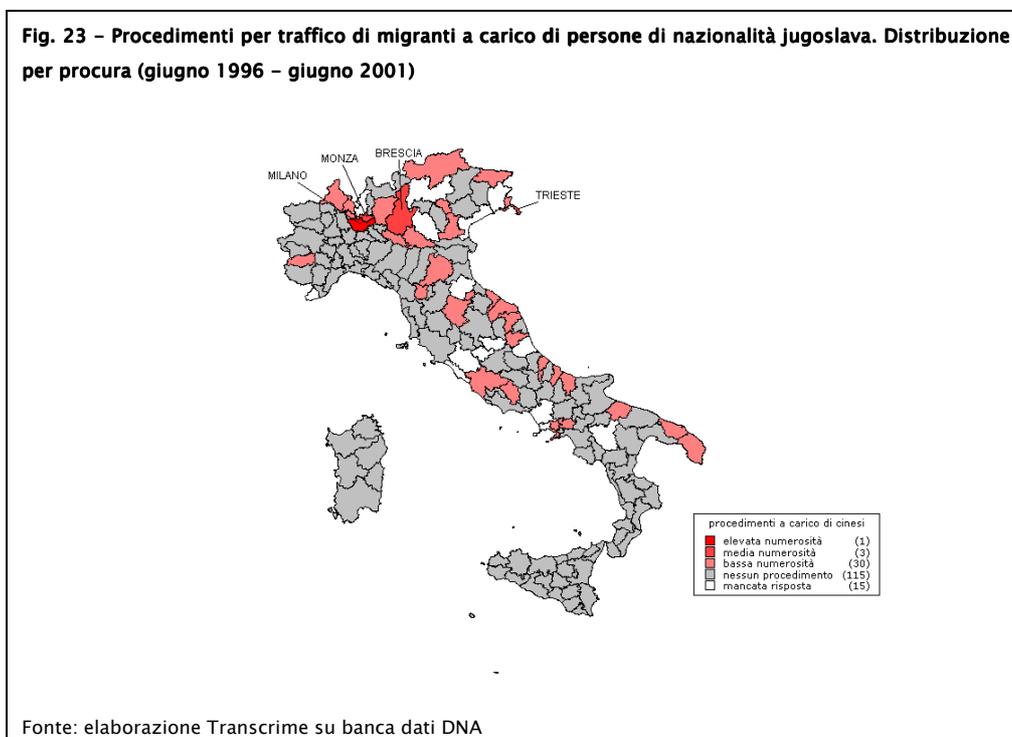


Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

I cinesi possono arrivare via aereo su Milano ed in questo caso i trafficanti si trovano in loco o nelle città limitrofe, oppure possono giungere attraverso la rotta dell'Est passando per la Slovenia.

Infine, i procedimenti di traffico a carico di cittadini jugoslavi sono sparsi in varie parti del territorio, ma sono più numerosi a Milano, Monza e Brescia (Fig. 23).

Fig. 23 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità jugoslava. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



11.2.3 Le persone offese

Il totale delle persone offese nei procedimenti per reati di traffico di migranti è stato, nel periodo considerato, 4.262 (si veda Tab. 8). 3.662, cioè l'85,92%, sono individui di sesso maschile, mentre 600 sono di sesso femminile, equivalenti al 14,08%. Ad essere trafficati sono quindi soprattutto gli uomini, e ciò vale indifferentemente per tutte le etnie.

In questa sede è opportuno esplicitare alcune considerazioni nascenti dal confronto tra: a) il numero totale delle persone offese per reati di traffico (4.262) e quelle offese per reati di tratta (2.741) e b) il numero di procedimenti per reati di traffico (6.074) e per reati di tratta (2.930). Esse sono:

- *risulta probabile che le vittime del traffico vengano a contatto con l'autorità giudiziaria meno delle vittime della tratta*, ossia la probabilità che esse vengano registrate dall'autorità è minore rispetto a quelle delle vittime della tratta. Una spiegazione può essere ricercata considerando alcuni fattori: a) la permanenza delle vittime in Italia è generalmente breve, perché sono spesso respinte alle frontiere o espulse; b) l'elevata mobilità di queste persone le rende difficilmente rintracciabili dopo i primi interrogatori; c) spesso le vittime arrivano in gruppi

consistenti e ciò ostacola materialmente la possibilità che vengano considerate come persone offese ai fini processuali;

- *i dati di presentati in questo paragrafo devono essere considerati con una certa cautela.* I ricercatori hanno notato che alcune procure non hanno compilato, nella scheda-sonda, la parte relativa alle vittime del traffico. Il numero complessivo delle persone offese potrebbe così risultare viziato per difetto.

Tab. 8 – *Persone offese nei procedimenti per traffico di migranti per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 – giugno 2001)*

Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	%Totale
Albania	141	117	258	3,85	19,50	6,05
Bosnia	11	0	11	0,30	0,00	0,26
Bulgaria	1	10	11	0,03	1,67	0,26
Cina	98	24	122	2,68	4,00	2,86
Colombia	3	3	6	0,08	0,50	0,14
Croazia	1	1	2	0,03	0,17	0,05
Filippine	1	2	3	0,03	0,33	0,07
Francia	0	2	2	0,00	0,33	0,05
Germania	2	1	3	0,05	0,17	0,07
India	6	2	8	0,16	0,33	0,19
Jugoslavia	94	16	110	2,57	2,67	2,58
Lituania	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Macedonia	14	5	19	0,38	0,83	0,45
Marocco	518	10	528	14,15	1,67	12,39
Moldavia	7	34	41	0,19	5,67	0,96
Nigeria	5	17	22	0,14	2,83	0,52
Pakistan	14	1	15	0,38	0,17	0,35
Polonia	2	41	43	0,05	6,83	1,01
Regno Unito	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Repubblica Ceca	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Romania	222	34	256	6,06	5,67	6,01
Russia	2	10	12	0,05	1,67	0,28
Santo Domingo	1	0	1	0,03	0,00	0,02
Serbia	2	0	2	0,05	0,00	0,05
Slovacchia	1	1	2	0,03	0,17	0,05
Slovenia	0	1	1	0,00	0,17	0,02
Sri Lanka	6	1	7	0,16	0,17	0,16
Turchia	158	0	158	4,31	0,00	3,71
Ucraina	62	95	157	1,69	15,83	3,68
Ungheria	0	2	2	0,00	0,33	0,05
Tunisia	414	9	423	11,31	1,50	9,92
Altri	1876	161	2037	51,23	26,83	47,79
Totale	3662	600	4262	100,00	100,00	100,00

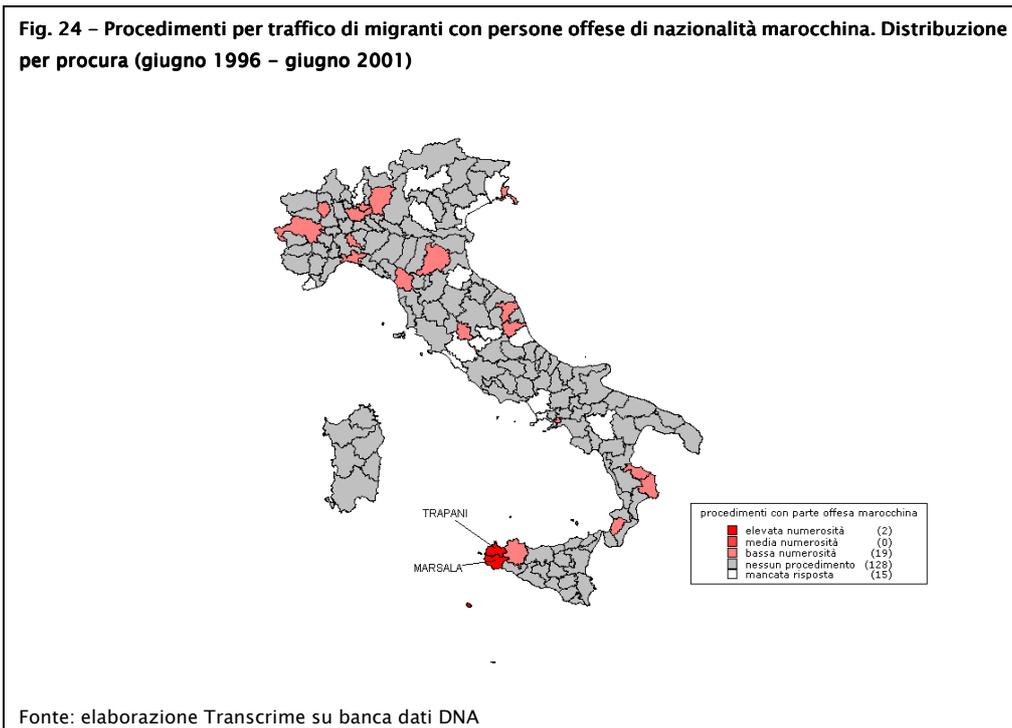
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese sono la marocchina (528 persone offese, 12,39% del totale), la tunisina (423 persone offese, 9,95% del totale), l'albanese (258 persone offese, 8,39% del totale), la rumena (256 persone offese, 6,01% del totale) e la turca (158 persone offese, 3,71% del totale).

Le Figg. 24–28 mostrano le procure dove si sono concentrati i procedimenti con persone offese delle cinque nazionalità più rappresentate nel quinquennio di riferimento.

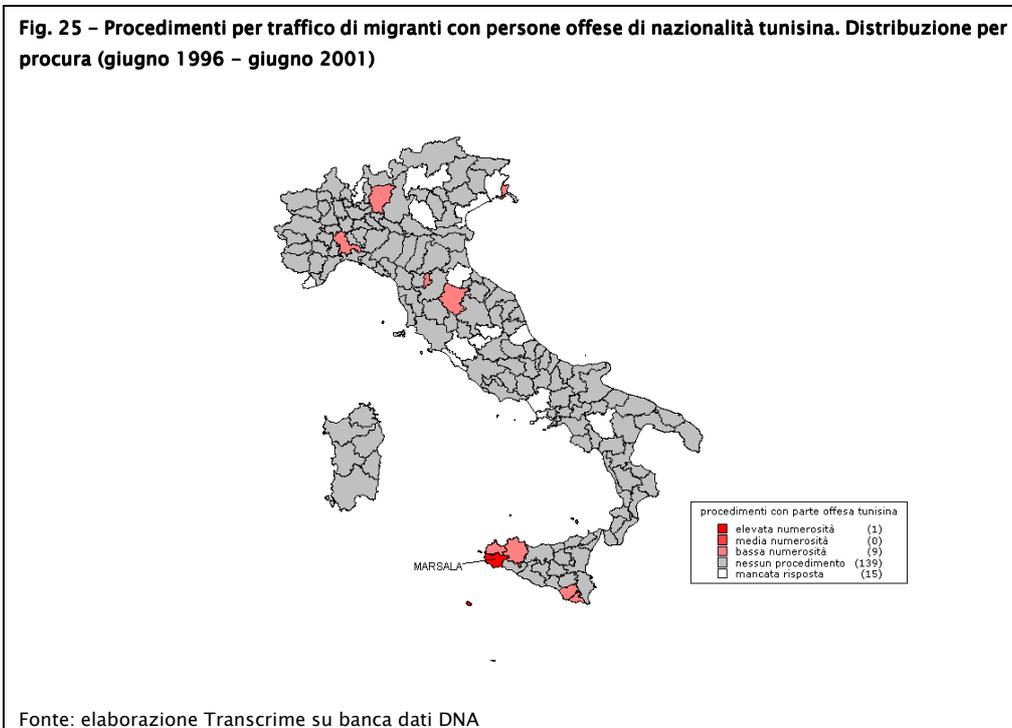
Trapani e Marsala sono le due procure ad elevata numerosità di procedimenti con persona offesa marocchina (Fig. 24). Gran parte del traffico che attraversa il Mediterraneo è stato, negli anni di riferimento, intercettato dall'attività giudiziaria di questi uffici. Molti traffici dal Marocco hanno infatti come destinazione la Sicilia.

Fig. 24 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità marocchina. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Quanto evidenziato per le persone offese di nazionalità marocchina dev'essere ribadito per quelle di nazionalità tunisina. Anche in questo caso i procedimenti si concentrano in Sicilia, con un picco nella Procura di Marsala (Fig. 25). La situazione siciliana è quindi complicata da una massiccia immigrazione clandestina via mare organizzata ai danni di africani.

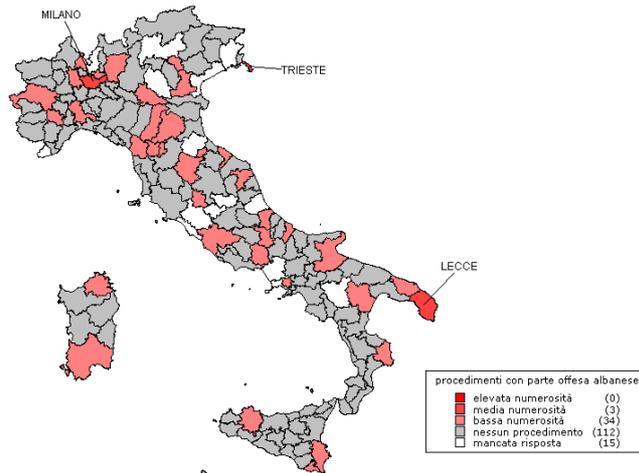
Fig. 25 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità tunisina. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Lecce, Trieste e Milano sono le procure con maggior numero di procedimenti con persone offese albanesi (Fig. 26). I traffici di albanesi passerebbero quindi

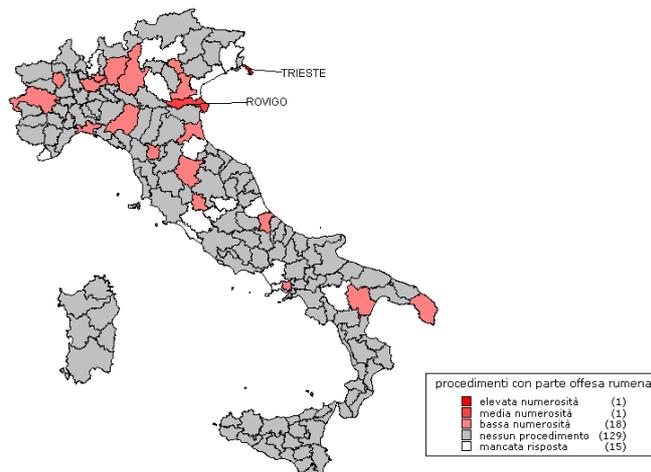
principalmente dalla Puglia e dal Friuli Venezia Giulia. Da Trieste e da Rovigo transiterebbero anche i traffici di rumeni (Fig. 27), con buona probabilità organizzati dagli stessi trafficanti che gestiscono le vittime albanesi. Le coste rodigine sono quindi punto di approdo di parte dell'immigrazione clandestina organizzata che attraversa l'Adriatico.

Fig. 26 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

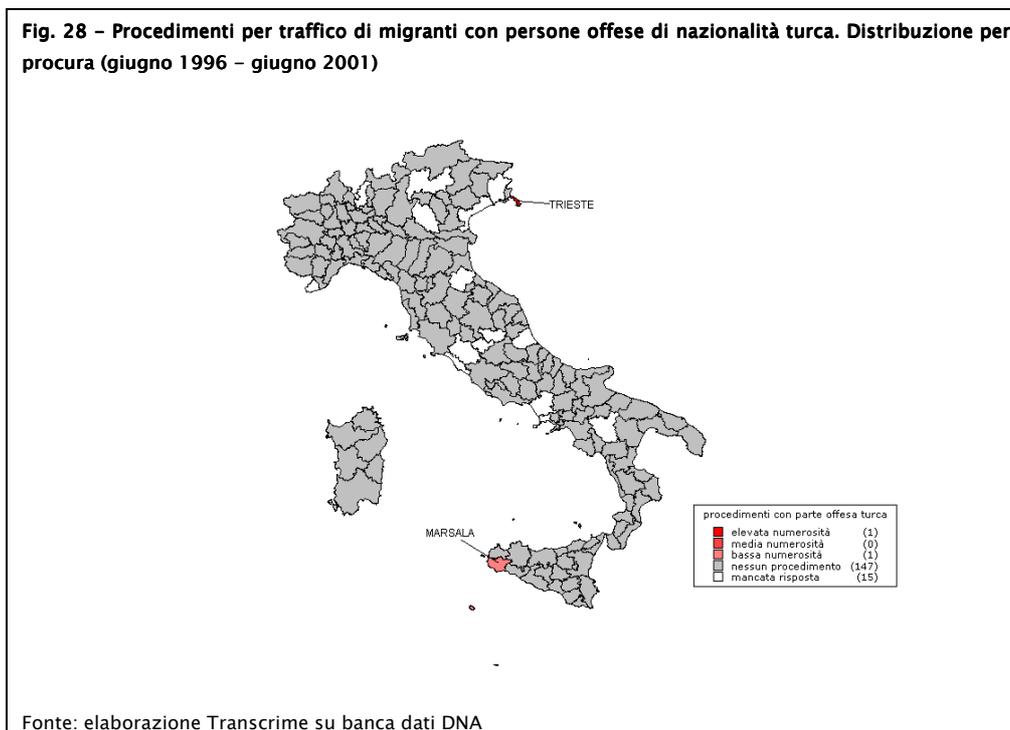
Fig. 27 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Infine, il problema dell'immigrazione curda passerebbe per Marsala e Trieste (Fig. 28).

Fig. 28 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità turca. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)



11.2.4 Una stima delle vittime del traffico

Si è già avuto modo di chiarire (§ 10.1.4) quanto sia avvertito il problema della quantificazione delle reali vittime della tratta e di quanto un monitoraggio dell'attività giudiziaria possa essere un passo essenziale per elaborare stime realistiche. Le stesse considerazioni valgono per il traffico. Le informazioni ufficiali sul numero delle vittime nei procedimenti giudiziari sono un importante punto di partenza per stimare il dato reale. Basterebbe calcolare, con l'aiuto di esperti o partendo dai risultati delle indagini di vittimizzazione, il rapporto tra le vittime che entrano in contatto con la giustizia e quelle che non lo fanno (cioè, *il numero oscuro delle vittime*). Sulla base di una definizione ragionevole di questo rapporto²⁵⁷, si produrrebbero in questo modo stime attendibili.

A partire dai dati riportati nel paragrafo 10.2.3, è quindi possibile tentare una stima del numero reale di vittime di traffico in Italia nel periodo giugno 1996–giugno 2001. Anche qui, come si è fatto per la tratta, si deve cercare di definire il rapporto persone offese registrate da questo monitoraggio per reati di traffico/numero reale di vittime del traffico.

Per la tratta si è usato, motivando le ragioni di questa scelta, un rapporto da 1/10 ad 1/20. Per il traffico, per definire questo rapporto, si deve partire dalle considerazioni fatte all'inizio del paragrafo 10.2.3, ossia: 1) è probabile che le

²⁵⁷ A tale proposito si veda Transcrime, *op. cit.*

vittime del traffico vengano a contatto con l'autorità giudiziaria meno delle vittime della tratta; 2) il numero complessivo delle persone offese registrate da questo monitoraggio può essere viziato per difetto.

Sulla base di questa premessa, sembra ragionevole fissare il rapporto tra il numero di persone offese registrate da questo monitoraggio per reati in materia di traffico e il numero reale di vittime del traffico in $1/20 - 1/40$.

I risultati di questo processo logico di stima sono riportati nella Tab. 9. Secondo il criterio suggerito, le vittime reali del traffico di migranti in Italia nel periodo giugno 1996-giugno 2001 andrebbero da un minimo di 85.240 ad un massimo di 170.480.

Tab. 9 - Persone offese nei procedimenti per traffico di migranti e stime delle vittime del traffico per nazionalità (giugno 1996 - giugno 2001)

Nazionalità	Persone offese nei procedimenti			Stime delle vittime del traffico					
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi		Femmine		Totale	
				Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Albania	141	117	258	2820	5640	2340	4680	5160	10320
Bosnia	11	0	11	220	440	0	0	220	440
Bulgaria	1	10	11	20	40	200	400	220	440
Cina	98	24	122	1960	3920	480	960	2440	4880
Colombia	3	3	6	60	120	60	120	120	240
Croazia	1	1	2	20	40	20	40	40	80
Filippine	1	2	3	20	40	40	80	60	120
Francia	0	2	2	0	0	40	80	40	80
Germania	2	1	3	40	80	20	40	60	120
India	6	2	8	120	240	40	80	160	320
Jugoslavia	94	16	110	1880	3760	320	640	2200	4400
Lituania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Macedonia	14	5	19	280	560	100	200	380	760
Marocco	518	10	528	10360	20720	200	400	10560	21120
Moldavia	7	34	41	140	280	680	1360	820	1640
Nigeria	5	17	22	100	200	340	680	440	880
Pakistan	14	1	15	280	560	20	40	300	600
Polonia	2	41	43	40	80	820	1640	860	1720
Regno Unito	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Repubblica Ceca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Romania	222	34	256	4440	8880	680	1360	5120	10240
Russia	2	10	12	40	80	200	400	240	480
Santo Domingo	1	0	1	20	40	0	0	20	40
Serbia	2	0	2	40	80	0	0	40	80
Slovacchia	1	1	2	20	40	20	40	40	80
Slovenia	0	1	1	0	0	20	40	20	40
Sri Lanka	6	1	7	120	240	20	40	140	280
Turchia	158	0	158	3160	6320	0	0	3160	6320
Ucraina	62	95	157	1240	2480	1900	3800	3140	6280
Ungheria	0	2	2	0	0	40	80	40	80
Tunisia	414	9	423	8280	16560	180	360	8460	16920
Altri	1876	161	2037	37520	75040	3220	6440	40740	81480
Totale	3662	600	4262	73240	146480	12000	24000	85240	170480

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

12.

I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: IL FENOMENO E LA SUA PREVENZIONE

La mappatura dei procedimenti in corso presso le procure italiane (si veda capitolo 12) ha consentito al Comitato Scientifico del progetto di ricerca di selezionare le quindici procure più attive nel contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti. Si tratta delle procure di: Arezzo, Ascoli Piceno, Brescia, Brindisi, Crotone, Genova, Gorizia, Lecce, Milano, Palermo, Perugia, Roma, Tolmezzo, Torino, Trieste.

In ciascuna procura, su indicazioni del responsabile, sono stati individuati i procuratori con maggiore esperienza nel settore. Questi magistrati sono stati intervistati utilizzando un questionario semi-strutturato (si veda *Annesso B*). Il questionario era composto di due parti: la prima relativa al fenomeno ed alla sua prevenzione e la seconda all'attività giudiziaria.

Questo capitolo presenta le risposte dei pubblici ministeri alla prima parte del questionario (il fenomeno e la sua prevenzione). Le informazioni si riferiscono a procedimenti giudiziari - in fase di indagini preliminari, di giudizio, o per cui sia stata emessa una sentenza di condanna - trattati dalle procure tra il 1996 ed il 2002.

Le quindici procure più attive sono collocate in zone nevralgiche del territorio nazionale, ossia:

- 1) *lungo le zone di frontiera, terrestre e marittima*. Il Friuli Venezia Giulia e la Puglia sono le regioni interessate, la prima con le Procure di Gorizia, Tolmezzo e Trieste e la seconda con quelle di Brindisi e Lecce;
- 2) *nei grandi centri urbani in corrispondenza di importanti scali ferroviari, aeroportuali o altre vie di comunicazione (anche con l'estero)*. Si tratta, al Nord, delle Procure di Genova, Torino, Milano e Brescia, al Centro della Procura di Roma, e al Sud di quella di Palermo;
- 3) *in piccole città del Centro Italia la cui economia si fonda principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria calzaturiera e conciaria*, attività che potenzialmente generano una domanda di servizi illegali. Si tratta delle Procure di Perugia, Arezzo ed Ascoli Piceno.

L'obiettivo degli intervistatori è stato acquisire informazioni aggiornate e comparabili tra le diverse aree italiane sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento e sul traffico di migranti. L'attenzione si è concentrata sulle modalità operative delle attività criminali e sulle caratteristiche di autori e vittime dei reati. Ciò al fine di migliorare la prevenzione di queste attività illecite, sulla base delle conoscenze ottenute e dei suggerimenti dei pubblici ministeri. Infatti, comprendere il *modus operandi* della criminalità organizzata - ed in particolare le risorse e le opportunità che essa sfrutta, e le vulnerabilità istituzionali e soggettive (delle

vittime) su cui va da incidere – permette di sviluppare risposte preventive efficaci. Si tratta di un approccio del tipo "conoscere per prevenire"²⁵⁸.

La partecipazione dei pubblici ministeri e l'aiuto di funzionari di polizia giudiziaria presso le procure hanno assicurato la qualità dei risultati.

Sembra opportuno premettere che, nonostante siano emerse modalità di ingresso nel territorio italiano analoghe per tratta e traffico, si è scelto di mantenere distinta l'analisi delle due attività criminali. Questo approccio bipartito ha permesso di rispettare lo schema dell'intervista ai pubblici ministeri, consentendo di riportare fedelmente le informazioni fornite.

Il primo aspetto che emerge dai risultati delle interviste è che ogni procura è interessata prevalentemente da una delle due attività illecite. Così, ad esempio, le Procure di Trieste, Gorizia e Crotone sono implicate in via quasi esclusiva in procedimenti relativi al traffico di migranti; mentre Brescia, Perugia, Arezzo ed Ascoli Piceno in casi di tratta a scopo di sfruttamento. Questa prevalenza di un'attività criminale rispetto all'altra nel lavoro giudiziario sembra dipendere dalla collocazione e dalle risorse economiche disponibili nel distretto della procura. Si determina così una connessione tra tratta e traffico ed il contesto geografico, sociale ed economico di riferimento.

Ma quali sono le caratteristiche dei fenomeni illeciti in esame, degli autori dei reati e delle vittime? Quali le modalità operative dei gruppi criminali coinvolti nella tratta e nel traffico? Quali conoscenze fornite dalle procure permettono, se sistematizzate, di raggiungere una visione nazionale dei problemi e di disegnare efficaci strategie di prevenzione? Quali, in particolare, i suggerimenti dei procuratori in materia di prevenzione? Nelle sezioni che seguono si cerca di rispondere a queste domande, distinguendo la tratta dal traffico.

12.1 INFORMAZIONI SULLA TRATTA DI ESSERI UMANI A SCOPO DI SFRUTTAMENTO

Le Procure intervistate che hanno indagato casi di tratta a scopo di sfruttamento sono Torino, Genova, Brescia, Milano, Ascoli Piceno, Perugia, Arezzo, Roma, Lecce, Brindisi e Palermo. Quasi totale è invece l'assenza di informazioni su questo fenomeno da parte delle procure situate lungo i confini nazionali²⁵⁹. Questo non significa che casi di tratta a scopo di sfruttamento, specie sessuale, non transitino per queste zone, ma piuttosto che la competenza territoriale di queste procure riguarda esclusivamente il reato di attraversamento illegale del confine di stato e non lo sfruttamento che, seppure evidente, avviene invece quasi sempre altrove, al di fuori dei territori di competenza.

²⁵⁸ D.B. Cornish, R.V. Clarke, "Analysing Organised Crime", in A.R. Piquero, S.G. Tibbetts (a cura di), *Rational Choice and Criminal Behaviour*, Routledge Press, New York, pp. 41–63; A. Di Nicola, "Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation: Knowledge-based Preventative Strategies from Italy", in M. Gill (a cura di), *Managing Security. Crime at Work. Volume 3*, Perpetuity Press, Leicester, 2003.

²⁵⁹ In particolare Trieste, Gorizia, Tolmezzo e Crotone.

I casi di tratta a scopo di sfruttamento di queste procure si differenziano per tipo di sfruttamento²⁶⁰: lavoro nero, sfruttamento minorile, prostituzione, accattonaggio, ed altro. La prevalenza di una forma di sfruttamento rispetto alle altre dipende da più fattori, tra cui: la collocazione geografica dell'area su cui la procura ha competenza, le risorse socio - economiche e le attività produttive svolte sul territorio. Le principali forme di sfruttamento sono comunque la prostituzione ed il lavoro sommerso. La prima sembra essere molto più diffusa del secondo.

Per quanto riguarda la *tratta a scopo di sfruttamento sessuale*, negli ultimi cinque anni il fenomeno ha assunto dimensioni allarmanti nel territorio torinese²⁶¹. Sono coinvolte soprattutto donne nigeriane e dell'Europa dell'Est, tra cui sono in aumento le rumene. I procedimenti iscritti riguardano principalmente reati di sfruttamento, induzione e favoreggiamento della prostituzione, lesioni e tentato omicidio. È stato contestato anche il reato di estorsione in relazione a fatti di sequestro di documenti di identità, che venivano resi solo al saldo del debito contratto alla partenza.

Anche la Procura di Genova ha trattato casi di sfruttamento sessuale di donne di varia nazionalità. I filoni di indagine sugli organizzatori della tratta si concentrano principalmente su soggetti albanesi, nigeriani e dell'Europa dell'Est.

Il *corpus* più consistente delle indagini della Procura di Perugia in materia di traffico di persone è legato allo sfruttamento della prostituzione, esercitato per strada, in alberghi e case appositamente predisposte. Le due operazioni investigative più rilevanti realizzate nel quinquennio 1996 -2001, denominate "Girasole", hanno visto il coinvolgimento di professionisti ed imprenditori italiani, ed hanno portato all'arresto di oltre 200 persone.

Un numero considerevole di casi di tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale si è registrato anche nei territori di competenza delle Procure di Roma e di Palermo. Le Procure di Lecce e Brindisi, chiamate principalmente a contrastare il traffico di migranti, hanno evidenziato alcuni casi, sebbene sporadici.

Presso le Procure di Milano, Brescia, Arezzo ed Ascoli Piceno, oltre allo sfruttamento sessuale, si sono segnalati casi di lavoro nero e accattonaggio da parte di minori.

È indubbio che le risorse economiche ed industriali del Nord Italia facciano di quest'area un polo di attrazione per i migranti clandestini. Essi, date la loro condizione di illegalità, sono più frequentemente oggetto di sfruttamento in settori di mercato dove la manodopera scarseggia o la domanda è alta a fronte di un'offerta nazionale insufficiente. Il territorio milanese e bresciano, ad esempio, è un punto d'arrivo nevralgico. La sua collocazione geografica e la sua ricchezza sono fattori ideali per lo sviluppo di forme di sfruttamento quali la prostituzione ed il lavoro nero.

²⁶⁰ Le tipologie di sfruttamento riportate all'art. 3 del Protocollo sul traffico di persone allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla Criminalità Organizzata Transnazionale del dicembre 2000 sono: sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o prestazioni forzati, riduzione in schiavitù o pratiche analoghe, asservimento e prelievo di organi.

²⁶¹ Una media di 100 casi l'anno.

Anche la provincia di Arezzo è interessata da questi due tipi di sfruttamento. Lo sfruttamento lavorativo avviene soprattutto nell'industria edile²⁶².

La Procura di Ascoli Piceno ha affrontato casi di sfruttamento sessuale e, in misura più limitata, di sfruttamento del lavoro nero in relazione alle fiorenti attività nei settori turistico, calzaturiero e della pelletteria²⁶³. La presenza di piccole e medie imprese, operanti nella pelletteria e nell'artigianato locale, offre infatti spazio ad un'economia sommersa che sfrutta la forza lavoro di immigrati clandestini come vantaggio competitivo.

Lo sfruttamento di immigrati illegali nel lavoro nero riguarda prevalentemente, anche se non esclusivamente, persone di nazionalità cinese. Il fenomeno è gestito da organizzazioni etniche che predispongono in Italia laboratori clandestini, in cui il personale immigrato è costretto a vivere e lavorare in condizioni igienico - sanitarie ed umane intollerabili²⁶⁴.

Anche per la tratta di persone a scopo di sfruttamento, la conoscenza del *modus operandi* può portare ad individuare le condizioni che ne facilitano la commissione e a suggerire i punti di intervento per la lotta a questo crimine. Si procede quindi ad analizzare le modalità operative delle principali fasi attraverso cui si snoda il fenomeno della tratta.

12.1.1 Il fenomeno

La tratta di persone a scopo di sfruttamento presenta, nelle modalità di reclutamento, trasporto ed entrata nel territorio nazionale, alcuni elementi in comune con il traffico di migranti.

Per una presentazione più logica e completa, si preferisce qui adottare una distinzione tra le due forme di sfruttamento risultate più comuni in Italia: lavoro nero e prostituzione.

²⁶² Nel procedimento di cui si è avuta notizia nel corso dell'intervista è stato contestato l'art. 22, comma 10, T.U. Immigrazione, ossia "Occupazione alle proprie dipendenze di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dalla legge, ovvero il cui permesso sia scaduto, revocato o annullato". Il motivo sta nel fatto che lo "sfruttamento" non emerge in modo chiaro, a causa degli artifici usati per occultarlo o per la natura sostanzialmente sinallagmatica dei rapporti lavorativi. Per questa ragione non si possono contestare i reati di "riduzione in schiavitù" o di "favoreggiamento della permanenza dello straniero in condizione di illegalità al fine di trarne profitto", ex art. 12, comma 5, T.U. Immigrazione.

²⁶³ L'offerta di servizi sessuali si è sviluppata attraverso un particolare meccanismo che ha incrementato, dalla prima metà degli anni Novanta, le presenze provenienti dall'Est europeo. La borghesia dell'ex Unione Sovietica veniva nella provincia di Ascoli Piceno ad acquistare prodotti di pelletteria, calzature e artigianato locale, per rivenderli nei paesi d'origine. A seguito di ciò, si è sviluppato un "sistema indotto" dedito al trasporto di ragazze che, spinte dal desiderio di migliorare le proprie condizioni di vita, si sono dedicate alla prostituzione, praticando prezzi concorrenziali rispetto a quelli della prostituzione italiana.

²⁶⁴ Il coinvolgimento delle imprese locali non è provato direttamente perché il rapporto tra queste e le aziende cinesi è supportato da regolari contratti di fornitura. Resta pur sempre il fatto che, richiedendo le aziende locali i prodotti e/o servizi di queste aziende che si avvalgono di collaboratori clandestini, avallano di fatto le loro pratiche, costituendo la domanda che alimenta queste stesse aziende "al limite della legalità".

A. Sfruttamento nel mercato del lavoro nero

A) RECLUTAMENTO

Il *reclutamento* relativo allo sfruttamento nel lavoro nero in genere avviene tramite contatto diretto. Un membro dell'organizzazione specializzata nella tratta prende contatto con le vittime nel paese d'origine, prospettando la possibilità di un lavoro ben retribuito all'estero. Questi emissari, di solito, sono della stessa etnia delle vittime. Talvolta capita che ad ordinare il reclutamento sia un immigrato, regolarmente in Italia e titolare di un'attività imprenditoriale. Le vittime vengono spesso ingannate sul tipo di lavoro che svolgeranno e sulla retribuzione²⁶⁵.

Accanto a questa modalità, accade talora che il contatto sia sollecitato direttamente dalla vittima. Sono i casi in cui la vittima si vede costretta a lasciare il proprio paese per impellente necessità o interesse. In quest'ipotesi - che per i cinesi è la più frequente - il malcapitato diventa un vero e proprio "schiavo" dell'organizzazione.

Si può ipotizzare che la *selezione* avvenga tenendo conto delle possibilità economiche che il migrante ha di pagare il viaggio e della sua capacità di lavoro.

B) TRASPORTO

Non è sempre possibile identificare i percorsi di tratta. I migranti giungono da diverse vie e, nella maggior parte dei casi, usufruiscono di normali mezzi di trasporto pubblici e/o privati. Per i cittadini cinesi, le modalità e rotte di trasporto sono quelle comunemente usate per il traffico (si veda la sezione 11.2).

C) ENTRATA

Come per il trasporto, anche nel caso dell'ingresso è difficile delineare con precisione le vie d'accesso, sia per la loro varietà che per la scarsità di informazioni a riguardo.

È sicuro che l'entrata in Italia possa avvenire anche in modo apparentemente regolare, con documenti falsi o che camuffano la reale identità o l'occupazione delle vittime.

Nei casi trattati dalla Procura di Arezzo, è emerso che l'ingresso in Italia di soggetti rumeni avveniva con permessi di soggiorno per "distacco lavorativo". Tali permessi, apparentemente regolari, erano in realtà ottenuti in modo improprio dal titolare rumeno di un'impresa edile italiana, al fine di impiegare la manodopera in appalti successivi, o di cederla ad altri imprenditori.

²⁶⁵ Esempio è il caso di persone altamente qualificate (ad esempio ingegneri) che vengono impiegate come semplici manovali e costretti ad orari e condizioni di lavoro disumani a fronte di una bassissima retribuzione.

Le indagini condotte da altre procure sull'argomento, hanno fatto emegere un vero e proprio giro di permessi di soggiorno ottenuti in base a falsi presupposti (false attestazioni di lavoro, con la frequente complicità di operatori legali)²⁶⁶.

D) SFRUTTAMENTO

Le informazioni raccolte su episodi e modalità dello sfruttamento risultatno essere di numero limitato ed in molti casi imprecise.

Le indagini della Procura di Brescia hanno dimostrato l'impiego di immigrati clandestini cinesi in laboratori di confezioni, prevalentemente gestiti da connazionali. Questi immigrati subiscono turni massacranti e vengono reclusi in ambienti che non rispettano le elementari norme igienico - sanitarie e di sicurezza sul lavoro. Il fenomeno produce indirettamente un vantaggio per i committenti del lavoro finito che possono acquistare un bene ad un costo inferiore a quello di mercato, in quanto prodotto con l'impiego di manodopera in nero.

La Procura di Arezzo ha riscontrato l'impiego di immigrati in imprese edili con mansioni di manovale. Inizialmente alle dipendenze di chi li ha fatti entrare col permesso lavorativo, vengono poi spostati o ceduti ad altre imprese. I responsabili della tratta mantengono il controllo sui lavoratori sfruttati, sottraggono loro i documenti e rivolgono minacce alle famiglie.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE E TENDENZE DEL FENOMENO DELLA TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO NEL LAVORO NERO

1. *Regolarizzazione della presenza in Italia sulla base di falsi presupposti (false attestazioni di lavoro, con la frequente complicità di operatori legali).*
2. *L'appetibilità, da parte dei consumatori, di prodotti finiti che hanno un costo inferiore a quello di mercato facilita lo sfruttamento del lavoro in nero.*

B. Sfruttamento sessuale

A) RECLUTAMENTO

Le modalità di *reclutamento* per lo sfruttamento della prostituzione variano principalmente a seconda della provenienza (etnica e geografica) delle vittime. Le

²⁶⁶ Da alcune recenti intercettazioni, si è costatata l'esistenza di un nuovo tariffario per ottenere la regolarizzazione tramite la sanatoria prevista dalla legge "Bossi-Fini": una falsa attestazione di lavoro può costare fino a € 2.500. Questa sanatoria, come era già accaduto per quelle precedenti, sembra avere creato, involontariamente, opportunità di delinquenza.

vittime in genere arrivano dalla Nigeria, dall'Albania e da altri paesi dell'Europa dell'Est²⁶⁷.

Nigeria

Per quanto riguarda la tratta dalla Nigeria, le ragazze possono essere reclutate attraverso:

- compravendita;
- conoscenza/contatto diretto (amici, conoscenti, parenti);
- cooptazione.

Nel primo caso, le ragazze vengono prese nei villaggi più poveri ed in genere vendute dalle famiglie, e non viene applicato nessun criterio di selezione, neppure estetico. Le vittime sembrano essere consapevoli fin dall'inizio dell'attività di prostituzione che svolgeranno in Italia, anche se dichiarano di essere state assicurate in merito ad una prospettiva di lavoro regolare.

La seconda modalità prevede che le ragazze siano avvicinate da conoscenti, amici di famiglia o parenti con la falsa promessa di un lavoro onesto in Europa, spesso come parrucchiere e/o sarte. Alcune procure, però, ipotizzano che nella maggior parte dei casi le ragazze conoscano il loro destino, che considerano comunque una prospettiva allettante per guadagnare molto in poco tempo.

Infine, il reclutamento può avvenire per cooptazione. Donne già trafficate e sfruttate in Italia, una volta ripagato il loro debito con gli sfruttatori, entrano nel giro dell'organizzazione criminale dedicata a questo traffico, prestandosi per servizi di reclutamento e, successivamente, di controllo delle vittime durante la fase dello sfruttamento²⁶⁸.

Albania

A differenza di quanto avviene per le donne nigeriane, in Albania il reclutamento si basa su:

- comando di un membro del clan cui la donna appartiene;
- violenza e, nei casi estremi, rapimento;
- legami sentimentali e false promesse di matrimonio.

La prima forma di reclutamento si inserisce nella cultura albanese, in cui i rapporti tra i membri di un *clan* sono regolati da un codice morale sostitutivo della legge che stabilisce ruoli, poteri e condotte dovute e che attribuisce alla donna il ruolo più basso nella scala sociale.

Con le ragazze più giovani si tenta solitamente un approccio basato su formule più persuasive. Quando non si riesce a convincerle con metodi meno aggressivi, le ragazze vengono costrette con la violenza, fino a giungere al rapimento. In alcuni casi, le ragazze vengono rapite e violentate ancora minorenni per impedire qualsiasi forma di ribellione.

²⁶⁷ La Procura di Torino segnala anche una recente tendenza allo sfruttamento della prostituzione nella comunità cinese, tradizionalmente chiusa e difficilmente coinvolta in reati al di fuori del suo ambiente. A riguardo non ci sono informazioni dettagliate e confermate, ma gli elementi indiziari indicano la presenza di "case di appuntamento" mascherate in forma di istituti di massaggio, dove si praticano attività di carattere sessuale ad esclusione di rapporti sessuali completi. Lo sfruttamento delle donne cinesi sembra avvenire ad opera di connazionali.

²⁶⁸ È questa la figura delle *maman*, donne nigeriane non più giovani (o "abili" all'attività di prostituzione) che sfruttano, in proprio o per conto di organizzazioni criminali, il lavoro delle ragazze nigeriane, trattenendo i loro guadagni e gestendo le loro vite, non solo professionali.

Le donne più adulte sono invece convinte con la promessa di un rapporto coniugale con il trafficante o di migliorare le proprie condizioni di vita e quelle della coppia (quando sono fidanzate con il loro sfruttatore).

Europa dell'Est

Quanto alle donne provenienti dall'Europa dell'Est²⁶⁹, le modalità di reclutamento sono varie e dipendendo dal paese d'origine e dalle caratteristiche della persona da reclutare. Tra le forme più comuni si riscontrano:

- contatto diretto in locali notturni (per coloro che già esercitano la prostituzione nel paese di provenienza);
- agenzie di moda e spettacolo e/o di viaggi-studio, che si presentano tramite inserzioni pubblicitarie in giornali locali;
- conoscenza diretta e/o indiretta di amici, parenti o simili;
- ingaggio direttamente in Italia.

Le donne che già lavorano nel mondo della prostituzione nel paese d'origine vengono contattate da soggetti (talvolta noti) che offrono loro una possibilità d'impiego in Italia come ballerine nei *night* o prostitute, allettandole con promesse di lautissimi e rapidi guadagni²⁷⁰. In questo caso le vittime sono perfettamente consapevoli della loro futura attività professionale, ma ignorano le condizioni di vita e di lavoro cui saranno sottoposte e la destinazione di buona parte (se non la totalità) dei loro guadagni all'organizzazione criminale.

Vi è poi una serie di agenzie specializzate nell'organizzazione di viaggi-studio e/o nel collocamento all'estero nel campo della moda e dello spettacolo. Queste agenzie utilizzano inserzioni pubblicitarie su giornali locali. Nel caso delle agenzie di moda e di spettacolo, ad essere vittima di questi "raggiri" sono ragazzine di bella presenza affascinate da un futuro sulle passerelle o davanti alle telecamere.

Il reclutamento può inoltre avvenire sfruttando la conoscenza (diretta o indiretta) della vittima: ex fidanzati o amici d'infanzia avvicinano le ragazze e le convincono, grazie al rapporto di amicizia e fiducia, di quanto si possano arricchire velocemente esercitando la prostituzione all'estero.

Infine, l'ingaggio può avvenire direttamente in Italia. In questo caso, ragazze giunte clandestinamente senza il supporto di un'organizzazione criminale, o arrivate legalmente con visti turistici o di studio, vengono convinte a trattenersi oltre lo scadere del permesso per prostituirsi. Le vittime accettano perché hanno bisogno di una fonte di sostentamento, essendo prive di contatti in Italia e senza regolari documenti. Il controllo su questo tipo di prostituzione viene esercitato dalla piccola malavita locale e non dalle grandi organizzazioni criminali.

Non si registrano in genere forme violente di reclutamento, ad eccezione di alcuni casi di minorenni sequestrate e costrette a prostituirsi in Italia.

A differenza delle donne di altre etnie, le ragazze dell'Europa dell'Est subiscono una vera e propria *selezione*, fondata su tre criteri: età (rigorosamente giovane²⁷¹), bellezza e capacità sessuali. La solvibilità non viene presa in considerazione, poiché le ragazze salderanno il debito contratto con l'attività di meretricio.

²⁶⁹ Romania, paesi Baltici, Ucraina, Russia, Bielorussia, Moldavia ed ex repubbliche sovietiche in genere, tra i paesi più coinvolti.

²⁷⁰ In questo specifico ambito di reclutamento, l'80% dei casi è costituito da ragazze che scelgono volontariamente di venire in Occidente per prostituirsi.

²⁷¹ Anche minorenni, data l'elevata richiesta di ragazze vergini.

B) TRASPORTO

Per la fase del trasporto, si possono individuare alcune rotte della tratta a scopo di sfruttamento sessuale verso l'Italia. Esse corrispondono alle località precedentemente identificate con riferimento alla provenienza delle vittime: Nigeria, Albania, Europa dell'Est.

Nigeria

Dopo essere state reclutate, le ragazze vengono accompagnate in una delle grandi città nigeriane (Lagos, Benin City). Qui, in attesa dei documenti necessari per l'espatrio, sono ospitate nell'abitazione di una donna appartenente all'organizzazione criminale e vengono sottoposte a riti *voodoo* che servono per instaurare condizioni di assoggettamento. Le vittime sono quindi imbarcate su voli verso capitali europee (Parigi, Berlino, Amsterdam, ecc.), da dove raggiungono l'Italia in treno alla volta dei grandi centri urbani, come Genova, Roma, Napoli e Palermo. Secondo i casi trattati dalla Procura di Torino, le ragazze possono anche giungere direttamente in Italia, con voli diretti a Milano e/o Roma. Da qui, con mezzi di trasporto pubblici o privati (in genere tassisti collusi) e con la complicità del gruppo criminale che ne ha curato l'ingresso clandestino, raggiungono altre città del Nord.

Albania

Il viaggio dall'Albania si articola in un primo trasferimento delle ragazze dalle zone interne del paese a Valona, o ad altre città portuali, in attesa di imbarco. In questa fase, le ragazze più giovani e ribelli vengono sottoposte a violenze fisiche e sessuali, spesso di inaudita ferocia. Il viaggio prosegue poi in gommone lungo il Canale d'Otranto.

Lo sbarco avviene sulle coste pugliesi del Salento e vede la complicità di italiani, che avvertono dell'eventuale presenza di forze dell'ordine addette al pattugliamento e controllo delle coste. Al punto di approdo, le ragazze sono prelevate da un membro dell'organizzazione criminale che le trasporta in auto alla stazione ferroviaria più vicina. Da qui raggiungono, in treno, le destinazioni finali.

Europa dell'Est

Il Canale d'Otranto costituisce una delle rotte di snodo anche per la tratta di donne dell'Europa dell'Est, in particolare dai suoi paesi meridionali: Moldavia, Bulgaria e Romania. L'Albania è quindi punto di partenza per le albanesi e destinazione intermedia per altre etnie dell'Est.

Il viaggio dagli stati dell'Est europeo, data la lontananza dal paese di destinazione (sia esso l'Italia o altro stato dell'Unione europea), si compone di più parti, gestite da differenti gruppi criminali. La prima, consistente nel trasporto via terra dal paese d'origine all'Albania attraverso i Balcani, viene gestita da organizzazioni di connazionali delle vittime²⁷². Una rete di individui si occupa dell'attività di vendita e acquisto delle donne, che vengono cedute e comprate più volte. Ad ogni passaggio di proprietà la vittima subisce violenze fisiche, soprattutto sessuali, in quanto ogni acquirente vuole "testare la merce" e dettare immediatamente le condizioni di potere. Con l'aumentare del numero delle cessioni ed acquisizioni e l'avvicinarsi al mercato di utilizzazione commerciale del "prodotto" (la prostituzione), i prezzi delle donne aumentano. Gli acquirenti finali appartengono a gruppi criminali albanesi,

²⁷² Donne sfruttate sul mercato della prostituzione, ma anche minori destinati all'accattonaggio.

che ne curano il trasferimento in Italia e quindi lo sfruttamento. Il trasporto *via mare* a bordo di traghetti di linea o di gommoni appartenenti ai cosiddetti "scafisti" rappresenta la seconda ed ultima parte del viaggio.

Accanto a questa rotta, ne esiste però una seconda che parte principalmente dalla Russia e dall'Ucraina, e talvolta dalla Romania, e si snoda attraverso Ungheria²⁷³ ed Austria²⁷⁴, raggiungendo l'Italia dal valico di Tarvisio, se l'ingresso avviene con documenti regolari, oppure dai confini della provincia di Trieste, se l'ingresso è clandestino.

C) ENTRATA

In questa fase si possono individuare forme di ingresso clandestino o apparentemente regolare delle vittime. In questo ultimo caso viene fatto uso di documenti contraffatti e/o permessi di soggiorno falsificati e della corruzione di ufficiali di polizia. Varianti si riscontrano in ragione delle diverse etnie.

Nigeria

Dalla casistica riportata dalle procure è emerso che le ragazze nigeriane entrano in Italia in modo regolare o apparentemente tale. Ciò permette loro di transitare attraverso scali aeroportuali internazionali.

Le Procure di Genova e Palermo hanno riscontrato ingressi con *documenti regolari* (ad esempio passaporti legali e/o permessi e visti turistici). Questi vengono però sottratti alle vittime non appena giunte in Italia. Per riscattarli, le ragazze devono pagare all'organizzazione criminale un'ingente somma, che guadagneranno prostituendosi. Quando si parla invece di ingressi apparentemente regolari, si tratta dei casi in cui le donne ricevono, al momento della partenza, un passaporto riportante la propria fotografia, ma dati anagrafici alterati.

Quanto agli episodi di *corruzione*, pare importante sottolineare che le ragazze, prima del loro trasferimento in Europa, trascorrono un periodo d'attesa nei grandi centri urbani della Nigeria. Ciò è dovuto al fatto che l'organizzazione criminale che gestisce la tratta deve attendere la presenza di un funzionario o agente di polizia compiacente per ottenere le autorizzazioni necessarie.

Per quanto riguarda invece il coinvolgimento di autorità italiane, è da segnalare un episodio del 1996. In quell'anno l'ambasciata italiana a Lagos fu coinvolta nell'emissione di visti turistici rilasciati in base a falsi motivi. I membri dell'organizzazione criminale portavano pacchetti di passaporti con richieste di visto per motivi turistici, che venivano concessi dietro pagamento di somme di denaro. I visti avevano durata di tre mesi e consentivano così alle ragazze di giungere regolarmente in Italia, proseguendo poi la loro permanenza in modo irregolare.

²⁷³ L'Ungheria è il punto d'incontro di diverse rotte. Per questa ragione il paese è divenuto il luogo di raccolta dei clandestini (vittime tanto di tratta che di traffico) anche grazie al dilagare della corruzione dei funzionari di dogana. Lungo questa rotta le vittime non si prostituiscono mai negli stati di passaggio, ma subiscono talvolta violenza sessuale da parte dei soggetti che le prendono in carico.

²⁷⁴ È frequente il passaggio dal confine austriaco di *Nickelsdorf*.

Albania

L'ingresso in Italia delle ragazze albanesi è clandestino quando giungono con il servizio degli "scafisti" sui gommoni, mentre è apparentemente regolare quando arrivano a bordo di traghetti di linea. In quest'ultimo caso, esse dispongono di *documenti* (passaporti) *contraffatti* mediante sostituzione della fotografia ed una serie di diversi elementi che consentono di mimetizzare il soggetto. L'inesistenza di un'anagrafe in Albania impedisce di verificare la correttezza dell'identità anche in caso di intercettazione da parte delle forze dell'ordine italiane.

La *corruzione* degli ufficiali di polizia albanesi è sistematica. Essi svolgono funzioni di controllo nelle operazioni di imbarco e di falsificazione dei documenti. Spesso gli agenti sono autori di violenza sessuale sulle donne. Ciò crea nelle vittime un alto grado di diffidenza nei confronti di tutti gli ufficiali di polizia, anche quelli italiani.

Europa dell'Est

Le ragazze provenienti dall'Europa dell'Est entrano in Italia regolarmente, con *documenti* propri ed in corso legale e, laddove richiesto, anche visto d'entrata, in genere per turismo. Il loro ingresso è curato da *tour operators* dei paesi d'origine, che organizzano viaggi per ragazze che intendono prostituirsi all'estero.

Questi operatori possono rientrare direttamente nell'organigramma delle organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento oppure offrire solo servizi di supporto (*outsourcing*). Per questo motivo, oltre a procurare i documenti per entrare legalmente in Italia, essi forniscono passaporti falsi per la permanenza, assicurazione sanitaria e la somma minima di denaro (€ 500) richiesta per dimostrare alla dogana la capacità di mantenersi economicamente. Infine, gestiscono la distribuzione delle ragazze trasportate sul mercato italiano della prostituzione.

Una volta raggiunta l'Italia, a tutte le ragazze è imposto il cambio d'identità. Private dei documenti regolari, vengono dotate di passaporto falso, perfettamente contraffatto²⁷⁵, con false generalità.

Le procure italiane hanno riscontrato il dilagare di episodi di *corruzione* sia nei paesi dell'Europa dell'Est e dell'ex Unione Sovietica per il rilascio dei passaporti, che nei paesi toccati lungo il tragitto verso l'Italia (specie in Ungheria) durante le operazioni di controllo alle dogane.

D) SFRUTTAMENTO

Ogni procura ha sottolineato aspetti peculiari dell'attività di sfruttamento nell'area di propria competenza. Sono emerse così tre principali forme²⁷⁶ di sfruttamento della prostituzione a seconda del luogo in cui si consuma l'attività di meretricio:

²⁷⁵ I passaporti contraffatti sono identificabili solo a seguito di attenta analisi. La fotografia è sempre autentica, ossia della vittima. Sono infatti le stesse vittime che le forniscono alla organizzazione criminale prima della partenza dal paese d'origine. Nel caso di tratta dalla Romania, la falsificazione consiste nella sostituzione della pagina iniziale del passaporto (quella plastificata in cui compare la fotografia dell'intestatario). La pagina originale viene tagliata accuratamente (impercettibile ad occhio nudo, se non con attenta osservazione) e sostituita con quella appositamente creata.

²⁷⁶ La Procura di Perugia identifica una quarta categoria, la prostituzione negli alberghi, che avviene con la compiacenza degli albergatori stessi. Ai fini della trattazione, appare sensato far rientrare questa forma di prostituzione nella categoria della prostituzione d'appartamento, intendendosi con essa ogni tipo di prestazione sessuale prestata in luogo chiuso privato (pertanto differente dalla strada e dai *night club*).

- prostituzione nei locali notturni (o night club);
- prostituzione d'appartamento;
- prostituzione di strada.

La *prostituzione nei night club* è una prostituzione di "qualità", in cui le ragazze svolgono funzioni di accompagnatrici o *entreneuse*, volte a facilitare il consumo di bevande nei locali presso cui lavorano da parte dei clienti. Si tratta di una forma di prostituzione più sfumata, meglio definibile come "para-prostituzione", poiché le modalità di svolgimento sono più difficili da rilevare²⁷⁷.

Dalle informazioni ottenute, le ragazze possono trovarsi in una condizione di:

- a) totale dipendenza da e sottomissione allo sfruttatore/gestore del *night*, oppure
- b) semi-dipendenza (soprattutto riguardo alla possibilità di ricevere clienti al di fuori dell'orario di lavoro).

Nel primo caso esistono sale e/o stanze ad uso privato (i cosiddetti *privé*), nelle quali si prestano e consumano servizi sessuali la cui retribuzione viene in parte trattenuta dai proprietari dei locali²⁷⁸. Negli altri casi, le ragazze possono scegliere di ricevere i clienti presso il loro domicilio²⁷⁹.

Le ragazze che si prostituiscono nei *club* sono (relativamente) più tutelate e protette, poiché hanno margini di scelta e libertà individuale e la clientela è molto facoltosa.

Questa forma di prostituzione coinvolge tendenzialmente le donne provenienti dall'Est europeo. Ciò è dovuto all'arrivo massiccio di nigeriane ed albanesi che ha costretto le altre prostitute a cercare nuovi luoghi dove esercitare. Prima di essere impiegate nei *night club*, le ragazze vengono attentamente selezionate in base al loro aspetto fisico ed alla giovane età, per soddisfare i gusti della clientela italiana.

La *prostituzione in appartamento*, che nasce dal bisogno di trovare luoghi alternativi alla strada ed ai locali notturni, oramai saturi, è diffusa nel Centro Italia, mentre è ancora in una fase di sviluppo iniziale al Sud²⁸⁰ e al Nord²⁸¹. Essa

²⁷⁷ Questo aspetto è suffragato dal fatto che il punto di partenza per scoprire casi di tratta a scopo di sfruttamento sessuale che si svolgono in locali notturni è rappresentato da accertamenti fiscali, controlli previdenziali su reati finanziari e relativi alle attività commerciali che mascherano lo sfruttamento, piuttosto che dalle denunce delle vittime. È questa una forma di illecito difficile da scoprire, perché si realizza con il coinvolgimento dell'imprenditoria legale.

²⁷⁸ La Procura di Arezzo ha accertato che lo sfruttamento da parte dei gestori dei locali notturni avviene in maniera subdola, ovvero attraverso la "detrazione" dallo stipendio delle ragazze straniere, impiegate nei *night club* come *entreneuse* e/o ballerine, del costo del tempo durante il quale si appartano con i clienti. Questo sistema consente ai gestori dei locali di percepire indirettamente una percentuale sull'attività di prostituzione svolta dalle dipendenti.

²⁷⁹ Questo tipo di trattamento è tuttavia molto raro, in quanto le ragazze ricevono una percentuale sulle consumazioni fatte dai clienti, che in genere non tornano dalla ragazza con cui hanno avuto un rapporto sessuale completo. Prestare servizi sessuali all'esterno con clienti del *night* significherebbe pertanto perdere una fonte di guadagno.

²⁸⁰ A Palermo, in una recente indagine ancora in corso, è stata rinvenuta una sorta di "casa d'appuntamento" situata in un quartiere residenziale della città e frequentata dalla clientela di estrazione medio-alto borghese. Contrariamente a quanto sin qui accertato per le altre zone d'Italia, le ragazze dedite a questa forma di prostituzione sono però di origine colombiana e di giovanissima età. Esse non esercitano durante il giorno, ma solamente di sera/notte. Sul territorio, comunque, questo fenomeno sembra molto meno diffuso rispetto alla più tradizionale forma di sfruttamento della prostituzione di strada delle nigeriane.

²⁸¹ Unica testimonianza in questo senso arriva dalla Procura di Genova.

costituisce un tipo di prostituzione di medio livello²⁸², il cui controllo è appannaggio delle organizzazioni criminali dell'Est europeo e coinvolge donne provenienti da quei paesi.

Secondo le risultanze investigative e processuali della Procura di Ascoli Piceno, le ragazze sono sistemate a coppie (raramente in tre) in appartamenti presi in locazione (a nome delle ragazze stesse che sottoscrivono il contratto d'affitto) da agenzie immobiliari locali. L'offerta di servizi sessuali avviene attraverso giornali locali di annunci economici, in cui appaiono le foto delle ragazze, il loro recapito telefonico (utenza mobile), talvolta le loro misure ed indicazioni sui servizi sessuali prestati. Le ragazze vivono in uno stato di semireclusione. Lavorano in media quattordici ore al giorno, in genere dalle 10.00 alle 24.00, pur non escludendosi prolungamenti d'orario su richiesta/chiamata. La durata massima di ogni rapporto sessuale - imposta dall'organizzazione - non deve essere superiore ai 15-20 minuti. Nel tempo rimanente - ferma restando la disponibilità a ricevere i clienti se chiamate - le ragazze devono restare in casa. Sono ammesse uscite per soddisfare bisogni primari (approvvigionamento di viveri ed altri generi di prima necessità) previa autorizzazione del referente dell'organizzazione criminale, che esercita il controllo solo tramite telefono.

Le forme di controllo generalmente utilizzate sono:

- controllo reciproco tra coinquiline (una sull'altra; è vietata qualsiasi forma di amicizia);
- controllo sugli spostamenti (richiesta d'autorizzazione per ogni spostamento; obbligo imposto di "non farsi notare", regola peraltro seguita anche dai componenti dell'organizzazione criminale che, quando in Italia, non ostentano mai la loro ricchezza, come fanno invece nei paesi d'origine);
- controllo psicologico (sottrazione dei documenti regolari all'arrivo in Italia, sostituiti con falsi, e di ogni oggetto personale che possa far risalire alla vera identità delle vittime);
- rispetto dei target economici imposti;
- forme di violenza, coercizione e minacce, intimidazione, assoggettamento, punizione e ricatto (forma estrema).

Gli spostamenti delle ragazze avvengono grazie alla complicità di tassisti conniventi con le organizzazioni criminali. Questi si preoccupano anche di accompagnare settimanalmente le ragazze a consegnare l'incasso al referente dell'organizzazione, in un punto di volta in volta da lui stabilito.

Per la sua natura occulta, questo tipo di prostituzione permette di sfuggire più facilmente ai controlli delle forze dell'ordine. Infatti, è difficile provare sia il contatto fra le ragazze e gli sfruttatori²⁸³ che la complicità di alcuni settori della società legale. In questo caso si tratta, ad esempio, di agenzie immobiliari che

²⁸² Secondo la Procura di Ascoli Piceno, la clientela varia dai 20 agli 80 anni e comprende studenti, operai, professionisti ed anche imprenditori locali. Alle ragazze, che esercitano principalmente nelle località turistiche della costa adriatica, è fatto divieto assoluto di ricevere clienti stranieri, anche se europei (solo italiani).

²⁸³ La Procura di Arezzo, nei casi di prostituzione in appartamento affrontati, ha sostenuto trattarsi di "lavoratrici autonome" per le quali lo sfruttamento non è stato ipotizzato.

affittano appartamenti a prezzi più alti di quelli di mercato²⁸⁴ oppure tassisti che offrono i propri servizi.

Infine, lo sfruttamento della *prostituzione di strada*. È il tipo di prostituzione di più basso profilo e vede tipicamente coinvolte ragazze nigeriane ed albanesi²⁸⁵. Le vittime sono costrette a turni massacranti e la clientela è in genere di basso livello, sociale ed economico.

Una caratteristica della prostituzione di strada è il pendolarismo. Le prostitute ogni giorno esercitano l'attività in luoghi diversi rispetto a quelli di residenza, spostandosi in città non sempre vicine ma raggiungibili con facilità ed in tempi brevi con mezzi di trasporto pubblici²⁸⁶. A volte la scarsa efficienza, specie in termini di connessioni, del trasporto pubblico locale fa sì che le donne debbano ricorrere all'uso del taxi. In questi casi, si è appurata la connivenza tra alcuni tassisti e le organizzazioni criminali. Il fatto che le vittime esercitino la prostituzione lontano dal luogo di residenza riduce i rischi per gli sfruttatori, che hanno minore probabilità di essere scoperti.

La relativa libertà delle ragazze che si prostituiscono in strada è solo apparente. Gli sfruttatori infatti esercitano un rigido controllo attraverso: il pattugliamento dei luoghi di lavoro²⁸⁷, l'intimidazione basata su riti magici²⁸⁸, la violenza, la minaccia e le percosse di fronte al minimo segno di ribellione²⁸⁹.

Con riferimento alla *durata* del processo di tratta, bisogna distinguere tra le fasi di reclutamento, traffico ed entrata, da una parte, e quella di sfruttamento vero e proprio, dall'altra. Per le prime tre fasi il tempo necessario varia a seconda delle località di partenza e di destinazione. Per lo sfruttamento l'unico elemento caratterizzante è la nazionalità delle vittime e degli sfruttatori, in quanto le modalità, e quindi la durata stessa dello sfruttamento, variano da etnia ad etnia.

Le nigeriane, ad esempio, vengono sfruttate finché non hanno ripagato il debito contratto. Questo periodo generalmente dura un paio d'anni e dipende dalla percentuale dei guadagni che le vittime restituiscono mensilmente agli sfruttatori. Si tenga comunque presente che le condizioni di vita e di lavoro delle donne

²⁸⁴ Secondo la Procura di Perugia, un canone di locazione per un appartamento da utilizzare per ricevere i clienti può costare anche € 2.000 al mese.

²⁸⁵ Spesso il marciapiede viene diviso fra le diverse etnie.

²⁸⁶ La Procura di Arezzo ha riscontrato che le prostitute risiedono spesso a Roma e si spostano ad Arezzo ed in altre città toscane con il treno per svolgere la loro attività. Le Procure di Brescia e Genova hanno sottolineato che le ragazze nigeriane esercitano la prostituzione in luoghi sempre diversi, anche distanti dalla loro abitazione (ad esempio nel basso Piemonte per chi risiede a Genova, oppure l'*hinterland* milanese per chi abita a Torino). Per quanto riguarda la Procura di Ascoli Piceno, invece, lo sfruttamento della prostituzione di strada interessa le zone di confine tra le province di Ascoli Piceno e Teramo (cosiddetta Bonifica del Tronto), ma le ragazze arrivano in treno, nel tardo pomeriggio, dalle vicine località rivierasche della Romagna (Rimini), per poi ripartire il mattino.

²⁸⁷ Il pattugliamento dei luoghi di lavoro da parte degli sfruttatori serve anche per monitorare il territorio, rigidamente suddiviso in zone tra le diverse organizzazioni criminali, e ad evitarne l'utilizzo da parte di ragazze estranee al proprio giro. Nel caso in cui questo si verifici, la ragazza o paga una tassa per l'utilizzo del marciapiede o viene cacciata.

²⁸⁸ Il controllo delle ragazze nigeriane è realizzato con la forza intimidatrice dei riti *voodoo*, praticati da una donna più anziana, la capogruppo (altrimenti detta *maman*), che, oltre a gestire l'attività delle ragazze e la loro collocazione logistica ed a raccogliere i soldi, deve impedire che esse escano dal *giro*.

²⁸⁹ Nello sfruttamento delle donne albanesi e rumene il controllo è quasi sempre affidato ad un uomo; in caso di violazione delle regole, questi ricorre a violenza fisica, spesso spietata.

nigeriane lasciano una breve aspettativa di vita, che talvolta non si prolunga molto al di là del tempo necessario al risarcimento del debito. Chi sopravvive spesso entra nel giro criminale e si presta a svolgere il ruolo di *maman*.

Le albanesi, invece, sono costrette a prostituirsi a vita. Le regole imposte loro e le modalità con cui vengono reclutate (ossia, raggio o rapimento) implicano il loro sfruttamento incondizionato e a tempo indeterminato. Per questo, l'unica possibilità per liberarsi è quella di rivolgersi all'autorità pubblica, denunciando i loro sfruttatori, oppure di essere fermate dalle forze dell'ordine e convinte a denunciare²⁹⁰.

Infine, secondo quanto riportato dalla Procura di Ascoli Piceno, le ragazze dell'Europa dell'Est arrivano con la convinzione di prostituirsi per un periodo di qualche mese, cioè il tempo per mettere da parte il necessario per condurre una vita agiata in patria. Di fatto però rimangono più a lungo, con cambi di zona ogni 6-7 mesi, sia a livello nazionale che internazionale. Questi cambi rispondono sia ad una logica di mercato (i clienti vogliono ragazze sempre nuove) che di protezione dell'organizzazione criminale dal rischio derivante dall'attività delle forze dell'ordine²⁹¹.

Anche per le ragazze dell'Est europeo vale lo stesso principio visto per le albanesi: lo stato di soggezione in cui si trovano le frena dal rivolgersi alle forze di polizia per porre fine alla propria situazione. Anche in questi casi, quindi, l'intervento della polizia, che arresta le vittime e spesso le convince alla denuncia, rappresenta una delle loro poche occasioni di salvezza.

Nella fase dello sfruttamento non sono stati riscontrati veri e propri episodi di *corruzione* in Italia. Pare significativo segnalare, però, quanto riportato dalla Procura di Genova, che ha registrato casi di *abuso d'ufficio* da parte di agenti. Nella fattispecie, si tratta di episodi isolati di ufficiali che, in cambio di prestazioni sessuali gratuite, non hanno denunciato le attività criminali legate allo sfruttamento della prostituzione. Inoltre, si ipotizza la *connivenza* di alcuni agenti di polizia con esponenti della criminalità. Questo per la quasi assenza di controlli in alcune aree urbane, con speciale riferimento ad appartamenti dove vivono gruppi di ragazze straniere. La notizia comunque non è confermata giudizialmente.

²⁹⁰ La denuncia spontanea di queste ragazze è pressoché impossibile, in quanto esse sono fortemente soggiogate e sottomesse dai loro sfruttatori, che le convincono dell'alto livello di corruzione dei poliziotti italiani, pari a quello in Albania. Per questo, il timore di cadere vittime di violenze sessuali e fisiche da parte degli stessi agenti italiani le frena dal denunciare i membri delle organizzazioni criminali che le sfruttano.

²⁹¹ Le ragazze che restano troppo a lungo nello stesso posto possono sia essere notate che iniziare ad instaurare rapporti d'amicizia e conoscenza con persone della zona e/o frequentatori. Questo potrebbe portare ad una decisione di denuncia o comunque di ribellione contro l'organizzazione criminale stessa, come di fatto è accaduto nella provincia di Ascoli Piceno portando all'apertura di un'inchiesta su una tratta di ragazze provenienti dall'Est Europa.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE E TENDENZE DELLA TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO SESSUALE

1. *Differente grado di "consenso" delle donne alla prostituzione in Italia, a seconda delle etnie di riferimento (riduzione in schiavitù per le albanesi; scelta volontaria – seppur fuorviata da informazioni menzognere sulle condizioni di lavoro e di vita – per le donne di paesi dell'Europa dell'Est e per le nigeriane).*
2. *Traffico e sfruttamento pianificati in ogni fase da strutture specializzate ed organizzate (controllo totale del processo).*
3. *Rotte ben definite, delineate e costanti nel tempo.*
4. *Esistenza di tre tipi di prostituzione: nei night club, d'appartamento e di strada. Si differenziano per il grado di controllo esercitato dalle organizzazioni criminali sulle vittime e, di conseguenza, per il grado di privazione della libertà personale di queste ultime.*
5. *Pendolarismo della prostituzione. Le prostitute di strada sono sfruttate in luoghi diversi da quelli in cui risiedono, per permettere agli sfruttatori di non essere scoperti.*
6. *Rilevanza dello sfruttamento della prostituzione d'appartamento. Il fenomeno, fiorente nel Centro Italia, è in crescita al Nord e al Sud, per il bisogno di trovare luoghi di sfruttamento alternativi alla strada ed ai locali d'intrattenimento. Nonostante anche questo tipo di prostituzione sia perpetrato con violenza, coercizione e minacce, esso permette di eludere più facilmente i controlli delle autorità. È difficile dimostrare il contatto fra le ragazze e gli sfruttatori, e provare forme di agevolazione da parte di alcuni "anelli" della società legale, quali agenzie immobiliari e tassisti.*
7. *Coinvolgimento di attori "legali" che agevolano l'attività di sfruttamento della prostituzione, quali agenzie di locazione, tassisti, albergatori.*
8. *Mobilità nazionale e internazionale delle ragazze che lavorano nei locali ed in appartamento e scambio delle stesse tra varie organizzazioni criminali per facilitare tale mobilità.*
9. *Ricorso ad espedienti da parte della criminalità organizzata per mascherare l'attività di sfruttamento (ad esempio, permessi di soggiorno per "distacco lavorativo", detrazione dallo stipendio delle ore passate con i clienti per le ballerine/entreneuse).*
10. *Utilizzo di documenti contraffatti di nazionalità sempre diverse da quella della vittima.*
11. *Casi di corruzione frequenti per i pubblici ufficiali stranieri e più sporadici per i pubblici ufficiali italiani.*

12.1.2 Gli autori della tratta

Gli autori della *tratta a scopo di sfruttamento nel mercato del lavoro nero* sono difficilmente identificabili e descrivibili nelle loro caratteristiche. Le informazioni ottenute dalle procure fanno supporre che si tratti spesso di soggetti che agiscono individualmente per procacciarsi forza lavoro da impiegare nelle aziende di proprietà. Questo fenomeno è tipico nelle imprese gestite da stranieri, che reclutano personale da impiegare tra connazionali.

Allo stesso modo, accade talvolta che la richiesta di lavoro da parte di immigrati irregolari si incontri con la domanda stagionale di manodopera di imprenditori italiani (soprattutto dei settori tessile, edile, manifatturiero ed agricolo). Si creano così spazi per varie forme di sfruttamento del lavoro irregolare non sempre gestite da organizzazioni criminali.

Le organizzazioni criminali sembrano comunque intervenire quando gli immigrati irregolari sono già giunti in Italia con servizi illegali di traffico e cercano occupazioni e permessi di soggiorno per lavoro. In altri casi, probabilmente più noti, organizzazioni cinesi che si preoccupano di trafficare in Italia connazionali, li costringono al "lavoro forzato" per ripagare i debiti di viaggio.

Per quanto riguarda la *tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale*, il mercato è gestito da trafficanti di etnie nigeriane, albanesi e dell'Europa dell'Est. Il livello di organizzazione dei gruppi criminali e le modalità di gestione dell'attività variano in funzione dell'etnia e dei rispettivi aspetti culturali.

La tratta dalla Nigeria è organizzata e controllata da *network criminali nigeriani* che si ipotizzano complessi e ramificati. Essi, pur operando prevalentemente nel paese d'origine, possono contare su solide basi in stati stranieri, in genere europei, da cui le ragazze sono fatte a volte transitare prima dell'arrivo in Italia. Questi gruppi criminali si occupano del reclutamento e del trasporto delle ragazze, mentre lo sfruttamento è in mano a donne nigeriane, le cosiddette *maman* o *madame*, che amministrano e controllano la forza lavoro (le vittime), talvolta in cooperazione con connazionali uomini. Queste *maman* acquistano le ragazze²⁹² dagli organizzatori del viaggio, con cui non sono generalmente in contatto diretto. In alcuni casi sono esse stesse vittime della tratta che, affrancatesi, si sono messe al servizio dei gruppi criminali nigeriani per sovrintendere e controllare le nuove reclute.

Nei casi delle procure emerge una netta distinzione tra l'organizzazione criminale in madrepatria, che gestisce il reclutamento ed il trasporto delle ragazze fino in Italia, ed i soggetti a destinazione che, avendo commissionato le ragazze a queste organizzazioni, le ricevono dietro pagamento. Le connessioni tra questi due elementi della catena criminale sono state finora assai difficili da provare, anche se la loro esistenza è stata confermata dalle stesse vittime. Per queste ragioni, si tende a parlare di *network* piuttosto che di gruppi compatti.

Dal punto di vista operativo, la conduzione dello sfruttamento sembra svolgersi in modo più semplice²⁹³ e meno strutturato rispetto ai gruppi criminali di altre etnie.

²⁹² In un caso recentemente trattato dalla Procura di Torino, le *maman* avevano costituito una sorta di cooperativa, all'interno della quale le socie versavano un determinato capitale, che veniva utilizzato come fondo per finanziare l'acquisto di nuove ragazze.

²⁹³ Le attività comunemente riguardano l'accompagnamento delle ragazze sui luoghi di lavoro ed il loro controllo fisico serrato, ritiro immediato dei proventi, violenza.

L'elemento che caratterizza questi gruppi etnici è il ricorso a riti *voodoo*. Con essi si ottiene il risultato di soggiogare le vittime, facendo leva sulle credenze religiose del paese d'origine. Nei casi estremi, si ricorre anche a minacce e violenza fisica.

Alcuni sfruttatori nigeriani sarebbero poi dediti al traffico di stupefacenti, e lo gestirebbero in modo separato dalla prostituzione.

La *criminalità albanese* opera in diverse zone del territorio italiano secondo il modello organizzativo basato sulla comunanza etnica e sui legami di *clan*. I criminali cioè agiscono in gruppi ristretti e autonomi, che conservano tuttavia il legame con l'organizzazione criminale d'appartenenza. Questi piccoli gruppi hanno un'organizzazione gerarchica interna (il capo è solitamente la persona con più conoscenze ed abilità del gruppo), anche se attenuata dalla flessibilità necessaria nelle operazioni di trasporto, sorveglianza e gestione finanziaria. Negli albanesi, l'elemento gerarchico – tipico anche di altre organizzazioni criminali etniche – è accentuato dal ricorso alla violenza e alla forza, esercitate anche sulle vittime per intimidirle e sottometterle²⁹⁴.

Nel territorio pugliese operano anche gruppi albanesi non molto sofisticati che, a volte, possono entrare in contatto. Le procure pugliesi hanno inoltre evidenziato la presenza di "imprenditori criminali" individuali. Non sempre, infatti, le organizzazioni malavitose implicate nel reclutamento gestiscono poi lo sfruttamento. Anzi spesso accade che questo venga affidato a sodalizi criminali più stabili sul territorio nazionale o a singoli²⁹⁵. Nello sfruttamento possono poi avere un ruolo gruppi o persone del paese d'origine delle vittime e di quelli di transito (come si è visto, infatti, le ragazze sono vendute e comprate ripetutamente durante il viaggio). Nonostante di solito gli sfruttatori in Italia appartengano a gruppi albanesi oppure misti di italiani²⁹⁶ ed albanesi, iniziano a delinearsi alleanze tra organizzazioni criminali di nazionalità delle vittime e gruppi albanesi e slavi²⁹⁷.

A differenza di altre mafie, gli albanesi gestiscono anche il traffico, la tratta e/o lo sfruttamento della prostituzione di donne provenienti da altri paesi dell'Est europeo.

Inoltre, gli albanesi si dedicano ad altre attività illecite, quali il traffico di armi e di stupefacenti. Lo sfruttamento della prostituzione diventa così una fonte di finanziamento "facile" per altri traffici²⁹⁸.

²⁹⁴ Talvolta, queste organizzazioni albanesi riescono persino a ricomprare le ragazze che hanno precedentemente venduto a gestori di locali notturni, dopo che questi le hanno utilizzate come *entreneuse*, per sfruttarle sulla strada.

²⁹⁵ Nel circondario della provincia di Brindisi sono stati riscontrati numerosi casi di cittadine straniere "consegnate" a sfruttatori non legati ad alcun sodalizio criminale, ma semplici acquirenti che ne disponevano a loro piacimento.

²⁹⁶ Gli italiani hanno un ruolo marginale per quanto riguarda la prostituzione di strada ed un coinvolgimento più diretto invece nella conduzione di locali notturni con ballerine ed accompagnatrici.

²⁹⁷ La Procura di Milano testimonia della collusione tra gruppi criminali di connazionali delle vittime ed organizzazioni criminali albanesi e slave. I primi si occupano della fase di reclutamento e della prima tratta di viaggio, mentre i secondi, ai quali le donne vengono vendute (sulla base di *book* fotografici appositi), si occupano dell'entrata in Italia e dello sfruttamento vero e proprio. Dal luglio 2002 ha acquistato importanza il ruolo dei rumeni anche nello sfruttamento. Dalle fonti ottenute dalla Procura di Torino, invece, all'interno di una stessa organizzazione criminale soggetti rumeni tenevano i collegamenti con il paese d'origine e attendevano al reclutamento di connazionali, mentre gli albanesi controllavano e gestivano la zona di Torino dove le donne erano condotte a prostituirsi dagli stessi rumeni.

²⁹⁸ I proventi dello sfruttamento della prostituzione vengono impiegati per l'acquisto di droga.

La capacità di ricorrere ad appoggi logistici locali per condurre la propria azione in modo efficace dimostra la flessibilità dei gruppi criminali. A tale proposito, si sono riscontrate connessioni organizzazioni criminali e tassisti, albergatori, locatori, ed altri operatori "legali" di nazionalità italiana. È stato inoltre dimostrato uno stretto collegamento con alcuni gestori di locali notturni²⁹⁹. Questi ultimi intervengono nella fase dello sfruttamento, trattenendo una percentuale alta dei ricavi delle ragazze.

La *criminalità* che gestisce la tratta delle ragazze *dell'Europa dell'Est* sembra essere meno strutturata. Il processo di tratta è molto frammentato. Questo dipende dal fatto che le vittime, nel tragitto dal loro paese d'origine, vengono comprate e rivendute ripetutamente.

Secondo la Procura di Genova, l'attività viene per lo più gestita in modo artigianale, senza l'intervento di un'organizzazione compatta. Tuttavia, si ipotizza, soprattutto per le rotte dall'ex Unione Sovietica, l'intervento di gruppi criminali più organizzati, che ricorrono a particolari espedienti per eludere i controlli di polizia³⁰⁰.

Tale ipotesi sembra essere confermata dalla Procura di Ascoli Piceno, dove è stata recentemente scoperta una rete criminale rumena dedita alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale di giovani connazionali. In questo caso, l'organizzazione criminale, grazie ad emissari che sovrintendono le singole fasi, si occupava dell'intero processo (dal reclutamento allo sfruttamento). Il traffico e lo sfruttamento erano ben organizzati ed articolati, non episodici. La divisione dei compiti era definita: i vertici (I livello) coordinavano l'organizzazione dal paese d'origine pianificando gli spostamenti delle ragazze e reinvestendo i proventi illeciti; altri membri dell'organizzazione (esecutivi, o II livello) erano dislocati nei punti cardine e controllavano singole fasi o direttamente le ragazze nella loro attività quotidiana (III livello). La procura ha rilevato anche attività di supporto logistico da parte di soggetti italiani (tassisti, locatori, ecc.).

È comunque evidente come la tratta e lo sfruttamento delle donne dell'Est europeo in Italia sia ancora nelle mani delle organizzazioni albanesi, con i connazionali delle vittime relegati al ruolo di gregari. Il caso rumeno citato evidenzia però come non vada sottovalutata la possibilità di una maggiore autonomia organizzativa e gestionale di gruppi etnici dell'Europa orientale.

È lecito poi domandarsi se in Italia esista un coinvolgimento di organizzazioni di stampo mafioso nell'attività di sfruttamento delle donne dell'Est europeo. A tale proposito, sebbene l'operazione "Girasole" della Procura di Perugia abbia rivelato l'esistenza di un collegamento tra organizzazioni russe ed italiane, la Procura di Palermo ha confermato che, almeno nel territorio siciliano, la tratta e lo sfruttamento sono prerogativa della piccola criminalità, più o meno organizzata. È stato escluso in modo deciso qualsiasi tipo di coinvolgimento delle famiglie mafiose siciliane afferenti a Cosa Nostra³⁰¹.

²⁹⁹ L'operazione "Girasole", condotta dalla Procura di Perugia con la collaborazione della DNA e dei Carabinieri del ROS di Perugia a partire dal 1999, ha smascherato un giro di prostituzione di ragazze provenienti dai paesi dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa dell'Est (Bielorussia, Moldavia, Ucraina, Romania), nonché dall'Albania.

³⁰⁰ Tra questi espedienti, vi è anche l'organizzare di concorsi di bellezza in locali notturni, al fine di far entrare le ragazze con una giustificazione e senza destare sospetti.

³⁰¹ L'attività di prostituzione non è ritenuta degna di uomini d'onore.

Per quanto concerne la dislocazione geografica delle organizzazioni criminali straniere che si occupano di tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale, esse sono dislocate sull'intero territorio nazionale, con una struttura ramificata che ha punti di smistamento ed operatività in varie località italiane ed estere³⁰².

Dalle più recenti indagini condotte dalla Procura di Roma sono inoltre emerse altre peculiarità del *modus operandi* di tutti i gruppi criminali dediti alla tratta a fini di sfruttamento sessuale, ovvero:

- l'uso di lingue straniere nelle conversazioni tra i membri dell'organizzazione, al fine di rendere più difficili le intercettazioni telefoniche;
- la limitazione dell'uso del telefono cellulare, nonché la totale esclusione dell'uso di apparecchi telefonici di linea fissa;
- la destinazione di ingenti somme di denaro per la difesa di fiducia in caso d'arresto;
- l'uso costante della minaccia nei confronti dei parenti delle vittime nei vari paesi d'origine, come mezzo di ricatto ed intimidazione.

I gruppi albanesi, oltre che nella tratta, sono coinvolti nel traffico di stupefacenti e, talvolta, in quello di armi. Le organizzazioni criminali dell'Europa dell'Est sono risultate essere dedite ad *altre attività illecite*, in particolare: il traffico di droga, il traffico di auto rubate³⁰³ ed il riciclaggio del denaro sporco proveniente dallo sfruttamento della prostituzione. Il riciclaggio avviene tramite l'acquisto di oro e preziosi, beni che facilitano anche il rientro dei capitali illeciti nel paese d'origine. Esiste poi un fenomeno, seppure limitato, di contrabbando di oggetti di artigianato locale dall'Italia all'Europa orientale, sostenuto dalla forte domanda nazionale di questi prodotti.

A queste attività si affianca la commissione di reati accessori, ossia funzionali all'attività illecita principale, quali ad esempio la falsificazione e contraffazione di documenti d'identità.

Quanto ai gruppi criminali nigeriani, alcuni sfruttatori gestiscono attività di traffico di stupefacenti, anche se in modo separato dalla prostituzione.

Un aspetto di indagine poco sviluppato riguarda i *profitti* derivanti dalla tratta di persona a scopo di sfruttamento. Alcune procure³⁰⁴, pur non avendo mai effettuato indagini finanziarie approfondite, ipotizzano, dal guadagno derivante dalla prostituzione, che il fatturato dei gruppi criminali coinvolti sia molto consistente.

Per una stima dei profitti, ci si può basare su alcuni elementi, e precisamente: le entrate giornaliere di ogni donna, il numero delle donne sfruttate, il loro valore individuale, le modalità di restituzione del debito.

Conferme riguardanti le dimensioni dei profitti delle organizzazioni criminali albanesi giungono in via indiretta dal fatto che in Albania esistono strutture in

³⁰² Secondo le rilevanzze investigative della Procura di Ascoli Piceno, l'organizzazione rumena ivi operante ha creato una rete internazionale di sfruttamento con punti di connessione in Italia (specie nelle località turistiche dell'Adriatico (costa marchigiana) e del Tirreno (Rapallo)) e in Spagna (Costa Brava), rappresentando pertanto un vero e proprio tramite tra domanda e offerta di servizi sessuali.

³⁰³ Con il coinvolgimento dei proprietari delle auto stesse e la conseguente truffa a danno delle compagnie assicuratrici.

³⁰⁴ Procure di Torino, Perugia e Genova.

grado di ricevere ed ospitare un numero elevato di donne destinate alla prostituzione all'estero. Si tratta di campi ed alberghi.

Le donne in arrivo dall'Albania non pagano per il trasporto attraverso il Canale d'Otranto. A pagare è in genere lo sfruttatore che le accompagna (di solito una somma che varia tra € 75 e 250) che poi si rivarrà su di loro, una volta in Italia.

Per quanto riguarda la tratta dalla Nigeria, varie procure hanno confermato che le ragazze devono pagare all'organizzazione criminale il costo del trasferimento in Italia, dell'alloggio fornito e dei trasporti durante l'attività di prostituzione. A ciò va aggiunta una somma per il riscatto dei documenti sottratti all'arrivo in Italia. La cifra totale dovuta all'organizzazione si aggira così intorno ai € 40.000. Di questa somma € 25.000 sono in genere versati alla partenza, a titolo di anticipo sulle spese di viaggio, mentre il saldo avviene tramite il sequestro di quanto guadagnato con la prostituzione. La maggior parte delle volte, le ragazze devono versare da una quota minima di € 250 fino a un massimo di € 500 al mese alla loro sfruttatrice, altrimenti vengono picchiate. Alle ragazze rimane poco dei proventi della loro attività.

La Procura di Genova ha accertato che le ragazze nigeriane, per affrancarsi, ripagando il debito contratto, devono lavorare assiduamente per almeno due anni.

Per quanto riguarda invece le ragazze dell'Est europeo, dalle loro testimonianze si è appreso che guadagnano in media € 500 a notte³⁰⁵. Questo è il *target* che viene loro imposto dagli sfruttatori per non incorrere in sanzioni/punizioni. Alle ragazze non rimane quasi nulla. Sono infatti costrette a restituire la somma che l'organizzazione criminale ha anticipato per il loro viaggio (circa € 1.000 dalla Romania) e per i documenti falsi (€ 1.500-2.500), e devono inoltre pagare una serie di servizi forniti dall'organizzazione, quali l'alloggio (€ 10 a sera) ed il trasporto sul luogo di lavoro (€ 5 a sera). Per ogni minima infrazione delle regole imposte (rapporti troppo prolungati con i clienti, mancato utilizzo di minigonne, ecc.) vige poi un rigido tariffario di multe.

Queste notizie sulle "spese" che le ragazze devono sostenere una volta in Italia sono confermate anche dalla Procura di Ascoli Piceno, che ha riportato una delle analisi finanziarie più complete sui profitti delle organizzazioni criminali dedite a questa attività illecita. La procura ha accertato, da un lato, i guadagni derivanti dalla prostituzione e, dall'altro, i costi che i gruppi criminali devono sostenere. Questi dati, completati da stime sul numero di ragazze controllate da un'organizzazione criminale³⁰⁶, permettono un calcolo indiretto del giro d'affari.

È stato accertato che il volume d'affari delle organizzazioni criminali varia in funzione del tipo di sfruttamento sessuale esercitato³⁰⁷.

Per il caso dello sfruttamento delle ragazze rumene, la Procura di Ascoli Piceno ha riferito i seguenti dati:

³⁰⁵ Secondo la Procura di Lecce alcune prostitute straniere possono guadagnare fino a € 2.000 a giornata.

³⁰⁶ I dati reperiti, a titolo d'esempio e riferiti alla tratta dalla Romania, parlano di 77 passaporti falsi, assegnati ad altrettante ragazze rumene, sequestrati dalla fine di agosto 2002 alla fine di settembre dello stesso anno. È comunque lecito pensare che il giro coinvolga un numero ben più elevato di ragazze.

³⁰⁷ La prostituzione d'appartamento ha tariffe più elevate (in media € 150 a prestazione) rispetto alla prostituzione di strada, il cui numero di prestazioni in un medesimo arco di tempo è però maggiore.

- tariffario prestazioni: da un minimo di € 50 per un rapporto normale, a € 100 per prestazioni particolari, fino a superare i € 200 per qualsiasi altro servizio ad alta prestazione;
- numero di clienti per ragazza durante la giornata: 10 (media);
- ricavo medio giornaliero: € 500–600;
- giornate lavorative al mese: 30/30;
- numero di ragazze controllate per ogni organizzazione criminale: non noto precisamente, ma si presume dell'ordine di varie decine;
- percentuale richiesta dall'organizzazione sul ricavato dell'attività di prostituzione: minimo 50% (caso raro, in genere la percentuale sale);
- costi extra: multe per comportamenti "scorretti", percentuale su spese personali, acquisti, spese vive.

Basandosi su testimonianze dirette si sa che, su un totale settimanale di € 4.500 incassati, la quota che rimane alla ragazza è di circa € 500.

Sul fronte delle spese da sostenere, l'incidenza principale è data dal costo del viaggio, che comprende:

- spese di viaggio: € 500 per a/r;
- costo passaporto: se falso, € 300; se vero, US\$ 300³⁰⁸;
- assicurazione sanitaria e anticipo liquidità: € 500.

In media, la cifra da restituire con i primi guadagni dell'attività di prostituzione si aggira intorno ai € 1.000–2.000 a testa.

A queste spese *ab origine*, si aggiungono quelle quotidiane, da sostenere indipendentemente dalla cifra che gli sfruttatori decidono di lasciare alle vittime. C'è da provvedere a vitto ed alloggio (il canone d'affitto mensile incide per circa € 750 al mese), al canone delle utenze cellulari³⁰⁹ e ad altri beni e servizi di prima necessità, tra cui l'acquisto di profilattici³¹⁰.

Le organizzazioni criminali, al contrario, non hanno costi da sostenere per far funzionare il loro circuito criminale, se non l'anticipazione del denaro per l'attività di trasporto delle vittime.

Inoltre, le organizzazioni criminali sono in grado di auto-finanziarsi, poiché i proventi dell'attività di sfruttamento sono impiegati per le successive operazioni di traffico (circuito auto-alimentato). Le rimanenze, ossia l'utile, vengono reinvestite nei paesi d'origine, anche in attività legali.

Per il trasferimento del denaro si utilizzano solitamente le agenzie di trasferimento monetario o *money transfer*³¹¹ oppure si ripulisce il denaro attraverso l'acquisto di metalli preziosi, specialmente oro e pietre preziose, più facilmente trasferibili in patria.

³⁰⁸ Tassi di cambio al 2001–2002, quando cioè il dollaro valeva più dell'euro.

³⁰⁹ Nel caso delle ragazze rumene, che esercitano nell'Italia centrale, si tratta addirittura di due linee, una per i clienti, l'altra per le comunicazioni con l'organizzazione criminale, il cui traffico telefonico non è comunque sostenuto in quanto prettamente usato per la ricezione.

³¹⁰ A titolo d'esempio, su un ricavo di € 4.500 settimanali, alla ragazza restano in media € 500.

³¹¹ Western Union, UPS e, nel caso della Romania, ALTRISIB, società dedicata al trasporto da e per i paesi dell'Est con linea diretta Romania – San Benedetto del Tronto – Taranto.

Quando non si seguono queste vie, il trasferimento di denaro avviene in contanti da parte dei membri dell'organizzazione criminale che portano le ragazze in Italia e tornano in madrepatria con i proventi illeciti.

Queste modalità hanno determinato e determinano tuttora serie difficoltà nella conduzione di indagini finanziarie.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE E TENDENZE DEGLI AUTORI DELLA TRATTA

1. *Comunanza etnica tra sfruttatori e vittime della tratta.* La comunanza etnica garantisce controllo e gestione efficaci delle donne ed è il fattore che rende dominanti alcuni gruppi criminali rispetto ad altri.
2. *Presenza di network criminali organizzati nigeriani, che condividono gli stessi scopi pur operando in fasi differenti della tratta* (le organizzazioni nigeriane separano nettamente il traffico dallo sfruttamento, gestito dalle *madame* o *maman*).
3. *Flessibilità della struttura, intesa come capacità di ricorrere ad appoggi logistici locali (connivenze con attori "legali").*
4. *Rete internazionale dello sfruttamento, anche per lo spostamento delle vittime da una località all'altra.*
5. *Nel Sud d'Italia, coinvolgimento della piccola criminalità locale nello sfruttamento della prostituzione di strada.*
6. *Esercizio, assieme alla tratta, di altre attività illecite, tra cui risalta lo spaccio di sostanze stupefacenti. Lo sfruttamento della prostituzione diviene un mezzo per finanziare altre attività illecite.*
7. *Sistemi di controllo a distanza delle vittime, attraverso il cellulare.*
8. *Trasferimento del denaro all'estero, nei paesi d'origine, in contante attraverso emissari oppure tramite agenzie di movimentazione di denaro (o money transfer).*
9. *Auto-finanziamento/auto-alimentazione dell'impresa criminale, attraverso il re-investimento dei proventi dell'attività criminosa.*
10. *Acquisto di oro e pietre preziose quale forma di riciclaggio del denaro "sporco".*
11. *Collegamenti tra la mafia russa e quella italiana*³¹².

³¹² La Procura di Palermo esclude, al contrario, categoricamente qualsiasi legame tra i trafficanti di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e le organizzazioni mafiose affiliate a "Cosa Nostra".

12.1.3 Le vittime della tratta

Esistono degli elementi che accomunano le vittime della tratta, siano esse sfruttate nel mercato della prostituzione, del lavoro nero o dell'accattonaggio. Tra questi elementi rientrano i *fattori che spingono al traffico*. Questi fattori possono essere *oggettivi* e *soggettivi*. Della prima categoria fanno parte le critiche condizioni socio - economiche nei paesi d'origine. Della seconda, invece, il miraggio di una vita migliore, attraverso forme di guadagno certo (e cospicuo e rapido, come nel caso della prostituzione), e l'attrazione esercitata dai paesi occidentali, spesso alimentata da una percezione distorta del benessere e della ricchezza che essi sono in grado di offrire.

Con speciale riferimento allo sfruttamento della prostituzione, è certamente la povertà ad essere la principale determinante nella scelta di partire. Tuttavia vi sono molte concause, tra cui:

- 1) *l'attrazione esercitata dalle storie di vita di altre ragazze*. Può accadere che le ragazze più giovani, soprattutto dell'Est europeo, siano attratte dalle testimonianze dirette di coetanee che rientrano in patria e che prospettano la prostituzione negli stati dell'Europa occidentale (anche per un breve periodo) come un modo per ottenere facili guadagni e ritornare nel proprio paese con una prospettiva di vita agiata;
- 2) *la condizione sociale della donna*. All'interno di alcuni gruppi etnici, specie albanesi, la condizione sociale della donna impone di accettare le decisioni del *clan* di appartenenza, facilitandone il suo asservimento a trafficanti/sfruttatori. Il fenomeno della tratta ha origine, in questo caso, dalla mancanza di educazione alla parità dei sessi ed al valore della dignità umana.
- 3) *i legami sentimentali*. Capita spesso che le vittime albanesi vengano convinte a partire per l'Italia da legami sentimentali con i propri uomini, che si rivelano essere i loro sfruttatori una volta giunti a destinazione.

Per quanto riguarda le *caratteristiche delle vittime*, si possono considerare vari aspetti. Innanzitutto la *provenienza*. Come si è già avuto modo di scrivere, le vittime sfruttate in attività di lavoro sommerso giungono principalmente dalla Cina (industria tessile) e dai paesi dell'Est (edilizia, agricoltura), mentre le donne impiegate nel mercato del sesso sono nigeriane, albanesi ed est europee, in prevalenza rumene, moldave, ucraine, bielorusse, russe. In minori percentuali si trovano ragazze dei paesi baltici e sudamericane (Ecuador, Colombia).

Tutte le ragazze sono di giovane e giovanissima *età*, in media tra 18 e 22-23 anni. Vi sono anche casi di ragazze minorenni, provenienti soprattutto dall'Est Europa e dalla Colombia. Questo è dovuto, da un lato, alla forte richiesta del mercato di ragazze vergini e, dall'altro, al loro aspetto fisico più piacente. Le minorenni vengono comunque dotate di documenti falsi intestati a maggiorenni. Lo sfruttamento di minori è praticamente inesistente tra le nigeriane, che tendono ad essere nate tra il 1970 e il 1977.

Nella maggior parte dei casi le vittime arrivano da zone rurali ed appartengono a *classi sociali* basse o bassissime (è il caso di quelle che provengono dalla Cina, dalla Nigeria, e talvolta Europa dell'Est). Dall'Albania e da alcuni paesi dell'Est Europa giungono anche donne di estrazione sociale media e residenti in aree urbane, nonostante si tratti di zone periferiche di grandi città e quartieri degradati.

Il *livello di istruzione* è solitamente basso; le vittime hanno compiuto (anche se non sempre) un percorso formativo elementare e/o professionale³¹³. Le ragazze dell'Europa dell'Est hanno però un grado di istruzione più elevata e sono intellettualmente dotate. I rumeni utilizzati nel lavoro nero nel settore dell'edilizia hanno un'istruzione superiore o la laurea (ingegneri).

Da notare è la reazione delle vittime quando entrano in contatto con le forze dell'ordine. Le donne tendono a chiudersi. Inizialmente è difficile ogni tentativo di comunicazione. Questo atteggiamento si spiega per la naturale diffidenza/sfiducia che esse portano nei confronti delle forze dell'ordine. Nella loro memoria sono impresse la corruzione e la violenza degli ufficiali di polizia incontrati lungo il loro viaggio. La situazione cambia solo una volta raggiunto il centro di accoglienza, a seguito del contatto con altre donne che hanno vissuto la loro stessa esperienza e che riescono a convincerle a collaborare.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE DELLE VITTIME DELLA TRATTA

1. *Condizioni socio-economiche povere e degradate nei paesi d'origine.*
2. *Scelta volontaria delle ragazze di lasciare il loro paese per venire a prostituirsi in Italia, attratte dalla prospettiva di guadagni facili e veloci.*
3. *Fattori oggettivi e soggettivi che spingono ad emigrare.*
4. *Timore di ribellarsi ai trafficanti/sfruttatori dovuto a diverse motivazioni: violenza fisica, minacce e ritorsioni contro familiari, ecc.*
5. *Mancata percezione di essere vittime.* Sebbene la prostituzione ed il lavoro nero non rappresentino l'aspettativa occupazionale prospettata dai trafficanti al momento della partenza, coloro che cadono nel circuito della tratta non hanno la percezione di essere vittime, ma si preoccupano esclusivamente di rimanere in Italia e di non essere rimpatriati.

³¹³ Le nigeriane sono spesso parrucchiere e sarte, e per questo convinte a partire per esercitare la loro professione in Europa.

12.1.4 Prevenzione della tratta

Durante l'intervista ai procuratori è stato chiesto, sulla base della loro esperienza, di delineare possibili strategie di prevenzione alla tratta di persone a scopo di sfruttamento. Per ridurre le opportunità che facilitano le attività della criminalità organizzata e per rendere meno vulnerabili le potenziali vittime, sono state suggerite le seguenti misure di carattere non penale:

1. *maggiore controllo del territorio e delle frontiere, con più dispiego di uomini e mezzi.* Quest'attività di controllo preventivo dovrebbe rendere più complicato l'operato delle organizzazioni criminali. Bisognerebbe, in tal senso, migliorare le dotazioni strumentali, finanziarie e di risorse umane delle forze dell'ordine, per consentire di attuare un controllo serrato del territorio;
2. *migliore programmazione dei flussi di immigrazione regolare ed aumento del tetto massimo di immigrati legali da accogliere nel nostro paese.* La chiusura incondizionata delle frontiere può trasformarsi in un fattore criminogenico in quanto può alimentare il circolo del tratta e del traffico. I migranti, privi di alternative, si affidano ai servizi dei trafficanti per raggiungere i paesi occidentali. Ovviamente una bilanciata programmazione dei flussi implica che l'ingresso nel territorio nazionale venga concesso solo a coloro che hanno concrete possibilità di lavoro. È stata suggerita, però, la possibilità di prevedere brevi permessi di soggiorno per la ricerca di lavoro;
3. *miglioramento delle condizioni sociali ed economiche nei paesi terzi da cui provengono le vittime, attraverso un'attenta politica di sostegno economico e di cooperazione internazionale in loco.* La cooperazione economica internazionale dovrebbe tentare di eliminare le cause primarie che portano a richiedere i servizi di tratta/traffico. È necessario intervenire sulle differenze tra stati, aiutando la crescita economica dei paesi d'origine dei flussi migratori;
4. *politica di accordo con i paesi d'origine per regolamentare l'afflusso di migranti,* subordinandolo alla reale capacità ricettiva del mercato del lavoro regolare. Questa via è stata suggerita da alcuni pubblici ministeri come l'unica seriamente percorribile per arginare i fenomeni di tratta e traffico;
5. *procedure più veloci per la regolarizzazione degli stranieri;*
6. *interventi in materia di regolamentazione della prostituzione.* Secondo le idee di alcuni pubblici ministeri, la mancanza di una disciplina ragionevole del mercato del sesso in Italia, come in altri paesi, contribuisce ad esacerbare l'attuale gestione, illegale e violenta, della prostituzione.

A tale proposito, è stata suggerita la legalizzazione della prostituzione, favorendo in particolare la riapertura delle cosiddette "case chiuse" per poter controllare meglio il fenomeno, sia dal punto di vista della sicurezza che igienico-sanitario

oppure, in alternativa

il controllo dell'attività di prostituzione³¹⁴ attraverso provvedimenti amministrativi più decisi nei confronti della prostituzione di strada, cercando di

³¹⁴ Secondo la procura di Torino, introdurre il reato di prostituzione e criminalizzare i clienti non servirebbe ad arginare il problema attuale della prostituzione, che si basa su un'estesa domanda. La regolamentazione

deviarla in ambienti più controllabili sia dal punto di vista della sicurezza che delle condizioni igieniche e sanitarie;

7. informatizzazione *documentale e maggiore certezza anagrafica nei paesi d'origine*, con la possibilità di prevedere forme di sovvenzione ed assistenza tecnica per ricostruire i sistemi amministrativi nei paesi in via di sviluppo. Sarebbe anche necessaria una *revisione dei meccanismi di denuncia dei documenti smarriti*. Tutto questo per prevenire abusi perpetrati sfruttando le debolezze dei sistemi amministrati e con l'ausilio di documenti falsi;
8. *attività sociale di supporto alle vittime*, utile per far emergere situazioni critiche e per prevenire ulteriori condizioni di sfruttamento. Particolarmente adatto potrebbe rilevarsi il potenziamento, in termini economici e di mezzi, delle misure di protezione previste dall'art. 18 del T.U. delle disposizioni sull'immigrazione;
9. *controlli più stringenti da parte delle autorità di vigilanza sul lavoro in Italia*. Si tratterebbe di verificare che, in corrispondenza di visti di lavoro concessi, esista effettivamente un'attività occupazionale e non solo un contratto fittizio. Questo anche nel caso di lavoro stagionale. Ciò permetterebbe di evidenziare condizioni di sfruttamento;
10. *maggiori controlli sulla locazione di appartamenti*. È stato sottolineato, soprattutto da quelle procure interessate dal problema dello sfruttamento in appartamento, come forme di controllo sul territorio relative agli appartamenti in locazione potrebbero rivelarsi efficaci deterrenti. La maggior parte dei contratti di locazione sottoscritti dalle ragazze sembra essere regolarmente registrata.

12.2 INFORMAZIONI SUL TRAFFICO DI MIGRANTI

Il fenomeno del traffico di migranti è aumentato esponenzialmente negli ultimi anni, soprattutto in quelle aree di confine dove è più facile introdursi illegalmente nel nostro paese.

Le Procure di Trieste, Gorizia e Tolmezzo nel Nord d'Italia hanno subito una crescita esponenziale del carico di lavoro, trovandosi in "prima linea" nella lotta a questo fenomeno. Queste aree sono infatti luogo di frequente passaggio di immigrati clandestini, generalmente diretti verso altre mete. Per quanto riguarda le Procure di Trieste e Gorizia, ciò è dovuto principalmente alla conformazione orografica del territorio provinciale, attraversato da un confine naturale con la Slovenia. I valichi frontalieri di seconda categoria e la frontiera naturale vengono ovviamente privilegiati rispetto ai passi stradali ed ai valichi ordinari. Si consideri che nella sola provincia di Gorizia esistono almeno dieci di questi confini secondari, che consistono in passaggi senza alcun tipo di protezione, come ad esempio valichi

del fenomeno sembra la soluzione più auspicabile, in quanto è volta a togliere spazio alla criminalità dedita allo sfruttamento di quest'attività.

pedonali, raramente provvisti di reti, oppure valichi agricoli, percorribili semplicemente attraversando campi e vigne. A questi vanno poi aggiunti i valichi esistenti lungo la linea ferroviaria italo-slovena. Da questa linea di confine passano principalmente trafficati provenienti dai paesi dell'Est europeo (Romania, Moldavia, ma anche Bulgaria, Ungheria, Paesi Baltici e Balcanici), dal Sud-est asiatico (Cina, Filippine, Bangla Desh, India, Pakistan e Afganistan) e dal Kurdistan (Turchia). Nel primo caso l'arrivo è diretto, mentre negli altri si tratta di percorsi più complessi che prevedono "scali" tecnici nei paesi dell'Europa orientale.

Nel Sud d'Italia le province pugliesi di Brindisi e Lecce e quella calabrese di Crotona sono risultate le più interessate dal fenomeno del traffico, seppure in presenza di procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento. Anche in questo caso la morfologia del territorio ne spiega le ragioni: lunghi tratti di costa sono praticamente impossibili da pattugliare e forniscono il fianco alla criminalità organizzata. Il traffico avviene quindi via mare, talvolta anche tramite normali traghetti di linea che collegano le città pugliesi con l'Albania, la Turchia e la Grecia. La regione è interessata da tempo da un flusso migratorio proveniente da questi paesi, con modalità che sono mutate nel corso del tempo. Infatti, dalla notevole consistenza del numero di migranti coinvolti in singoli (e non numerosi) "grandi sbarchi" (anche centinaia di cittadini extra-comunitari stivati su fatiscenti imbarcazioni di medie dimensioni) si è passati a "piccoli sbarchi", con un numero inferiore di cittadini extra-comunitari imbarcati in natanti di ridotte dimensioni (20-30 persone trasportate tramite gommoni). I trafficati coinvolti lungo queste rotte sono principalmente albanesi e kosovari spesso destinati allo sfruttamento, ma si annoverano anche asiatici, mediorientali e soprattutto curdi. A proposito del traffico di curdi, si segnala che tradizionalmente gli sbarchi avvenivano lungo le coste calabresi, mentre in tempi recenti si sono spostati in Puglia, pur essendo la Calabria ancora interessata.

Infine, rimane da segnalare quanto avviene nei grandi centri urbani. Principalmente le province di Milano e Roma, ma anche altre province minori provviste di scali aeroportuali e navali, sono interessate dal traffico di migranti, come destinazioni, anche se spesso non finali, di rotte provenienti da località lontane, quali ad esempio Africa occidentale (Senegal), Sud America (Ecuador, Perù), Sud-Est asiatico (Cina, Filippine, Sri Lanka).

Si deve da subito precisare che, laddove le procure hanno adottato un approccio investigativo globale all'attività criminale, cercando di conoscerla in tutte le sue fasi e senza limitarsi alla sola indagine sull'attraversamento clandestino del confine di stato, è possibile avere un quadro più completo ed accurato della traffico. D'altro canto, questo tipo di atteggiamento, quando esistente e quando concretamente attuabile, ha permesso di svelare e colpire intere reti criminali che gestiscono il traffico di migranti, e non solo l'ultimo anello di una lunga catena³¹⁵.

³¹⁵ Per fare un esempio, basta pensare alla diversità di approccio tra Procure come Gorizia e Trieste che, con intensità rispettivamente crescenti, mostrano un interesse investigativo anche per la catena sovrastante gli stessi *passseurs* fermati alle frontiere, e Procure come quella di Tolmezzo, che si limitano al perseguimento dei singoli *passseur*, non interessandosi dell'organizzazione a monte degli stessi. Ovviamente, la possibilità di svolgere un lavoro a più ampio spettro dipende dalle dimensioni delle procure, e dalle dotazioni, in termini di strutture ed organico, a loro disposizione.

12.2.1 Il fenomeno

Il processo di traffico si compone di tre fasi fondamentali: reclutamento, traffico ed entrata nel territorio italiano.

Pur nelle differenze esistenti tra i vari casi (che interessano principalmente la nazionalità delle vittime, la loro provenienza e il luogo prescelto per l'entrata nel territorio nazionale³¹⁶) vi sono tratti comuni che caratterizzano tutti gli episodi di traffico. In questa sezione si cerca di approfondirli.

A) RECLUTAMENTO

Le modalità di *reclutamento* dei migranti da parte delle organizzazioni criminali variano a seconda del loro paese di provenienza. Tra le più comuni:

- "agenzie di viaggio" (atipiche) dedite all'organizzazione del trasporto di migranti;
- passaparola tra conoscenti e/o parenti;
- annunci sui giornali locali o in Internet.

Secondo le indagini svolte dalle Procure di Crotone e di Lecce sull'immigrazione curda (ma anche proveniente da Iran ed Afghanistan), i contatti tra i gruppi criminali e gli aspiranti migranti avvengono per il tramite di agenzie di viaggio/trasporto legali. Il loro ruolo consiste nel canalizzare la richiesta di migrazione. Le persone che vogliono emigrare illegalmente si dirigono presso queste agenzie, spesso per il tramite di intermediari. Le agenzie organizzano ed effettuano il trasporto via terra, quasi sempre con autobus, più raramente con tassisti privati, e fanno confluire i migranti nelle città da dove avvengono le partenze verso l'Europa, in genere Istanbul, Smirne o Kanakkale (Turchia). Qui i migranti vengono raccolti in alberghi, i cui proprietari sono consapevoli e complici del traffico, dove restano fino alla partenza. Di solito i gruppi che arrivano sono di 20/30 persone ed i curdi possono alloggiare nelle città anche per alcuni mesi, ossia fino al raggiungimento del numero necessario per riempire una nave³¹⁷.

Questo genere di reclutamento è diffuso anche in Romania e Moldavia.

Basta invece recarsi al porto di Valona per prendere accordi con gli scafisti albanesi, che offrono un servizio di traghettamento verso l'Italia.

La modalità del *passaparola* è invece tipica del traffico dalla Cina, dove le organizzazioni criminali sfruttano il fattore etnico e la comune provenienza geografica per reclutare le proprie vittime. Questa notizia è emersa tanto dalla Procura di Genova, quanto da quella di Torino, dove maggiori sono le comunità cinesi. Nei casi riscontrati a Genova, l'organizzazione dedita al traffico opera in, ed è originaria di, una precisa regione della Cina, lo *Tzei - Yang*. Tutte le vittime intercettate nella provincia genovese provengono da questa regione. La Procura di Torino ha invece accertato il seguente meccanismo di traffico: le persone cinesi

³¹⁶ In genere, la scelta della rotta si basa sull'insieme di questi tre elementi.

³¹⁷ Da un minimo di 400 - 500 a un massimo di 900 persone.

interessate ad entrare in Italia vengono gestite nel loro territorio da connazionali residenti in Cina, i quali dispongono di canali e contatti specifici in Italia. Nella fattispecie, la fase dell'accoglimento in Italia viene curata da un cittadino slavo.

Per quanto riguarda infine la modalità di reclutamento attraverso *inserzioni su giornali o annunci via Internet*, essa appare in realtà più tipica ed utilizzata per adescare vittime da inserire nel mercato della prostituzione all'estero. Tuttavia, presso la Procura di Gorizia, come anche in quelle di Tolmezzo e Trieste, è emerso il ricorso a questo genere di reclutamento per le etnie rumena e moldava nonché, talvolta, anche per quella kosovara. Si tratta di messaggi pubblicitari inseriti in giornali a diffusione locale attraverso i quali, rispettivamente, si pubblicizzano "agenzie di viaggio" dedite all'organizzazione di viaggi-traffico, oppure si stabiliscono contatti tra il trafficante e l'aspirante emigrante.

Secondo la Procura di Roma, infine, esistono anche *procacciatori individuali* che reclutano aspiranti migranti nei paesi d'origine e li coinvolgono nei loro traffici organizzati.

Indipendentemente dalle modalità di reclutamento, la capacità di solvibilità del trafficato è un elemento importante per poter accedere al "servizio" di traffico. L'aspetto della *selezione* dei migranti non è emerso dalle indagini di tutte le procure. Nel corso delle interviste, solamente le Procure di Tolmezzo, Brindisi, Crotone e Genova ne hanno dato testimonianza. Nei casi indicati si tratta dell'accertamento, da parte dell'organizzazione criminale, della capacità del trafficato di pagare o ripagare il costo del viaggio. Nella realtà, però, in molti casi le organizzazioni criminali forniscono comunque il servizio di traffico, rivalendosi poi sui trafficati, anche in maniera illecita.

Esistono infatti differenti modalità di pagamento del costo del traffico, che variano a seconda delle nazionalità dei migranti e delle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico. In genere, si può richiedere il pagamento anticipato di quanto dovuto³¹⁸ oppure l'"agenzia" anticipa il denaro, in tutto o in parte, che viene poi reso all'organizzazione una volta giunti a destinazione. In quest'ultimo caso sarebbe improprio parlare di criterio di selezione, perché l'anticipo viene comunque concesso, salvo poi, in caso di insolvenza, ricorrere all'uso di intimidazioni, minacce e violenza fisica al fine di poter riscuotere il credito³¹⁹.

B) TRASPORTO

Il trasporto è una fase complessa, composta di varie sotto-fasi. Ognuna di esse corrisponde ad un particolare e diverso livello dell'"organizzazione totale"³²⁰, che comprende il trasferimento dei migranti dal paese d'origine al punto più vicino possibile alla frontiera italiana, e quindi il passaggio della frontiera ed il trasporto

³¹⁸ Secondo la Procura di Brindisi, questo è tipico per le etnie balcaniche e dell'Asia minore.

³¹⁹ Questo aspetto è tipico del traffico di migranti cinesi, così come testimoniato dalle Procure di Genova e Milano.

³²⁰ Per "organizzazione totale" si intende in questo frangente un'organizzazione criminale che gestisce e controlla il traffico di migranti dal paese d'origine alla destinazione.

fino a destinazione. Per semplicità della trattazione e dell'esposizione, abbiamo deciso di suddividere questo fondamentale passaggio in due momenti: quello del trasporto vero e proprio, ossia dal paese d'origine alla frontiera, e quello dell'entrata, riferito appunto all'attraversamento del confine fino a destinazione.

Quanto alla fase del trasporto, le procure hanno fornito informazioni sulle modalità operative che caratterizzano il trasferimento dei migranti sino al confine italiano. Sulla base dei dati raccolti è possibile individuare alcune tra le principali rotte di traffico di migranti verso il nostro paese. La pianificazione di queste rotte e la loro scelta dipende da vari fattori, tra cui si annoverano principalmente: il punto di partenza del carico umano, il punto d'ingresso prescelto (facilità di penetrazione della frontiera, necessità o meno di un visto d'ingresso), la compiacenza dei funzionari di dogana lungo il percorso.

Una prima classificazione delle rotte deve essere condotta a seconda della via prescelta: il trasporto può infatti avvenire *via terra*, *via mare* e *via aria*.

Nel primo gruppo rientra senz'altro la *rotta dell'Est* europeo, che raggiunge il confine italiano nord-orientale (con Austria e Slovenia) dai paesi dell'Est Europa. Di questa rotta si possono identificare due principali ramificazioni:

- la prima ha origine da paesi dell'Est europeo (Bulgaria, Romania, Moldavia), confluisce nelle città di Budapest (Repubblica d'Ungheria) e Praga (Repubblica Ceca) e prosegue verso Austria o Slovenia, e quindi l'Italia;
- la seconda nasce dalle repubbliche baltiche di Lettonia e Lituania indirizzandosi verso Austria o Slovenia, e infine l'Italia.

Su questa rotta insiste anche il traffico dalla Cina, che si caratterizza per l'estrema frammentarietà. Partendo dalla Cina, infatti, è necessario un primo viaggio in aereo da Pechino (o altra città) a Mosca. L'espatrio dei cittadini cinesi avviene con documenti regolari³²¹, mentre per il seguito si ricorre a documenti falsi o contraffatti. Da Mosca il viaggio prosegue in pullman o in auto verso un paese dell'Est europeo, in genere l'Ungheria. Budapest è infatti riconosciuta da tempo come il più grande centro di raccolta e smistamento di esseri umani trafficati dall'Est. Di qui si parte per la Slovenia. Una volta entrati in Italia, transitando a piedi attraverso il confine italo-sloveno con l'aiuto di *passseurs*, i migranti sono condotti alla destinazione finale, in città con grandi comunità cinesi: generalmente Genova, Brescia, Milano e Torino.

Data la lunghezza e complessità del viaggio, sia che si tratti di provenienza dall'Asia che dall'Europa dell'Est, il trasporto dei migranti non è interamente gestito da un'unica organizzazione criminale ma da più gruppi, ciascuno dei quali cura una singola fase. Secondo la classificazione proposta dalla Procura di Trieste, le principali sotto-fasi del trasporto sono così identificabili:

- a) processo globale gestito da un'organizzazione esecutiva (I livello);
- b) traffico nell'area di frontiera con l'Italia, in un raggio di circa 100 km, di cui si occupano piccole organizzazioni (II livello);
- c) attività di supporto logistico in territorio italiano, in genere subito dopo l'attraversamento del confine, curate da singoli individui, autisti e *passseurs* (III livello).

³²¹ I documenti legali sono accompagnati da visti temporanei, solitamente per motivi turistici (più raramente di studio).

I mezzi di trasporto utilizzati lungo questa rotta sono diversi. A parte la tratta aerea iniziale per i cinesi³²², si ricorre solitamente a autobus o auto a seconda del numero di persone da trasportare. Per la parte di attraversamento del confine, i trafficati sono accompagnati da un *porteur*, ossia una persona che – conoscendo bene l'area di frontiera – li conduce attraverso i boschi o zone comunque sicure, fino a raggiungere il territorio italiano. Ultimamente, sia per l'attraversamento pedonale che automobilistico, vengono impiegati tossicodipendenti sloveni. Una volta in Italia, i trafficati sono presi in carico da emissari del III livello dell'organizzazione, che li conducono ai centri di smistamento concordati, solitamente la stazione ferroviaria di Mestre, da cui proseguono verso le destinazioni finali.

La seconda via terrestre per giungere in Italia è la cosiddetta *rotta balcanica*. Questa rappresenta un'alternativa per far arrivare in Italia migranti provenienti principalmente dal Kurdistan (Turchia). Essi sono raccolti ad Istanbul, dove vengono smistati e stipati in camion o in navi.

Nel primo caso, il tragitto prevede il passaggio attraverso la Federazione Serba (Sarajevo³²³), Croazia e Slovenia. L'ingresso in Italia può quindi avvenire alternativamente via mare, dal Golfo di Trieste, oppure via terra, lungo il confine, difficilmente controllabile, tra la Slovenia e le province di Gorizia o Trieste.

Il trasporto via mare costituisce la seconda possibilità per il traffico dal Kurdistan. Sono coinvolte le coste meridionali della penisola, principalmente Puglia e Calabria. È questa la *rotta ionica*.

Secondo quanto riferito dalla Procura di Lecce, gli immigrati curdi vengono trasferiti con autocarri ed altri mezzi terrestri nei porti meridionali e sudoccidentali della Turchia, ove salgono a bordo di imbarcazioni di notevoli dimensioni per il trasferimento sulle coste italiane. Il viaggio può proseguire secondo due modalità. La prima: quando la nave giunge nelle acque territoriali italiane, in prossimità della costa calabrese o di quella più meridionale della Puglia³²⁴, l'equipaggio abbandona la nave, di solito dopo l'avvistamento del naviglio della Marina militare italiana, della Guardia Costiera o della Guardia di Finanza, che avviano le procedure di soccorso. Il rientro dell'equipaggio avviene su piccoli battelli, che affiancano le grandi "carrette del mare" per consentire all'equipaggio una fuga rapida e sicura. Negli ultimi tempi, anche a seguito delle pressioni del governo per un maggiore ed effettivo contrasto all'immigrazione illegale via mare, per l'ultimo tratto di mare le organizzazioni criminali utilizzano gommoni, più difficili da intercettare, lasciando la nave più grande in alto mare. La seconda: proprio a seguito dei recenti sviluppi nel contrasto all'immigrazione clandestina, si è sviluppata una rotta alternativa in cui la nave, giunta in prossimità della costa albanese, viene affidata alle organizzazioni albanesi, che ne trasportano il carico umano su motoscafi, con i quali si prosegue verso gli abituali punti di approdo salentini. Quello che viene fornito dai trafficanti turchi è un mero servizio di trasporto, che può durare alcuni mesi.

³²² Talvolta questa modalità è impiegata anche per cingalesi, indiani ed altre nazionalità dell'area che utilizzano questa rotta.

³²³ È dato anche il caso in cui i curdi sono fatti arrivare direttamente in aereo a Sarajevo, da dove ripartono a mezzo di TIR alla volta della Slovenia.

³²⁴ Nel Mar Ionio, al traversamento proprio di Santa Maria di Leuca.

Le Procure di Lecce e di Crotone descrivono i mezzi su cui sono trasportati i clandestini come imbarcazioni fatiscenti, da rottamare. I trafficanti le utilizzano per un ultimo viaggio, considerandole "un vuoto a perdere", perché sanno che verranno prese in consegna dalle autorità italiane, e quindi sequestrate e confiscate.

Lungo la rotta ionica transitano anche persone di etnie diverse da quella curda. Per esempio, sulle vie di collegamento tra le coste brindisine, da una parte, e Turchia, Grecia ed Albania, dall'altra, insiste un traffico apparentemente legale che utilizza i traghetti di linea che attraversano l'Adriatico. I trafficanti sono dotati di permessi d'ingresso turistici. Scaduti questi, rimangono come clandestini, appoggiandosi anche a propri connazionali già presenti sul territorio italiano.

Un altro esempio in questo senso è dato dal traffico verso la Calabria. La maggior parte dei clandestini diretti verso questa regione proviene dalla Turchia, anche se una parte minoritaria proviene dalla Libia. La rotta prescelta è quella più breve, che passa attraverso la Grecia e il mare porta a Crotone. A volte, a causa di correnti marine o condizioni atmosferiche avverse, le imbarcazioni sono sospinte più a sud, verso la zona di Locri, Reggio Calabria, Punta Stilo. Il personale a bordo della nave è esperto, soprattutto i comandanti, avendo effettuato varie volte lo stesso tragitto e riuscendo ora a compierlo in un tempo che va da un minimo di tre giorni ad un massimo di sette.

L'ultima via marittima conosciuta è rappresentata dalla più nota e frequentata *rotta dall'Albania*. Questo paese è divenuto nel tempo il più attivo centro di riferimento per il traffico illecito di persone. Le ragioni di questo primato sono ascrivibili a:

- a) la brevissima distanza chilometrica tra la costa albanese e quella pugliese meridionale³²⁵, nonché le favorevoli caratteristiche morfologiche delle due coste;
- b) la situazione politica di estrema incertezza e la precarietà delle strutture istituzionali dell'Albania. In questo stato non si garantisce alcun controllo d'ordine pubblico interno e si tollerano (quando non favoriscono) gravi fenomeni di corruzione di funzionari e di contiguità tra bande criminali, settori delle forze di polizia ed esponenti politici nazionali di rilievo;
- c) la possibilità per i gruppi criminali organizzati di utilizzare un bacino di reclutamento per le attività illegali praticamente illimitato, data la totale assenza di opportunità lavorative ed il concomitante basso livello culturale della popolazione.

Le città di partenza sono Scutari, Durazzo, Valona, Porto Palermo e Saranda, mentre la meta è la costa pugliese. In Albania, i clandestini sono raccolti e ospitati in appartamenti o capannoni a ridosso dei porti d'imbarco, dove rimangono fino al momento della partenza³²⁶. Le operazioni di imbarco avvengono alla luce del sole, nei normali porti ed in presenza di uomini armati che regolano l'accesso alle imbarcazioni. L'ingresso in Italia si effettua dai numerosi punti di sbarco della costa pugliese, a Brindisi, oppure ad Otranto o ancora lungo l'intera costa del Salento quando la partenza avviene dal porto più meridionale di Valona.

³²⁵ La baia di Valona e la costa brindisina sono separate da circa 50 miglia marine, percorribili in circa due ore a bordo di un'imbarcazione veloce.

³²⁶ A volte l'attesa si prolunga anche per giorni a causa della carenza di posti disponibili o delle avverse condizioni meteorologiche.

Secondo le indagini condotte dalla Procura di Lecce il trasporto dall'Albania è effettuato su gommoni e/o motoscafi³²⁷. La navigazione avviene spesso al buio per eludere le intercettazioni delle autorità italiane. Molte volte, sui gommoni assieme ai clandestini, viaggiano eroina, cocaina e marijuana.

Gli albanesi sono interlocutori privilegiati di molti altri gruppi criminali, anche di etnie diverse. Negli ultimi anni, successivamente ai rapporti d'indagine iniziati nel 1993 a seguito dell'operazione *Caronte*³²⁸, le organizzazioni albanesi sono andate rafforzandosi progressivamente in virtù della loro professionalità nell'attraversamento del canale. In questo caso, l'incontro è occasione di espansione di altri traffici delittuosi e di nuove opportunità criminali, che hanno trasformato l'Albania in un vero e proprio collettore di traffici criminali dall'Est verso l'Europa occidentale. L'unica evidente difficoltà che questi gruppi stanno incontrando oggi è legata al reperimento di scafi per i trasporti. Inizialmente, l'acquisto veniva effettuato in Italia; poi si è iniziata la produzione in Albania ed oggi, nuovamente, sono acquistati nel Salento. Tuttavia, la lunga serie di sequestri e confisci di gommoni eseguiti dalla Procura di Lecce e, nel corso dei mesi luglio agosto e settembre 2002, la distruzione di natanti anche in Albania stanno rendendo l'approvvigionamento sempre più difficile³²⁹.

Le modalità di trasporto fin qui descritte riguardano – a parte l'eccezione segnalata del trasporto a mezzo di traghetti di linea verso Brindisi – forme clandestine. Non va però dimenticato che, in alcuni casi, si ricorre a documenti d'identità contraffatti o falsificati. In questi frangenti, si prediligono le cosiddette "vie scoperte", *in primis* la *via aerea* con scali nei grandi centri aeroportuali del paese (ad esempio, Fiumicino). La Procura di Roma ha accertato che tali percorsi prevedono frequentemente il transito attraverso i paesi Schengen più "deboli" (ad esempio la Grecia), l'utilizzo di vie poco controllate e rischiose, e lo stazionamento in grandi metropoli. È stata inoltre rilevata la connivenza tra organizzazioni criminali e agenzie compiacenti sul territorio.

C) ENTRATA

I principali punti di ingresso nel territorio italiano sono le zone di confine del Nord-ovest, ovvero le frontiere italo-slovena ed italo-austriaca, le coste del Meridione

³²⁷ Questi natanti raggiungono una lunghezza di 10-12 metri e sono forniti di 2 o 3 motori per una potenza di circa 900 cavalli. I motoscafi vengono spinti fino ad una velocità di 60-70 nodi ed hanno una capacità di carico pari a alcune decine di unità.

³²⁸ L'indagine della Procura di Lecce denominata *Caronte* ha riguardato un traffico di immigrati clandestini provenienti da Cina, India, Egitto, Iraq, Pakistan, Sri Lanka e Russia. Nel corso dell'indagine sono stati documentati collegamenti tra organizzazioni criminali albanesi e organizzazioni malavitose cinesi, la mafia turca e quella russa.

³²⁹ A questo proposito il procuratore Cataldo Motta, in sede di revisione dell'intervista il 3 gennaio 2003, ha riferito che questa situazione si è ulteriormente modificata in tempi recentissimi. I criminali albanesi hanno ora ancor più difficoltà a procurarsi i natanti, perché in Albania sono stati distrutti molti gommoni. Questa notizia è confermata dalle indagini e dalla quasi totale assenza di rintracci lungo le coste leccesi nel corso dei mesi di settembre ed ottobre 2002. Il dato quantitativo sulle intercettazioni è il seguente: settembre 2000, 1.226; settembre 2001, 640; settembre 2002, 10 – ottobre 2000, 1.942; ottobre 2001, 400; ottobre 2002, 19.

d'Italia, specie quelle sud-orientali e meridionali, nonché i grandi scali aeroportuali di Roma e Milano.

Per quanto riguarda il confine italo-sloveno, gli ingressi clandestini riguardano la competenza territoriale della Procura di Trieste e di quella di Gorizia. La casistica trattata dalla prima ha evidenziato varie forme d'ingresso, gestite da diversi soggetti che non si conoscono tra loro. Questa frammentazione delle competenze in quest'ultima fase dell'entrata è dovuta all'alto rischio connesso. In linea generale, le modalità d'ingresso sono due:

- via mare, con approdi nel Golfo di Trieste e nell'alto Adriatico; oppure
- per via terrestre, attraverso le zone confinarie di Trieste e Gorizia.

La rotta d'entrata più utilizzata è però quella terrestre, e specificamente nella zona confinaria di Gorizia. Essa è considerata una valida alternativa sia al mare, specie in caso di cattivo tempo, che alla via terrestre della zona di Trieste, più facilmente controllabile. Vi è comunque il sospetto che, a causa dei sempre più frequenti e stringenti controlli nelle aree confinarie triestine e goriziane, il traffico si stia spostando verso la provincia di Udine. La preferenza accordata al territorio goriziano si giustifica comunque per la conformazione del territorio, che determina anche le modalità d'entrata possibili. Infatti, oltre ai passi stradali e valichi ordinari, si possono utilizzare diversi confini secondari (ad esempio quelli per i residenti, sprovvisti di barriere protettive) oppure si può entrare a piedi attraversando i boschi, oppure valicare il confine attraverso campi agricoli oppure, ancora, lungo la linea ferroviaria. L'attraversamento del confine avviene in genere con l'aiuto di *passseurs*, controllati e/o appartenenti a etnie croate o slovene. Una volta entrati in territorio italiano i clandestini si dirigono alla stazione ferroviaria di Gorizia centrale, in genere da soli con l'ausilio di cartine geografiche e l'indicazione del percorso da seguire. Lì salgono su convogli alla volta di Milano e/o Bordighera/Ventimiglia, rispettivamente per restare in Italia o espatriare. Lungo il tragitto possono sostare in piccoli alberghi, basi logistiche del gruppo criminale.

Il sospetto di uno spostamento dei traffici d'entrata in territorio nazionale verso la provincia di Udine troverebbe conferma nelle informazioni fornite dalla Procura di Tolmezzo. I punti d'entrata in questa zona sono rappresentati da ben otto valichi di passaggio. Tra questi, i più sfruttati sono Tarvisio (via autostrada e, più raramente, via ferrovia) e Fusine, per l'ingresso in Italia rispettivamente dall'Austria e dalla Slovenia. Questi sono anche i punti deboli di questo percorso: l'Austria³³⁰, dove i controlli non sono scrupolosi, e il valico di Fusine (Slovenia), transitabile a piedi attraversando i boschi e per questo senza bisogno di *passseurs*. Un dato significativo riportato dalla Procura di Tolmezzo riguarda il cambiamento nel comportamento delle organizzazioni criminali nella fase d'entrata a seguito della novella legislativa del 1998. Infatti, prima di questa data i *passseurs* trafficavano fino a quindici/venti persone alla volta, mentre ora, in seguito all'inasprimento della sanzione penale, ne trasportano al massimo quattro per evitare l'applicazione dell'art. 12, c. 3, del T.U. Immigrazione.

La situazione lungo le coste meridionali del nostro paese è forse anche peggiore, in quanto l'estensione del litorale non permette un pattugliamento capillare. Per quanto riguarda l'ingresso dall'Albania, il viaggio è molto breve, diretto, e nel corso degli anni si sono affinate tecniche che permettono di eludere controlli ed

³³⁰ L'Austria è punto di facile accesso all'Italia in forma clandestina.

intercettazioni. In ogni caso, l'entrata avviene clandestinamente, perché i traghettati sono privi di documenti o ne posseggono di falsi. Fino a qualche anno fa gli albanesi disponevano di "teste di ponte", connazionali che provvedevano al ricevimento dei clandestini e li trasportavano fino alle città più vicine. Questi si preoccupavano anche di ricevere le partite di droga per portarle e smistarle al Nord. Ora invece, si appoggiano sempre di più a cittadini italiani con cui collaborano. I referenti salentini possono essere vicini ad ambienti criminali associati alle organizzazioni albanesi oppure riuniti in aggregazioni, talvolta anche occasionali o su base familiare, e comunque di modesto livello criminale³³¹. Non si sono verificate ipotesi di legami con la Sacra Corona Unita. Una volta giunto a destinazione, il carico umano trova tassisti compiacenti al soldo delle organizzazioni criminali, che si preoccupano del trasferimento dei clandestini. Solitamente, questi vengono occultati nei boschi a ridosso del litorale, ed è qui che vengono recuperati dai tassisti³³², che sono italiani e raramente disoccupati. Questo fatto dimostra che il traffico di migranti genera un indotto di vaste proporzioni, che interessa molte persone nel Salento. Così come una volta è avvenuto per il contrabbando, questa attività criminale non viene percepita come deviante³³³.

Per quanto concerne invece il traffico di curdi, o il traffico lungo la rotta ionica in generale, sappiamo che si tratta di ingressi di clandestini sprovvisti di documenti. Questo spiega perché, soprattutto nei casi di trasferimenti di massa su "carrette del mare", queste persone hanno un interesse specifico a farsi intercettare. Solo così, infatti, possono richiedere asilo politico in Italia. Questo avviene anche qualora si avvalgano di trafficanti albanesi. Per questo non trasportano mai materiale illecito. Per quanto riguarda gli sbarchi in Calabria, le imbarcazioni che puntano alle coste calabresi si indirizzano principalmente verso Crotone. Ciò nonostante, tutta la costa ionica può essere considerata un "punto debole", perché difficile da controllare interamente e anche per la scarsità di radar e di personale addetto. Le modalità tipiche dello sbarco vedono le navi cariche di immigrati "spiaggiare" e venire prontamente intercettate dalle autorità. Se i membri dell'equipaggio non riescono a sfuggire, cercano di nascondersi tra gli immigrati stessi, dichiarandosi clandestini, oppure, qualora scoperti, affermano di essere stati costretti con violenza a condurre la nave. I clandestini possono entrare senza documenti oppure presentare alle autorità dei documenti falsi, per lo più carte d'identità turche, per mascherare la loro vera identità. La richiesta di asilo politico è frequente, poiché consente di

³³¹ Su questo aspetto, si possono individuare più fasi: all'inizio degli anni 90 gli albanesi si sono appoggiati agli italiani, che fungevano da "teste di ponte". Intorno alla metà dello stesso decennio si è rafforzato il loro ruolo autonomo, dando vita anche ad aggregazioni locali miste. In seguito, le criminalità locali sono state progressivamente spodestate per il rafforzamento sempre maggiore di queste ultime.

³³² Per quanto riguarda il coinvolgimento dei tassisti, questi sono stati condannati per favoreggiamento e non per concorso. È molto difficile, infatti, provare il legame, e quindi il concorso, tra il tassista e l'organizzazione criminale. Le dichiarazioni del clandestino potrebbero fornire prove dell'ipotesi concorsuale, ma queste, a meno che non siano assunte tramite incidente probatorio, non reggono in dibattimento per l'impossibilità della loro ripetizione di fronte all'autorità giudiziaria.

³³³ Esiste di fatto un parallelismo tra traffico di migranti e contrabbando. Come ha suggerito il dottor Cataldo Motta della Procura di Lecce, manca *in toto* la percezione dell'illegalità di questo fenomeno criminale da parte della popolazione. Questo aspetto permette ai criminali organizzati di ottenere aiuti facili, ma fondamentali a fini del buon esito delle operazioni criminali, dalla cittadinanza. Infatti, tra le persone che hanno prestato aiuto agli albanesi si annoverano anche ex contrabbandieri. A Lecce e a Brindisi esistevano piccole reti di contrabbandieri che si occupavano di spaccio al minuto, facendo da supporto ad organizzazioni criminali brindisine e baresi. Questi si sono riciclati nel settore del traffico di migranti, stringendo rapporti con gli albanesi.

ottenere il permesso di soggiorno. Le procedure seguite nell'immediatezza dell'entrata prevedono una fase di permanenza presso il centro di accoglienza S. Anna di Isola Caporizzuto, di durata variabile in base ai tempi burocratici necessari per la concessione del permesso di soggiorno.

Resta infine da descrivere l'*ingresso attraverso scali aeroportuali o marittimi*. Come si è già accennato in precedenza, gli aeroporti più sfruttati sono Roma Fiumicino e Milano Malpensa, soprattutto per le loro dimensioni e la mole di traffico quotidiano, che consente un facile mascheramento del traffico. In questi casi, i clandestini arrivano sia con documenti regolari, che falsificati o contraffatti. Significativo in questo frangente è quanto riportato dalla Procura di Milano circa episodi d'ingresso attraverso l'aeroporto di Malpensa. Questa fase del traffico è gestita da un'unica organizzazione criminale con la collaborazione delle forze di polizia di frontiera (corrotte) e con la connivenza di alcune agenzie di viaggio. Al migrante viene generalmente venduto un "pacchetto" comprensivo di ingresso in Italia, retrodatazione dello stesso e falsa regolarizzazione. Il meccanismo è il seguente: l'organizzazione provvede affinché al momento dell'arrivo dei migranti sia sempre di turno l'agente di polizia corrotto³³⁴. I biglietti vengono acquistati in serie da un paio di agenzie di viaggi, legali, di Milano, e sempre in corrispondenza di situazioni monetarie favorevoli. Questo a testimonianza dell'elevato livello organizzativo del gruppo criminale. I clandestini vengono trattati come turisti (quindi dotati di macchina fotografica, guide turistiche, dollari), in modo da giustificare il permesso turistico, che è falso. I migranti cinesi vengono spacciati per giapponesi o coreani e forniti di documenti di queste nazionalità. Una volta raggiunto Milano, si dirigono verso i mercatini per comperare abiti e mimetizzarsi meglio tra i turisti e mangiano presso *take-away* convenzionati con l'organizzazione. Le istruzioni su come vestire e far comportare i clandestini/turisti vengono dagli stessi agenti corrotti. A volte vengono effettuati dei veri e propri corsi di inglese per istruirli al lessico generale del turista. I migranti che ripartono per altre destinazioni extraeuropee (Stati Uniti) vengono generalmente ospitati per brevi periodi in alberghi abusivi gestiti da associati italiani, dove si registrano con i falsi passaporti giapponesi o coreani. I migranti con destinazione finale l'Italia vengono collocati come domestici in "famiglie-bene" (filippini, ecuadoriani, cingalesi) oppure come lavoratori in nero presso imprenditori della stessa etnia (cinesi).

Un aspetto che accomuna tutte le varie forme di entrata riguarda l'utilizzo dei *documenti*³³⁵. Si può affermare che, qualora il traffico sia in possesso di documenti d'identità falsificati o contraffatti, l'entrata avviene per "vie scoperte" (ad esempio, voli aerei e traghetti di linea), mentre in tutti gli altri casi si prediligono le vie d'accesso clandestine. I dati più significativi circa le contraffazioni sono emersi dalle Procure di Roma e Milano, per la loro attività in prima linea dovuta ai loro grandi scali aeroportuali.

A Roma la falsificazione e contraffazione di documenti sono costanti, anche se le irregolarità sono assai difficile da rilevare a causa di fatti di *corruzione*, complicità o consenso di pubblici ufficiali stranieri addetti al rilascio. A questi episodi di corruzione di ufficiali stranieri si aggiungono, in minima parte, quelli che coinvolgono pubblici ufficiali italiani. Questo dato è confermato dalla Procura di

³³⁴ Le intercettazioni hanno dimostrato che, in caso di ritardo o sciopero, venivano contattati sempre gli stessi numeri telefonici.

³³⁵ Documenti di identità, visti, certificazioni di matrimonio, contratti di lavoro e altro.

Milano che ha trattato diversi procedimenti in cui sono stati coinvolti agenti di polizia italiani dell'Ufficio Stranieri. Questi hanno avuto un ruolo nel rilascio di documenti, che tuttavia non rappresentavano "falsi integrali". Venivano, cioè, rilasciati documenti originali ma basati su documenti-presupposto falsi³³⁶. Questo caso ha riguardato funzionari dell'Ufficio Immigrazione, che provvedevano in molti casi alla falsificazione della firma del dirigente preposto alle convalide/controlli.

Episodi in cui migranti clandestini sono stati trovati in possesso di documenti d'identità falsi o contraffatti si sono verificati anche in prossimità delle zone di frontiera nord-orientali, tipicamente aree d'accesso clandestino senza documenti. La Procura di Gorizia ha accertato che i clandestini che transitano dall'Italia per dirigersi verso altri paesi dell'Unione europea spesso nascondono i documenti falsi per poterli poi utilizzare negli altri paesi. Questo è particolarmente vero per coloro che vogliono chiedere asilo altrove.

Anche lungo le coste meridionali si verificano spesso ritrovamenti di documenti non regolari. Nel 2001 sono stati sequestrati in Albania 20.000 documenti falsi e 10.000 passaporti "in bianco" pronti all'uso. Da questi dati l'Albania risulta essere il luogo prediletto per le operazioni di contraffazione di documenti da impiegare nei traffici da sud. L'Albania è anche il paese in cui la corruzione di pubblici ufficiali appare più sistematica. Il compito di questi ufficiali diviene quello di garantire un regolare svolgimento delle operazioni in imbarco e di falsificazione dei documenti³³⁷. Notizie sulla corruzione di ufficiali stranieri, soprattutto agenti di dogana, arrivano anche da Trieste, Gorizia e Tolmezzo in riferimento al confine con la Slovenia.

Interessante risulta poi il ruolo svolto da *persone compiacenti* che, in collusione colle organizzazioni criminali, agevolano le operazioni di traffico fornendo, a seconda dei casi, vitto, alloggio, mezzi di trasporto (in altre parole, assistenza e supporto logistico). Questo ruolo è affidato nella quasi totalità dei casi presentati ad individui di nazionalità italiana.

Il processo di traffico non ha una *durata* determinata. Tutto dipende da numerose variabili: la provenienza dei migranti, il percorso prescelto, la distanza da percorrere, le condizioni meteorologiche, i controlli di polizia, il volume del gruppo da trafficare, la disponibilità di mezzi, tassisti e documenti contraffatti. In generale, l'intero processo può durare anche diversi mesi, mentre il trasferimento dal punto d'entrata alla destinazione finale in Italia può avvenire in pochi giorni. La Procura di Brescia ha constatato che, per il traffico dalla Cina, il tempo intercorso dal momento dell'espatrio all'accertamento della presenza dei clandestini sul territorio nazionale è pari a circa un mese. Per gli albanesi i tempi si accorciano notevolmente. Per il trasporto dalla Turchia alle coste ioniche si può impiegare dai tre ai sette giorni, senza contare il tempo che occorre per il trasferimento dai luoghi d'origine alla costa, da dove avviene l'imbarco.

³³⁶ Finti datori di lavoro, spesso pregiudicati con partita IVA, dichiarano di avere alle proprie dipendenze il soggetto, al quale chiedono un pagamento che può arrivare fino a € 3.500 per un contratto di lavoro finto.

³³⁷ Il fenomeno è in significativo decremento in conseguenza della presenza delle forze di polizia italiane nel territorio albanese.

D) ESPATRIO

Una nota a parte deve essere dedicata al fenomeno dell'"espatrio clandestino"³³⁸, riportato da varie Procure tra cui Genova, Milano, Gorizia. Secondo le informazioni raccolte, dal 2000–2002, l'Italia è diventata un paese di transito per destinazioni d'oltreoceano, oltre che per altri paesi europei. Le modalità che vedono l'Italia come paese di transito sono tre:

1. i clandestini giungono in Italia da varie località straniere e vengono fatti confluire presso due importanti centrali di smistamento in Italia, individuate a Bolzano/Bressanone/Vipiteno per le destinazioni del Nord Europa e Imperia/Ventimiglia per la Francia e la Spagna³³⁹;
2. i clandestini effettuano vari scali in Europa, fra cui quello dell'aeroporto di Milano Malpensa, da cui ripartono alla volta degli Stati Uniti³⁴⁰;
3. i migranti lasciano clandestinamente l'Italia stipati in container in partenza dal Porto di Genova³⁴¹ alla volta di altri paesi extra-comunitari (Nord America, Canada ed altri ancora).

Questo fenomeno spiega e giustifica la facilità con cui i clandestini fermati tendono a privilegiare il decreto di espulsione, che contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello stato entro il termine di quindici giorni, in luogo del rimpatrio o dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera da parte delle forze dell'ordine.

³³⁸ La nuova normativa sull'immigrazione (Legge 30 luglio 2002, n. 189, la cosiddetta legge "Fini-Bossi") ha modificato l'art. 12 del T.U. Immigrazione, prevedendo come condotta punibile anche l'espatrio clandestino, ovvero "atti diretti a procurare l'ingresso illegale in altro stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente" (art. 12, comma 1). A tale proposito si vadano *supra* §§ 10.5.1 e 10.6.1.

³³⁹ Germania, Francia, Belgio, Gran Bretagna le mete più ambite.

³⁴⁰ Nel novembre 2001 è stata scoperta una nuova rotta – creatasi a seguito delle conseguenze degli attentati terroristici dell'11 settembre sui controlli aerei – per i migranti cinesi: prima essi vengono diretti a Cancun (Messico) e poi entrano via terra negli Stati Uniti (fonte: Procura di Milano).

³⁴¹ Questo per quanto riguarda il caso riportato dalla Procura di Genova, ma non si esclude che questo fenomeno possa riguardare anche altri porti italiani, come evidenziato anche dalla Procura di Roma.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE E TENDENZE DEL TRAFFICO DI MIGRANTI

1. *Esistenza di punti geografici "deboli"* lungo i confini italiani che, per vastità ed estensione, non possono essere adeguatamente controllati.
2. *Presenza di vie alternative d'ingresso* (via aerea, via marittima, via terrestre, con rotte comunque diverse).
3. *Corruzione di ufficiali stranieri*, sia per quanto riguarda la concessione di visti e documenti per l'espatrio, che per il passaggio alle frontiere. Anche ufficiali e funzionari di polizia e di frontiera italiani sono coinvolti, seppure più limitatamente.
4. *Utilizzo di passaporti falsi, contraffatti e/o rubati*, che spesso riproducono quelle nazionalità per le quali non è richiesto il visto d'ingresso in Italia.
5. *"Espatrio clandestino"*. L'Italia sembra essere sempre più un paese di passaggio per altre destinazioni.
6. *Tendenza al displacement, soprattutto nella fase dell'entrata*³⁴², ossia il fenomeno per cui l'attività criminale tende a spostarsi verso le zone meno controllate per evitare l'intercettazione da parte delle autorità italiane (ad esempio, dalle province di Trieste/Gorizia a quella di Udine, oppure dalle coste calabresi a quelle pugliesi).
7. *Forte richiesta di manodopera quale elemento chiave che favorisce e/o incentiva l'arrivo nel nostro paese di immigrati, anche clandestini*.
8. *Fenomeno seriale e sequenziale* (stesse connessioni tra organizzazioni criminali (etniche)³⁴³, stesse rotte, stesse modalità attuative).
9. *Valenza criminogena delle sanatorie*³⁴⁴.

12.2.2 Gli autori del traffico

Il traffico di migranti è organizzato, gestito e controllato da gruppi criminali complessi che si occupano dell'intero processo di traffico, dal paese d'origine a destinazione. Si tratta di organizzazioni criminali straniere che operano con il supporto logistico di individui o gruppi criminali nazionali, quasi sempre locali. Il *legame etnico* costituisce un dato rilevante sotto diversi profili: peculiarità del

³⁴² In questo caso, l'implementazione ed il rafforzamento di misure e politiche di controllo e contrasto non riescono a ridurre o arrestare il fenomeno, bensì causano una dislocazione dell'attività criminosa in altra area non compresa nell'ambito d'azione dell'iniziativa di contrasto. Il fenomeno del *displacement* potrebbe in linea di principio riguardare anche i percorsi seguiti lungo la fase di trasporto. Tuttavia, lo spostamento dei tragitti in questa fase non dipende solo dalle misure messe in atto dalle autorità locali per contrastare il fenomeno criminale, ma anche da altri fattori esterni e contingenti.

³⁴³ In specie, tra Puglia ed Albania, tra Gorizia/Trieste e Slovenia.

³⁴⁴ Il dilagare dei reati contro la pubblica amministrazione, commessi durante il processo di regolarizzazione dei migranti è un fenomeno da considerare in tutta la sua gravità (fonte: Procura di Milano).

vincolo associativo, forza di coesione e fedeltà, *modus operandi* e tipologia dei reati commessi.

Le organizzazioni criminali operanti sul territorio italiano sono tendenzialmente strutturate su *base verticale gerarchica*, pur con differenze, anche consistenti, tra i diversi gruppi etnici. I compiti sono in genere affidati dal capo-superiore gerarchico. L'esempio più tipico è *l'organizzazione cinese*³⁴⁵: etnica, gerarchica e rigida. I vertici di tale organizzazione non compaiono mai in Italia, ma rimangono in Cina, mentre i subordinati o "luogotenenti" sono mandati in missione all'estero, in Italia nel nostro caso, per scortare i migranti e collocarli a destinazione. I vertici in patria sono ritenuti anche le menti del traffico. Dalle intercettazioni telefoniche dei criminali cinesi in Italia, infatti, è emerso che essi sovrintendono ai meccanismi di creazione del mercato, controllano gli emissari all'estero, danno istruzioni, sono trattati con rispetto dai subordinati³⁴⁶. L'organizzazione agisce con schemi che, per rigidità e fermezza, potrebbero essere definiti di tipo militaresco. Ciò soprattutto per quanto riguarda gli spostamenti in Italia. I sistemi militaresco-carcerari impiegati sono molto vicini alla fattispecie giuridica del sequestro di persona, per la quale talvolta si è proceduto³⁴⁷. Tuttavia, le modalità di gestione del traffico dalla Cina sembrano essere cambiate nel corso degli anni. Con riferimento ai procedimenti milanesi, un radicale mutamento di tendenza si registra tra i casi risalenti al 1993-1994 e quelli del 2000-2001: mentre inizialmente la mafia cinese ricorreva a sequestri di persona con sevizie a scopo estorsivo, efferatezza, minacce al nucleo familiare in patria, usura, dal 1999 in poi non si è più avuta notizia di sequestri in favore invece di una gestione del fenomeno in mera forma contrattualistica.

La forte e definita struttura gerarchica dei cinesi lascia poco spazio, se non in tempi più recenti, per la *flessibilità*, una peculiarità che invece sembra contraddistinguere le altre organizzazioni criminali etniche. Con questo termine si fa riferimento ad una modalità di gestione dell'attività criminale che, seppur sottoposta ad un'unica regia, adotta schemi operativi che si adattano ad esigenze ed ostacoli eventuali del percorso. Esempi in questo senso sono le organizzazioni albanesi che operano a cavallo del Canale di Otranto e quelle dell'Est europeo. Nel primo caso, non esistendo un'organizzazione verticistica che tiene le fila di tutti i traffici, è ragionevole parlare di diversi gruppi organizzati fluidi, dediti, a seconda delle congiunture, anche al traffico di marijuana, eroina, cocaina e sigarette. Nel secondo caso, invece, si è potuta verificare l'esistenza di una struttura ramificata che si occupa delle varie fasi del processo, delegando determinate parti relative al trasporto, pur mantenendo una regia comune.

In quest'ultimo esempio si parla anche di *frammentazione* del processo di traffico come aspetto più tipico della flessibilità. Le organizzazioni criminali responsabili dell'intero processo si servono spesso, se non sempre, di altre piccole organizzazioni o singoli individui - a seconda dei compiti - per la conduzioni di alcune fasi, o parti di esse, del processo di traffico stesso. Un esempio tipico è quello dei *passseurs* utilizzati lungo il confine italo-sloveno. Questi lavorano spesso

³⁴⁵ Soprattutto la mafia cinese.

³⁴⁶ Ulteriori conferme della permanenza dei vertici in Cina è data dal fatto che la falsificazione dei passaporti avviene in Cina - in particolare a Hong Kong, da dove vengono poi spediti in Italia via DHL - e le carte di credito trovate in possesso dei trafficanti in Italia sono emesse da banche cinesi.

³⁴⁷ Procura della Repubblica di Genova.

per più organizzazioni, fornendo a tutte lo stesso servizio di attraversamento del confine. Questo dato conferma inoltre, almeno per quanto riguarda quest'area, l'assenza di conflitti e di rivalità tra le diverse organizzazioni, che mantengono ognuna il proprio predominio su un'area territoriale specifica o su una particolare fase del processo di traffico. Anzi, è più frequente riscontrare aiuto e supporto reciproco.

Nella maggior parte dei casi, comunque, per poter seguire l'intero processo di traffico, i gruppi criminali necessitano di moduli organizzativi misti, ossia di una struttura gerarchicamente organizzata ma con una netta divisione di ruoli. Questo schema caratterizza la cosiddetta *mafia turca*. L'intera gestione del traffico di migranti curdi³⁴⁸ fa capo ad una cupola di poche persone, la mente di tutte le operazioni, senza il cui consenso nulla può avvenire. Esistono poi diversi ruoli all'interno dell'organizzazione: dalle persone che raggruppano i migranti e li sistemano nelle navi, a quelli che li accompagnano durante il viaggio, a coloro che fungono da referenti nel paese di destinazione. I referenti in Italia fanno la spola tra il nostro paese e la Turchia; normalmente svolgono altri lavori in Italia ed arrotondano con l'attività illecita. I membri della cupola invece rimangono sempre in Turchia, approfittando del clima di sicurezza che il paese garantisce loro. Dietro questa attività illecita, infatti, sembra esservi il supporto delle autorità turche, quasi volessero perseguire in modo latente una sorta di "pulizia etnica"³⁴⁹.

L'aspetto di "solidarietà" esistente tra le diverse organizzazioni criminali che operano nel traffico di migranti lungo il confine italo-sloveno non sembra riproporsi sulla rotta ionica, dove la Procura di Crotone ha accertato la presenza di numerose organizzazioni criminali in concorrenza tra loro, composte in prevalenza da turchi. Tuttavia in queste organizzazioni vengono assoldati anche curdi, e non viene disdegnato l'aiuto di appartenenti ad altre etnie e nazionalità. Questo dimostra come il legame etnico, almeno in questo caso, sia ininfluenza, ma sia piuttosto rilevante l'elemento affaristico e opportunistico.

La gestione "affaristica" del traffico da parte della mafia turca, ma anche delle organizzazioni criminali albanesi, è confermata dalla Procura di Brindisi. Le più recenti acquisizioni investigative indicano proprio la mafia turca come il vero cervello dello sfruttamento mondiale dell'immigrazione clandestina e come principale momento di raccordo tra i numerosi gruppi criminali interessati al *business* (albanesi, italiani e greci). Significativo in questo contesto è il ruolo tenuto dalle organizzazioni malavitose italiane. Diversamente da quanto accade tradizionalmente nella spartizione delle attività illecite nazionali, le organizzazioni criminali italiane locali³⁵⁰ si pongono in posizione servente rispetto alle organizzazioni straniere (turche ed albanesi), attendendo a mansioni meramente

³⁴⁸ L'aggravarsi della "questione curda" ha sicuramente giocato un ruolo determinante nello spostamento degli interessi di queste organizzazioni criminali dal traffico di armi e droga a quello, più redditizio e meno rischioso, di esseri umani, soprattutto curdi.

³⁴⁹ Secondo il sostituto procuratore di Gorizia, dott. Massimo De Bortoli, esiste però un fenomeno che si oppone a questo, ovvero quello che vede i curdi "favoriti" (nel percorso di traffico verso un paese straniero) più intraprendenti, che riescono ad inserirsi in un paese straniero, mandare costantemente parte dei loro guadagni in Turchia, alimentando così i gruppi di resistenza presenti nel paese di origine.

³⁵⁰ L'esperienza pugliese è rappresentativa di quella nazionale. In questo contesto, anche le organizzazioni criminali estranee a quelle mafiose presenti sul territorio pugliese, quali la Sacra Corona Unita e/o la Sacra Corona Libera, risultano coinvolte in attività illecite legate al traffico di migranti.

esecutive. Gli italiani sono remunerati generalmente non dai clandestini, ma direttamente dai committenti, in ragione del numero di persone trasportate e/o dei chilometri percorsi³⁵¹.

I legami tra criminalità straniera ed autoctona sono stringenti nel territorio talentino, dove operano i *gruppi albanesi*. La stipula di alleanze, accordi, spartizioni di mercato e di zone di influenza tra gruppi è stata possibile per il forte potere dalle organizzazioni albanesi, conquistato e rafforzato grazie alla loro notevole capacità organizzativa dovuta alla vicinanza al paese d'origine, alla conoscenza della lingua e della realtà italiana, nonché all'abilità d'inserimento e penetrazione nella nostra società. Tali sodalizi riproducono in Italia modalità di aggregazione preesistenti in Albania, caratterizzate da una stessa provenienza regionale e da vincoli di parentela e/o di affinità e/o localistici. I criminali albanesi hanno un'enorme disponibilità di armi (provenienti principalmente dall'Est europeo e dal Kosovo) ed operano in modo determinato e violento. Questo si manifesta sistematicamente sia nei regolamenti di conti tra gruppi rivali, che nell'assoggettamento dei connazionali, vittime della loro azione.

Per le *organizzazioni criminali dell'Est Europa*, qualunque sia l'etnia (slovena, serbo-croata, rumena, quest'ultima tra le più attive), sembra opportuno parlare di veri e propri *network* criminali, ossia reti di individui ed organizzazioni che si associano o cooperano per un unico fine criminale. Lo schema organizzativo di queste "organizzazioni totali" è suddiviso su tre principali livelli:

- I. un'organizzazione esecutiva che coordina e gestisce l'intero processo;
- II. organizzazioni piccole e meno autorevoli, per l'esecuzione di parti o fasi del processo (questo a seconda della lontananza tra luogo d'origine e di destinazione del traffico);
- III. singoli individui o organizzazioni criminali locali per il supporto logistico a destinazione (*passeeurs*, autisti, albergatori, locatari, talvolta anche pubblici ufficiali ed agenti di polizia³⁵²).

Accanto al fenomeno più imponente di "*grosso traffico*", esiste poi, specificatamente nelle zone di confine, il "*piccolo traffico*"³⁵³, caratterizzato da passaggi frequenti di frontiera da parte di piccoli gruppi di individui auto-organizzati. Dietro questo tipo di traffico non si nascondono organizzazioni criminali, ma piuttosto delinquenti comuni, quando non addirittura gli stessi migranti che organizzano in proprio il viaggio senza avvalersi di *passeeurs*. Casi di "piccolo traffico" sono ormai quotidianamente intercettati³⁵⁴, ma il nocciolo del problema è costituito dal "grosso traffico". Per questa ragione, una conoscenza

³⁵¹ A tale proposito è stato riscontrato come la prova del chilometraggio percorso venga fornita mediante la consegna successiva, da parte del tassista, di uno scontrino fiscale emesso dai bar situati nelle stazioni di servizio vicino alle località ove i clandestini sono abbandonati o lasciati, oppure tramite la dazione all'organizzatore del viaggio delle due parti di una banconota strappata a metà, di cui una parte è consegnata dal clandestino e l'altra dal tassista.

³⁵² Si tratta nella quasi totalità dei casi (ad esclusione forse dei *passeeurs* sloveni in tempi recenti) di italiani, meri strumenti delle organizzazioni criminali e mai al loro vertice. Per quanto riguarda poi pubblici ufficiali ed agenti di polizia, ci si riferisce chiaramente a casi di corruzione. Il loro ruolo è di agevolare la conduzione e l'esito positivo delle attività illecite.

³⁵³ Questa categorizzazione è della Procura di Trieste, ma notizie su questo duplice fenomeno arrivano anche dalle Procure di Gorizia e Tolmezzo.

³⁵⁴ Tanto che la Procura di Tolmezzo lo definisce "pendolarismo sloveno".

approfondita del fenomeno richiede particolare impegno da parte delle procure. È necessario un lavoro giudiziario che travalichi la mera indagine sull'attraversamento del confine di stato e segua il filo dell'intera rete criminale e dell'intero processo di traffico.

Riguardo al compimento di *altre attività illecite*, tutti i principali gruppi criminali sono coinvolti in reati funzionali alla realizzazione del traffico di migranti: falsificazione di documenti, corruzione di agenti di polizia di frontiera, complicità per ottenere imbarcazioni, vitto e alloggi nelle zone di transito. Talvolta si ricorre anche a reati più gravi, quali sequestri a scopo estorsivo, violenza, usura, lesioni personali. Preoccupante risulta poi, specie in determinati ambiti territoriali³⁵⁵, il dilagare dei reati contro la pubblica amministrazione commessi allo scopo di ottenere permessi di soggiorno ed altri documenti.

Oltre a questi reati, complementari all'attività principale del traffico, alcune organizzazioni criminali coinvolte si occupano anche di sfruttamento della prostituzione e di traffici di droga e di armi. Ciò però avviene in via esclusiva lungo la rotta balcanica, dall'Albania all'Italia, e lungo quella ionica indirizzata però verso le coste pugliesi³⁵⁶. In tutti gli altri punti d'entrata, non si registrano casi di commistione con altri traffici illeciti in quanto le organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti sono *specialistiche*, essendosi generalmente dedicate in via esclusiva a questo genere di traffico per l'alto rendimento ed il basso rischio.

Un dato significativo per riuscire a comprendere l'estensione del fenomeno, nonché le motivazioni che spingono a scegliere di diventare trafficanti, è il *profitto* delle organizzazioni criminali. Tutte le procure concordano sull'impossibilità di valutarlo con precisione; si stima comunque essere nell'ordine di centinaia di milioni di euro. L'impossibilità di quantificare il giro d'affari di questo mercato è anche da ascrivere all'inesistenza di indagini finanziarie in materia. I pubblici ministeri riferiscono che tali indagini spesso non si giustificano per la mancanza di prove materiali oppure, qualora si riescano ad individuare i conti di deposito presso istituti di credito, per l'assenza di congrui quantitativi di denaro versati³⁵⁷. A questo si aggiungano le difficoltà nell'effettuare indagini finanziarie presso talune banche straniere. Si prenda ad esempio la *Bank of China*. Qui la contabilità è tenuta in cinese e si richiede un'attività di traduzione, che sottrae tempo utile alla riuscita del sequestro e della successiva confisca, favorendo i criminali.

Se si escludono gli anelli "locali" della catena criminale, che curano fasi specifiche e limitate e vengono pagati direttamente in contanti dai gestori del traffico, i vertici delle organizzazioni preferiscono solitamente trasferire il denaro in madre patria. Questo dà loro maggiore sicurezza, perché riduce il rischio di sequestro e confisca. Qualora non si ricorra al trasporto fisico del denaro³⁵⁸, la tendenza è di utilizzare

³⁵⁵ Procura della Repubblica di Milano.

³⁵⁶ La Procura di Crotone non riferisce casi di commistione con altre attività illecite.

³⁵⁷ I trafficanti portano spesso materialmente con sé il denaro frutto dei loro traffici.

³⁵⁸ Tipico è il caso dei cinesi, spesso fermati alle frontiere in transito verso la madre patria con ingenti somme di denaro contante.

mezzi anonimi di trasferimento del denaro tramite agenti in attività finanziarie quali le agenzie di *money transfer*, ad esempio *Western Union* o *Money Express*³⁵⁹.

Stime abbastanza realistiche dei profitti criminali si possono comunque ottenere dagli appunti dei trafficanti, dalle intercettazioni telefoniche e, per via indiretta, dalle spese effettuate con le carte di credito.

L'elemento più utile e significativo a questo fine resta il dato relativo ai costi sostenuti dei trafficanti per il viaggio in Europa. I prezzi e le modalità di riscossione dei pagamenti variano a seconda del paese d'origine e del percorso effettuato.

Un viaggio dalla Cina costa tra € 10.000 e 14.000, di cui € 3.500-4.000 vanno alle organizzazioni slave che curano l'entrata in Italia, il resto a quella cinese. Il trafficante paga una parte dei soldi (circa la metà) al momento della partenza, ed effettua il saldo una volta giunto a destinazione. La quota rimanente può essere versata dai familiari che risiedono già nel luogo di destinazione³⁶⁰, oppure resa dal trafficante lavorando in nero per l'organizzazione criminale. Il pagamento avviene sempre in valuta locale, per facilitare il riciclaggio immediato.

Il traffico di filippini (e cinesi fino al 2000) è gestito da associazioni a delinquere dedite anche all'estorsione ed all'usura. Il prezzo varia da € 9.000 a 10.000 e può essere corrisposto anche ratealmente. In questo caso, però, vengono applicati spesso tassi usurari e metodi di riscossione violenta.

Per chi arriva dal Bangladesh, il prezzo viene versato ad un garante in Italia, che consegna il denaro all'organizzatore solo quando il clandestino arriva a destinazione.

I prezzi applicati per il traffico di cingalesi sono più bassi: € 4.000 per il trasporto e la fornitura di falsi permessi di soggiorno. Questo perché il permesso di soggiorno fornito è un falso totale.

Per quanto concerne i paesi dell'Est, l'unico dato a disposizione riguarda il prezzo del mero trasporto dalla Lituania all'Italia, stimato attorno a € 2.000.

Vario è invece il tariffario per i viaggi dal Kurdistan e dipende non solo dalla destinazione finale, ma anche dalla rotta prescelta. Nel caso della via balcanica, il prezzo si aggira attorno ai DM 5.000 - 6.000³⁶¹ per clandestino. Di questi una metà è trattenuta dall'organizzazione centrale, mentre il resto è distribuito tra gli "anelli criminali" subalterni. I *passeurs* possono essere pagati fino a DM 300³⁶². Lungo la

³⁵⁹ Nel caso del traffico di curdi trattato dalla Procura di Trieste, le analisi finanziarie su un "piccolo capo" dell'organizzazione hanno rilevato un giro di transazioni pari a circa € 75.000, reinvestiti interamente in Turchia. L'analisi finanziaria condotta in Italia nel 2000 su una delle quattro società italiane facenti capo a *Western Union* ha mostrato un giro d'affari compreso tra € 750.000 e 1.000.000, da riferirsi esclusivamente a passaggi in Italia.

³⁶⁰ Questa modalità è tipica dei cinesi che emigrano verso gli Stati Uniti oppure altri paesi ricchi dell'Occidente per ricongiungimenti familiari. Questi appartengono al ceto abbiente e a comunità straniere benestanti già inserite nel paese di destinazione.

³⁶¹ Pari a circa € 2.500 - 3.000. Si è volutamente scelto di lasciare l'indicazione dei costi nella moneta in cui vengono effettuati i pagamenti, sia per precisione del dato riportato, sia anche per segnalare la valuta in cui avvenivano questi pagamenti, fino a prima dell'entrata in vigore dell'Euro.

³⁶² Pari a circa € 150.

via ionica, invece, i curdi pagano DM 3.000³⁶³ se la destinazione finale è l'Italia e DM 7.000³⁶⁴ se la destinazione è la Gran Bretagna. La Procura di Crotone ha però stimato che il costo del viaggio dal Kurdistan può variare tra € 1.000 e 2.000 a persona. Se si pensa che su ogni imbarcazione si possono stipare 50 – 60 migranti, si ha un ricavo netto per viaggio che varia tra i € 50.000 ed i 120.000. Le modalità di pagamento prevedono il rilascio di una parte della somma pattuita ai reclutatori all'inizio del trasporto, mentre il saldo finale avviene ad operazione riuscita.

Infine, si riportano i dati relativi ai costi del trasporto attraverso il canale d'Otranto. La somma richiesta dai gruppi albanesi si aggira attorno ai € 350–600 a persona³⁶⁵. Queste lievi variazioni sono imputabili alla diversa tipologia d'imbarcazione usata per il trasferimento, mentre le differenze più rilevanti sono riscontrabili nelle fasi di trasporto precedenti, in relazione alle distanze chilometriche percorse e ai rischi connessi all'attraversamento delle frontiere.

È possibile poi avere dati molto precisi sui prezzi del servizio di attraversamento del confine, cioè sulle entrate dei *passseurs*. Questo dipende dal fatto che l'attraversamento della frontiera è un servizio effettuato da un'unica persona, o comunque controllato da un'unica organizzazione. Risulta invece difficile, se non impossibile, controllare le entrate per traffici di lunga percorrenza che, come si è visto, sono gestiti da diverse organizzazioni. La cifra pagate ai *passseurs* per passaggio/clandestino oscilla tra € 150 e 400 a seconda del percorso prescelto e della nazionalità del migrante.

Le difficoltà sopra segnalate in ordine alla conduzione di indagini finanziarie per l'accertamento e/o la stima del profitto indotto dal fenomeno hanno posto dei limiti anche all'identificazione di eventuali ipotesi di *riciclaggio* connesse con il traffico di migranti. Questo reato non è stato contestato da nessuna delle procure italiane più attive nella lotta al traffico di migranti.

Contrariamente, le procure hanno invece quasi unanimemente sottolineato l'importanza del *sequestro* e della *confisca* nel contrasto a questo fenomeno criminale. Operazioni di questo genere hanno riguardato sia denaro³⁶⁶ sia altri beni mobili, soprattutto mezzi di trasporto³⁶⁷. Queste operazioni hanno inflitto un duro colpo alle organizzazioni criminali, che si sono trovate in difficoltà poiché private dei mezzi necessari per la conduzione delle loro attività illecite.

³⁶³ Pari a circa € 1.500.

³⁶⁴ Pari a circa € 3.500.

³⁶⁵ Secondo i dati forniti dalla Procura di Brindisi il prezzo pagato è di € 500. Il pagamento viene fatto di regola alla partenza e direttamente ai membri dell'organizzazione criminale, anche se in alcuni casi si è ritrovata una modalità in due "rate", di cui l'ultima a destinazione. Secondo la Procura di Lecce, invece, il costo varia tra € 350 e 600. Il prezzo generalmente prevede anche il trasporto presso alcune stazioni ferroviarie delle province pugliesi da parte dei "tassisti" italiani. Solo in alcuni casi quest'ultima fase di trasporto rappresenta un costo aggiuntivo rispetto al mero trasporto via mare.

³⁶⁶ Il problema principale è stato la lentezza nel recupero ed ottenimento di informazioni sui depositi. Questo lascia il tempo ai criminali di trasferire altrove il denaro, rendendo così vani gli sforzi compiuti se non ai soli fini investigativi.

³⁶⁷ La Procura di Lecce ha sequestrato e confiscato un elevatissimo numero di gommoni, modelli spesso all'avanguardia che sono stati poi assegnati alle forze dell'ordine italiane in diverse parti della penisola. A Trieste, invece, sono state confiscate anche auto.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE DEI TRAFFICANTI

1. *Nazionalità straniera dei trafficanti.*
2. *Organizzazioni criminali "etniche": impermeabili all'esterno, omertose all'interno e rafforzate da vincoli parentali, familiari, localistici tra i propri aderenti.*
3. *Forti collegamenti con il paese d'origine.*
4. *Residenza estera dei vertici dell'organizzazione che gestisce il traffico. I capi non si spostano mai in Italia, ma risiedono nei paesi d'origine.*
5. *Gruppi criminali strutturati (anche gerarchicamente) nell'organizzazione, ma flessibili e frammentati nell'azione (regia comune centralizzata con un'efficace organizzazione capillare, ossia con decine di micro-associazioni che si sciolgono e aggregano di continuo per occuparsi anche separatamente delle diverse fasi del processo).*
6. *Capacità di intimidazione verso l'esterno (violenza, minacce, ecc.).*
7. *Organizzazioni potenti e radicate, che godono di un buon grado di prestigio.*
8. *Propensione ad una logica commerciale, che comporta connivenza e collaborazione con le organizzazioni criminali autoctone (che mantengono comunque ruoli complementari e secondari).*
9. *Coinvolgimento di cittadini italiani per il supporto logistico in loco, sul territorio nazionale.*
10. *Coincidenza tra le rotte dei traffici di migranti e di droga (specie al Sud).*
11. *Frequente uso di agenzie di trasferimento internazionale di denaro (Western Union) per pagamenti e spostamenti di denaro.*
12. *Ricorso ad istituti di credito stranieri (es. Bank of China), con conseguenti problematiche investigative per uso di lingua straniera e modalità estranee al nostro ordinamento.*
13. *I passeurs risiedono spesso nei paesi UE e talvolta ne possiedono la cittadinanza.*

12.2.3 Le vittime del traffico

I migranti coinvolti hanno caratteristiche soggettive estremamente differenti con riferimento alla loro provenienza³⁶⁸, all'età, al livello d'istruzione. Per quanto

³⁶⁸ I cinesi provengono da zone rurali. I membri delle comunità situati nei vari comuni d'Italia provengono tutti dalla medesima area geografica. Si presume che essi non siano poverissimi, poiché pagano alle organizzazioni criminali somme piuttosto elevate per uscire dal paese. I clandestini in arrivo dall'Europa orientale provengono solitamente invece da classi povere e disagiate.

riguarda invece il legame tra autori del reato e vittime, accade sovente che essi appartengano ad uno stesso gruppo etnico.

Tra i *fattori che spingono al traffico*, la difficile situazione socio-economica dei paesi d'origine è la causa primaria che muove milioni di uomini provenienti dalle aree più povere del mondo a ricercare condizioni di vita migliori nei paesi più ricchi. È questo il caso di cinesi, filippini, cingalesi, indiani, pakistani, ma anche albanesi, rumeni, ecuadoriani, senegalesi ed altri ancora.

Accanto a questa prima motivazione ci sono però anche problemi di ordine socio-politico, specialmente in alcune aree del mondo: negazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli, limitazione o annullamento dei diritti civili e politici e di libertà religiosa inducono ad esempio la minoranza curda ad emigrare³⁶⁹ dalla Turchia o dall'Iraq, servendosi dei trafficanti per sfuggire alle severe sanzioni³⁷⁰ applicate ai ribelli. A differenza della maggior parte dei trafficati, i curdi sono spesso istruiti e poliglotti, anche se tendono a negare la conoscenza delle lingue straniere e la comprensione della nostra lingua. Essi sono talvolta legati ad organizzazioni o movimenti per la liberazione del popolo curdo, che finanziano con il lavoro che svolgono nei paese dell'Unione europea.

Infine, le difficoltà legate a guerre, epidemie, e ad altre situazioni di emergenza spingono persone di diversa estrazione sociale e grado di istruzione ad abbandonare l'Albania, il Kosovo, il Medio Oriente, affidandosi anch'essi alle reti delle organizzazioni criminali.

Tutte queste cause determinano una forte domanda di emigrazione clandestina. Questa domanda è un'opportunità che i gruppi criminali sfruttano, organizzando servizi di migrazione illecita internazionale. Il ricorso a questi servizi di migrazione illegale organizzata è legato all'impossibilità di usare modalità alternative al traffico, per poter lasciare il paese d'origine e raggiungere gli stati occidentali. Esiste infatti la necessità di aggirare gli sbarramenti normativi posti dai paesi di destinazione all'ingresso di stranieri. In questo contesto, *i fattori di tipo oggettivo* che caratterizzano il ricorso ai gruppi criminali sono:

- conoscenza delle rotte da parte dei trafficanti;
- esigenza dei trafficati di procurarsi documenti falsificati e di avere un mezzo di trasporto;
- necessità economica, da parte dei trafficati, di un anticipo di denaro per sostenere i costi di viaggio.

È difficile riuscire a delineare *caratteristiche* uniformi *delle vittime*. Si tratta infatti di persone con provenienza, grado di istruzione, formazione, età ed estrazione sociale differenti.

Le informazioni relative ai *prezzi* pagati dai clandestini per il servizio di "traffico" verso l'Occidente sono state riportate precedentemente nell'analisi sui profitti delle organizzazioni criminali dedite al traffico (cfr. *supra* § 12.2.2). Tuttavia, in aggiunta a quanto pagato per arrivare in Italia, i clandestini devono sostenere ulteriori spese

³⁶⁹ Emigrazione al fine di richiedere asilo politico.

³⁷⁰ Sino alla pena di morte.

per rimanere in Italia, come, ad esempio, il costo di un contratto di lavoro falso, che si aggira in media sui € 3.600.

Se poi la destinazione finale non è l'Italia, bensì – come spesso accade – un altro paese dell'Unione (Francia, Germania o Gran Bretagna sono le mete più ambite), ogni singolo clandestino deve pagare un minimo di DM 600 per la Francia, DM 1.000 a 3.000 per la Germania, ed un massimo di DM 5.000 per un viaggio verso la Gran Bretagna.

RICAPITOLANDO

CARATTERISTICHE DEI TRAFFICATI

1. *Esigenza primaria di sfuggire a condizioni socio-economiche, socio-politiche e di vita molto povere.*
2. *Tipologia umana varia e ragioni diverse di coloro che si affidano ai servizi dei trafficanti (criminali comuni, dissidenti politici, persone povere; persone poco istruite ed intellettuali raffinati).*

12.2.4 Prevenzione del traffico

Durante l'intervista, ai procuratori è stato chiesto, sulla base della loro esperienza sul traffico di migranti verso l'Italia, di delineare possibili strategie di prevenzione. Tra le misure di carattere non penale suggerite al fine di ridurre le opportunità che facilitano le attività illecite della criminalità organizzata e di rendere meno vulnerabili i potenziali trafficati, si annoverano:

1. *maggiore controllo territoriale ed alle frontiere, con più dispiego di uomini e mezzi.* Quest'attività di controllo preventivo dovrebbe rendere più complicato l'operato delle organizzazioni criminali. Bisognerebbe, in tal senso, migliorare le dotazioni strumentali, finanziarie e di risorse umane delle forze dell'ordine, per consentire di attuare un controllo serrato del territorio;
2. *cooperazione bilaterale con i paesi d'emigrazione, sia politica che di sviluppo socio - economico.* La collaborazione dovrebbe mirare, da una parte, a rendere più stabili e trasparenti le economie ed i sistemi istituzionali dei paesi di origine e di transito dei migranti e, dall'altra, a migliorare le condizioni di vita dei potenziali migranti. A questo proposito, bisognerebbe lavorare sul divario tra paesi d'origine e di destinazione, intervenendo sulle cause che spingono i migranti a lasciare i loro paesi d'origine. Questo per contenere al massimo la domanda di traffico. Più difficilmente risolvibile è il problema dei conflitti, delle guerre civili, della discriminazione e della persecuzione nei confronti delle minoranze etniche. Aumentare il benessere può limitare queste situazioni, ma forse non può escluderle totalmente. Ciò che può fare il nostro paese è concedere il permesso di soggiorno agli individui che chiedono il

- riconoscimento del diritto d'asilo politico attraverso procedure certe e rapide che garantiscano i diritti fondamentali dell'individuo;
3. *informazione accurata ai potenziali migranti in merito ai canali migratori.* Le ambasciate italiane all'estero dovrebbero far conoscere meglio agli stranieri le opportunità legittime di migrazione offerte dallo stato italiano;
 4. (con riferimento alla situazione turca) *pressione internazionale sulle autorità politiche turche* per un maggior controllo interno e delle coste, ma soprattutto per un più corretta gestione del "problema curdo"³⁷¹;
 5. *migliore programmazione dei flussi di immigrazione regolare ed aumento del tetto massimo di immigrati legali da accogliere nel nostro paese.* La chiusura incondizionata delle frontiere può trasformarsi in un fattore criminogenico in quanto può alimentare il circolo del tratta e del traffico. I migranti, privi di alternative, si affidano ai servizi dei trafficanti per raggiungere i paesi occidentali. Ovviamente una bilanciata programmazione dei flussi implica che l'ingresso nel territorio nazionale venga concesso solo a coloro che hanno concrete possibilità di lavoro. È stata suggerita, però, la possibilità di prevedere brevi permessi di soggiorno per la ricerca di lavoro;
 6. *attenzione ai processi di regolarizzazione.* La procura di Milano in particolare ha sottolineato come i processi di regolarizzazione possano rivelarsi criminogeni. Le regolarizzazioni potrebbero cioè concretizzarsi in un fattore che contribuisce ad innalzare i livelli di devianza collegati ai processi migratori (con l'aumento, ad esempio, dei reati contro la pubblica amministrazione commessi durante la sanatoria); in un incentivo per coloro che, sprovvisti dei necessari requisiti, sono attirati da "facili" occasioni di regolarizzazione; in un'opportunità per i criminali che si dedicano al *business* delle migrazioni irregolari. Tutto questo non vuol dire che le regolarizzazioni siano un male in sé, anzi. Esse rispondono a delle esigenze meritevoli di tutela. Sembra però raccomandabile una valutazione più approfondita, anche attraverso ulteriori ricerche, sul se e quanto, in prossimità delle regolarizzazioni, avvengano variazioni del mercato del traffico di migranti e/o nel numero e tipologia dei reati ad esso connessi (falsificazioni di documenti, corruzione, ecc.). In caso di risposta positiva, ci sarebbe da chiedersi se non sia preferibile aumentare da subito le quote di immigrazione regolare, migliorando le politiche di accoglienza, piuttosto che sanare *ex post* situazioni di fatto, producendo nuova criminalità e problemi di integrazione;
 7. *accurata selezione degli agenti di polizia di frontiera e dei funzionari dell'Ufficio Stranieri,* comprensiva di addestramento specifico, unitamente a rigidi criteri di selezione del personale, e collocamento in ruoli chiave degli agenti migliori. Questo per rendere le forze di polizia meno vulnerabili alle infiltrazioni della criminalità organizzata in materia di traffico;
 8. *elaborazione di strategie anticorruzione, nei paesi di transito, origine, destinazione.* I fatti dimostrano come la corruzione sia un lubrificante in tutte le fasi del traffico. Nasce quindi la necessità di politiche anticorruzione mirate e ritagliate sulle diverse caratteristiche ed esigenze dei vari paesi;

³⁷¹ Attualmente tale gestione rasenta la soglia della "pulizia etnica". La presenza della Turchia nella NATO ed ancor più la sua candidatura per l'accesso nell'Unione europea potrebbero essere utilizzate come leve per una più celere risoluzione della "questione curda".

9. *semplificazione dei sistemi amministrativi in materia di immigrazione.* Le difficoltà burocratiche creano opportunità di corruzione e di traffico. Semplificando al massimo i sistemi amministrativi in materia di immigrazione si potrebbero eliminare molte occasioni di corruzione;
10. *migliore integrazione degli immigrati,* per proteggere i loro diritti e, riducendo le condizioni di marginalità, ridurre la possibilità che le organizzazioni criminali abusino di connazionali e che questi siano coinvolti in atti criminali;
11. *migliorare i controlli sulle agenzie di trasferimento internazionale di denaro.* L'uso assai frequente di questi meccanismi da parte dei trafficanti richiederebbe una maggiore attenzione per evitare che vengano abusati;
12. infine, *migliorare la conoscenza sulle modalità organizzative del traffico* al fine di consentire la predisposizione di interventi mirati ed efficaci.

13.

I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: LE *BEST PRACTICES* NELL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA

Questo capitolo presenta i risultati delle interviste condotte presso le quindici procure più attive nel contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti, con riferimento alle domande sull'attività giudiziaria delle procure, contenute nella seconda parte del questionario. Le informazioni si riferiscono all'attività relativa a procedimenti giudiziari – in fase di indagini preliminari, di giudizio, o per cui sia stata emessa una sentenza di condanna – trattati dalle procure tra il 1996 ed il 2002. Le domande sull'attività giudiziaria sono state suddivise in quattro sezioni (si veda *Annesso B*):

- l'attività investigativa (§ 13.1);
- l'attività processuale (§ 13.2);
- la cooperazione giudiziaria internazionale (§ 13.3);
- i rapporti con le organizzazioni non governative (ONG) per l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (§ 13.4).

Questa ripartizione è stata decisa sulla base della rilevanza di ciascuna delle attività elencate nel contrasto della tratta a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti. Per ognuna di queste aree di intervento sono di volta in volta analizzate le difficoltà incontrate e le *best practices*, ossia le migliori pratiche che le procure più attive hanno adottato per risolvere tali difficoltà. Si procede poi ad evidenziare quelle attività che, secondo le procure, hanno avuto effetti positivi nel controllo del problema permettendo di raggiungere risultati significativi in tempi brevi. Tali prassi — che si spingono talvolta al limite del dettato legislativo — mettono in risalto lacune e contraddizioni dell'attuale disciplina e forniscono importanti spunti di riforma, riportati alla fine di ogni sezione nei "ricapitolando"³⁷². In queste schede finali, per agevolare la lettura, sono state raccolte le più interessanti proposte *de iure condendo* formulate dai pubblici ministeri intervistati per ciascuna delle quattro aree considerate.

Due avvertenze:

- nei "ricapitolando" sono state riportate le opinioni dei pubblici ministeri intervistati. Data la diversità dei contesti di indagine e degli stessi reati indagati, esse talvolta divergono sulle modalità per migliorare la risposta al fenomeno;
- le interviste ai pubblici ministeri delle procure più attive sono state effettuate nel periodo compreso fra l'8 luglio 2002 ed il 29 novembre 2002. Per questo motivo le risposte dei procuratori e le loro proposte *de iure condendo* non hanno potuto tener conto (a) (sempre) delle modifiche legislative nel frattempo intervenute, ad opera della legge c.d. Bossi-Fini (Legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*) e (b) (mai) della

³⁷² I "ricapitolando" si riferiscono a ciascuna delle quattro aree toccate dalle interviste ai pubblici ministeri: l'attività investigativa, l'attività processuale, la cooperazione giudiziaria internazionale, i rapporti con le organizzazioni non governative (ONG) per l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione.

legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*. Le proposte *de iure condendo* dei magistrati vanno, pertanto, interpretate alla luce della normativa vigente all'epoca e parte delle stesse hanno già trovato attuazione nel nuovo impianto normativo.

L'esposizione dei risultati delle interviste comincia dalla descrizione delle attività investigative. Queste rappresentano, infatti, il punto di partenza per l'intera azione giudiziaria svolta dai procuratori intervistati. L'ampio spazio dedicato alle prassi adottate in questa fase rispetto alle altre attività trattate nel capitolo si giustifica sulla base del fatto che da esse dipende sia l'inizio che l'esito del processo a carico di trafficanti e sfruttatori. È proprio nella fase delle investigazioni che si riscontra il maggiore sviluppo di prassi operative volte sia a facilitare il rinvenimento della *notitia criminis* sia ad approfondirla per ricostruire l'eventuale catena criminale.

La fase successiva è quella processuale. È il momento di verifica della bontà delle attività svolte nelle indagini preliminari. A questo proposito, i pubblici ministeri intervistati hanno evidenziato una serie di difficoltà emerse di recente a seguito dell'introduzione del principio del c.d. "giusto processo". L'applicazione di tali novelle può vanificare l'intera attività investigativa pregressa ed è pertanto necessario considerarle attentamente per stabilire l'impostazione sia delle attività di indagine e di assicurazione della prova sia della strategia processuale da adottarsi.

La cooperazione giudiziaria internazionale costituisce un'esigenza imprescindibile nei procedimenti relativi a reati che, come quelli in esame, si connotano per la transnazionalità sia delle vittime (spostate da uno stato all'altro) sia dei gruppi criminali (operanti in paesi diversi). L'attività svolta dai procuratori, e dagli organismi ad essi preposti per ottenere la collaborazione delle autorità straniere, si rivela fondamentale sia sul piano delle investigazioni (identificazione dei soggetti coinvolti, ottenimento di misure cautelari, dispiegamento in territorio straniero di attività di ricerca della prova, ecc.) sia sul piano processuale (estradizione, esecuzione delle sentenze di condanna, ecc.).

Si è deciso, infine, di dedicare una specifica sezione ai rapporti con le ONG per l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, poiché esse hanno assunto una rilevanza investigativa e processuale del tutto particolare in casi di tratta e traffico.

13.1 L'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA (FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI)

Le indagini preliminari costituiscono la fase introduttiva del procedimento penale³⁷³. Queste iniziano formalmente con l'iscrizione della notizia di reato in un apposito

³⁷³ Con il termine "procedimento penale" si intende una sequenza ordinata di atti che inizia con l'iscrizione della notizia di reato. Questa viene esaminata ed approfondita con le indagini preliminari al termine delle quali, almeno nel rito ordinario, si decide se procedere con la fase del giudizio (dibattimento), dove si accertano le eventuali responsabilità attraverso il vaglio delle prove. Dopo il giudizio e l'eventuale applicazione della pena, inizia la fase esecutiva, durante la quale si esegue la sanzione penale. Cfr. Fortuna et al., *Nuovo manuale pratico del processo penale*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 209-210 e pp. 559-560.

registro e, nel rito ordinario, culminano con l'udienza preliminare, nella quale si decide se procedere nel giudizio o meno.

L'attività investigativa delle procure e della Polizia Giudiziaria (PG) si svolge a partire dalla fase delle indagini preliminari con la segnalazione di un'attività criminosa, ovvero con una "notizia di reato"³⁷⁴. Può tuttavia accadere che la PG si attivi anche prima dell'inizio ufficiale delle indagini preliminari, con investigazioni volte a verificare episodi sospetti o a controllare determinate situazioni e persone. Tali attività (es. osservazione del territorio, assunzione di dichiarazioni spontanee, ecc.) non possono però consistere in atti invasivi (es. intercettazioni) o coercitivi (es. arresto)³⁷⁵.

La trattazione dell'attività investigativa svolta dalle procure più attive e dalla PG inizia con la descrizione delle modalità con cui le autorità giudiziarie inquirenti ricevono o apprendono di propria iniziativa la *notitia criminis* (§§ 13.1.1 e 13.1.2). Le prassi investigative sviluppate in casi di tratta di persone e di traffico di migranti presentano, infatti, alcuni elementi peculiari dovuti alla necessità di affrontare in modo adeguato un fenomeno criminoso largamente dislocato sul territorio e spesso organizzato.

Si espongono poi gli strumenti investigativi "tipici" (§ 13.1.3), ossia previsti espressamente dal codice di rito, soffermandosi in particolare sulle modalità investigative ritenute più efficaci (intercettazioni, modalità di assunzione delle informazioni dalle persone informate sui fatti, procedure per l'organizzazione degli strumenti investigativi). L'accento alle misure cautelari in tale contesto può apparire non corretto dal punto di vista tecnico-processuale, essendo queste volte a finalità diverse rispetto a quelle investigative; esse fanno tuttavia parte delle attività (cautelari) normalmente svolte dai pubblici ministeri durante le indagini e si è ritenuto quindi opportuno rispettare l'ordine espositivo ricavabile anche dalle risposte dei procuratori, inserendole fra le "attività investigative tipiche".

Un paragrafo a parte viene dedicato al coordinamento delle indagini fra i diversi uffici delle procure e ad opera della Direzione Nazionale Antimafia (§ 13.1.4). Questo perché nei casi di tratta di persone e di traffico di migranti gli strumenti di coordinamento rivestono un ruolo fondamentale ai fini della collaborazione e dello scambio di informazioni, elementi indispensabili per un'efficace strategia di contrasto ad organizzazioni criminali estremamente mobili sul territorio.

³⁷⁴ Il ruolo del pubblico ministero e della polizia giudiziaria nell'apprensione della notizia di reato è descritto dall'art. 330 c.p.p., che prevede una funzione "passiva" (ricezione della *notitia criminis* dall'esterno) ed una "attiva" (apprensione della *notitia criminis* di propria iniziativa). L'art. 55, comma 1, c.p.p. specifica ulteriormente i compiti della polizia giudiziaria prevedendo che essa debba "prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercare gli autori, compiere gli atti necessari ad assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire all'applicazione della legge penale". Ne deriva che l'attività della polizia giudiziaria e del pubblico ministero è legittimata dalla realizzazione di un reato e dalla relativa *notitia criminis*. Vedi M. Murone, nota a sentenza Cass. Pen., Sez. I, 29 ottobre 1993, in *Giust. Pen.*, 1997, p. 399 ss.

³⁷⁵ Le indagini dirette allo scopo di acquisire la notizia di reato con "investigazioni a tappeto volte ad accertare ipotetiche violazioni della legge" sono proprie dell'attività di prevenzione in generale, la quale non spetta al Pubblico Ministero in quanto tale e nemmeno alla Polizia Giudiziaria, ma piuttosto alla polizia amministrativa "come tipica attività del potere esecutivo". Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 2 dicembre 1998, in *Cass. Pen.*, 1999, pp. 3458 ss.

Segue l'approfondimento di alcune tecniche di indagine "atipiche" (§ 13.1.5) sviluppate per far fronte alle particolari problematiche che presentano i casi di tratta e traffico (le banche dati, i pool interforze, la centralizzazione delle indagini e gli strumenti previsti dal Testo Unico sugli stupefacenti).

Si è deciso di inserire nelle attività investigative, e non in quelle processuali, la trattazione dell'incidente probatorio, che costituisce un'anticipazione dell'acquisizione della prova che solitamente avviene invece durante il giudizio (§ 13.1.6). Questo essenzialmente per ragioni di coerenza con il codice di rito, che inserisce tale istituto nella fase delle indagini preliminari.

Sono infine esposte le principali difficoltà incontrate dalle procure nell'attività investigativa con particolare riferimento ai problemi di competenza territoriale e di identificazione degli indagati, alle modalità di acquisizione delle dichiarazioni delle persone offese e, da ultimo, al rispetto dei termini di legge previsti per le indagini preliminari (§ 13.1.7).

13.1.1 La provenienza della notizia di reato: osservazione del territorio e protocolli operativi tra forze di polizia e procure

Presso alcune delle quindici procure oggetto di studio in questa parte del rapporto è stata svolta un'intensa attività di osservazione del territorio (pattugliamenti, pedinamenti, appostamenti fuori dei locali notturni, ecc.) da parte delle forze di polizia con il fine principale di individuare i membri dell'eventuale organizzazione criminale dedita alla tratta e al traffico.

Le esperienze più significative da questo punto di vista sono state caratterizzate dalla *collaborazione* fra le procure intervistate ed i relativi organi di PG, con l'ausilio delle forze di polizia e, in talune esperienze, della Polizia di Frontiera. In questo contesto sono stati sviluppati protocolli d'azione comuni per migliorare l'osservazione dei reati in esame sul territorio e facilitare il rinvenimento di notizie utili all'esercizio dell'azione penale. Le procure di Lecce, Brindisi, Trieste, in particolare, e, più di recente, anche le procure di Gorizia e Brescia, hanno creato gruppi di lavoro specificamente dedicati al fenomeno del traffico di migranti, per coadiuvare l'intervento sul territorio della PG e della forze di polizia amministrativa.

Nel 1994 la Procura di Lecce ha adottato un protocollo operativo comune alle forze di PG per la procedura di raccolta delle deposizioni dei soggetti trafficati. Per esempio, la PG di fronte ad uno sbarco di clandestini viene istruita dalla procura sul tipo di domande da rivolgere e sulle modalità di perquisizioni e fermi. Tale strategia d'azione è stata ritenuta dalla procura "estremamente utile" per migliorare la qualità delle informazioni raccolte. Anche presso la Procura di Brindisi è stato redatto un protocollo standardizzato di indagini simile a quello di Lecce e si programma di costituire un Servizio di PG con compiti di ausilio al *pool* di magistrati dedicati ai reati di tratta/traffico.

La Procura di Trieste si è avvalsa fin dal 1997 della collaborazione della Polizia di Frontiera, la quale ha fornito un apporto definito "eccezionale" dai PM triestini e che ha consentito di identificare diverse organizzazioni criminali internazionali. In particolare, per facilitare la raccolta di informazioni, è stata emanata una direttiva nei confronti della PG. Questa direttiva contiene la specifica indicazione di escutere

dettagliatamente il maggior numero possibile di clandestini, da considerarsi tutti persone informate sui fatti, prima di respingerli alla frontiera. Nel corso del 1998 e del 1999 sono stati sentiti centinaia di clandestini e le relative dichiarazioni sono state immesse in un'apposita banca dati (cfr. *infra* § 13.1.5). In questo modo è stato possibile raccogliere preziose informazioni che hanno permesso di individuare catene organizzative criminali complesse³⁷⁶.

Procedure analoghe sono state recepite dalla Procura di Gorizia (circolare del 2001), che ha disposto l'audizione di tutti i migranti perquisiti negli episodi di rintraccio e la relativa verbalizzazione delle loro dichiarazioni, soprattutto con riferimento a quei clandestini che portano con sé numeri di cellulare. In queste occasioni si raccomanda alla PG di aprire sempre un fascicolo, anche a carico di ignoti e anche nel caso in cui la persona fermata non sia un *passeur*. La *ratio* è che il passaggio di clandestini, soprattutto per quanto riguarda gruppi provenienti dai paesi più lontani, è di per sé un dato sufficiente per presupporre il reato di traffico di migranti e per iscrivere la relativa notizia di reato.

Nel territorio bresciano, infine, le forze di polizia locali hanno adottato procedure di controllo sistematico, chiamate "servizi programmati" (verifiche presso locali notturni e su strade frequentate da prostitute), che hanno consentito più di una volta di evidenziare situazioni di sfruttamento dei migranti.

13.1.2 Segue: altre fonti di notizia di reato

Nei casi relativi alla tratta a scopo di sfruttamento e al traffico di migranti la *notitia criminis* proviene, oltre che dall'attività di osservazione del territorio sopra descritta, da:

- denunce da parte delle persone offese;
- denunce di sindacati lavorativi;
- denunce da parte di privati (clienti, prostitute e datori di lavoro);
- indagini per altri reati (traffico di stupefacenti, reati finanziari, reati contro la pubblica amministrazione e reati contro la persona - omicidio, lesioni personali);
- dichiarazioni di coindagati.

Più in dettaglio, la notizia di reato proviene dalle denunce o dichiarazioni spontanee delle persone offese soprattutto nei luoghi dove l'attività di sfruttamento delle vittime è più intensa (Ascoli Piceno, Genova, Lecce, Milano, Palermo, Perugia e Torino). In tali occasioni, varie motivazioni hanno spinto le vittime a denunciare i propri sfruttatori. Nel caso di Genova, ad esempio, l'impressione dei procuratori è che gli sfruttatori abbiano ecceduto con le violenze sulle prostitute (es. omicidi e torture di donne albanesi "passate alla concorrenza"), inducendole a ribellarsi. In altri casi, fra cui spicca Lecce, è stato sottolineato il ruolo fondamentale delle ONG, che, promuovendo il reinserimento sociale delle vittime dello sfruttamento, hanno

³⁷⁶ Per una descrizione dettagliata delle modalità operative della direttiva alla PG emanata dalla Procura di Trieste, cfr. F. Frezza, "Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani: condotte delittuose e tecniche investigative nei procedimenti riguardanti cittadini extracomunitari", relazione presentata al *Terzo corso di formazione sulla funzione inquirente e requirente "Falcone e Borsellino"*, Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 21-24 maggio 2001.

favorito anche la loro determinazione a collaborare con la giustizia ed a denunciare i propri sfruttatori (vedi *infra* § 13.4).

In altri casi la notizia di reato proviene dalle indagini compiute nel contesto di altri procedimenti per fatti diversi: reati finanziari (Arezzo), traffico di stupefacenti (Genova), reati contro la pubblica amministrazione (Milano), violenza contro le prostitute (Palermo). Nel caso di Arezzo, le indagini sullo sfruttamento lavorativo sono partite dalle denunce dei sindacati per questioni relative ai mancati contributi riguardanti immigrati impiegati "in nero" presso cantieri edili. Presso la Procura di Milano si sono invece verificati alcuni casi di falsi ed alterazioni di pratiche relative alla regolarizzazione del migrante, per i quali sono state svolte accurate indagini documentali che hanno portato alla scoperta dei traffici di immigrati.

Infine, le indagini possono scaturire da denunce di privati (Milano, Palermo) o dichiarazioni di coindagati (Perugia, Brescia, Lecce). Nel caso di Milano, alcuni privati "datori di lavoro" degli immigrati (soprattutto di etnia filippina e cingalese) sono diventati a loro volta vittime dei trafficanti, che si rivolgevano a loro per ottenere il saldo del debito contratto dal soggetto trafficato per il suo viaggio. Di fronte alle minacce dei trafficanti, i datori si sono quindi decisi a denunciare la situazione.

Le dichiarazioni dei coindagati sono invece piuttosto rare per il timore di ritorsioni. Nelle procure dove si è riusciti ad ottenerle, però, il valore di tali confessioni è stato determinante per identificare l'organizzazione criminale dedita al traffico e/o alla tratta. A differenza delle vittime e dei privati, infatti, i coindagati sono in possesso di informazioni dettagliate sull'organigramma del gruppo criminale e sulle rotte seguite dai trafficanti.

13.1.3 Gli strumenti investigativi tipici

Oltre all'attività di osservazione del territorio descritta nei due paragrafi precedenti, le procure intervistate hanno diretto e svolto:

- attività di assicurazione delle fonti di prova da parte della PG (perquisizioni personali e locali, accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose, sequestri);
- attività di identificazione (fermi, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici, indagini documentali, accertamenti anagrafici e commerciali);
- attività di ricerca della prova (intercettazioni telefoniche ed ambientali, ispezioni, assunzione di sommarie informazioni, interrogatori);
- attività cautelare (custodia cautelare, arresti).

Come si può notare da questo elenco sintetico, le procure intervistate hanno fatto uso di tutti gli strumenti investigativi tipici previsti dal codice di rito, in misura maggiore o minore a seconda del tipo di indagini svolta (sulle organizzazioni criminali o sul singolo evento criminoso) e del reato investigato (di mero traffico o di tratta a scopo di sfruttamento). Nei prossimi paragrafi si passano in rassegna le tecniche investigative ritenute più efficaci nei vari contesti.

A) LE INTERCETTAZIONI³⁷⁷

Le indagini condotte dalle procure "di confine", o comunque dalle procure dove avviene con maggiore frequenza l'ingresso dei clandestini via mare, via terra, o via aria (Trieste, Gorizia, Lecce, Brindisi e Milano), sono essenzialmente di due tipi: quelle di "piccolo respiro" (che coinvolgono solitamente il singolo scafista o altro tipo di *passseur* arrestato in flagranza) e quelle mirate alle organizzazioni criminali. Quest'ultimo tipo di indagini è molto più complesso e richiede un frequente ricorso alle intercettazioni, che diventano così l'asse portante per la ricostruzione delle dinamiche associative e per la prova dibattimentale.

Nei casi di Trieste, Gorizia, Tolmezzo, Lecce e Brindisi, dove sono state svolte le indagini più approfondite sulla criminalità organizzata che controlla il traffico di migranti, le intercettazioni sono state considerate lo strumento investigativo di maggiore utilità. Le cifre riferite a riguardo sono considerevoli. A Trieste si intercettano fino a 14.000 conversazioni per procedimento ed a Gorizia fino a 10.000. La decisione di sottoporre a controllo un'utenza telefonica deriva sia dalle dichiarazioni di immigrati e coindagati sia dalle annotazioni rinvenute a seguito di perquisizioni degli stessi migranti.

Oltre alle procure "di confine", anche a Torino, Roma e Perugia si è fatto spesso ricorso alle intercettazioni con diverse finalità: acquisire riscontri per le dichiarazioni delle vittime, provare il coinvolgimento di persone apparentemente estranee ai fatti (tassisti, albergatori, gestori di locali notturni) e procurarsi un impianto probatorio per il dibattimento.

In particolare, si è notato che l'efficacia delle intercettazioni come strumento investigativo deriva da alcune circostanze:

- i trafficanti di nazionalità estera non nutrono nei confronti del telefono quella naturale diffidenza che caratterizza le conversazioni dei loro "colleghi" italiani (anche se, da questo punto di vista, i trafficanti stanno diventando più cauti);
- la comunicazione telefonica tra soggetti risulta in molti casi necessaria anche per la distanza chilometrica e l'oggettiva difficoltà e rischio nell'utilizzazione di comuni mezzi di trasporto;
- la possibilità di effettuare la c.d. intercettazione ad imbuto, con ciò intendendosi quella particolare attività idonea a captare tutte le conversazioni "in uscita" da utenze italiane verso altra utenza estera conosciuta ovvero verso utenza GSM italiana che per contratto sia abilitata a comunicare appunto dall'estero.

L'esperienza di Milano fornisce un chiaro esempio dell'utilità delle intercettazioni nel ricostruire i vari anelli della catena criminale. Questo strumento è stato adottato per l'individuazione dei responsabili dell'ingresso clandestino dei migranti per via aerea. Tramite il controllo dei tabulati telefonici di alcuni appartenenti all'organizzazione criminale si è arrivati all'identificazione delle agenzie di viaggio concorrenti nel reato. In particolare, si è posta attenzione alla correlazione fra i

³⁷⁷ L'efficacia delle intercettazioni telefoniche ed ambientali è il presupposto dell'art. 9 del legge 228/2003, che, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, in *subiecta materia* prevede la possibilità di ricorrere a tale strumento tramite l'estensione della disciplina di cui all'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203). Cfr. *supra* § 10.3.2.

numeri chiamati nel caso di scioperi/ritardi/disguidi degli aerei con i clandestini e gli spostamenti di turno degli agenti di polizia addetti ai controlli immigrazione che erano stati corrotti dai trafficanti.

La Procura di Genova, infine, sottolinea come le intercettazioni abbiano costituito, assieme alle denunce delle persone offese, un punto di partenza importante per le indagini, ma rileva altresì il carattere frammentario di questo mezzo di ricerca della prova. Secondo i procuratori genovesi, le intercettazioni *da sole* non consentono di arrivare a buoni risultati dal punto di vista della ricostruzione delle dinamiche criminali, almeno in quei contesti dove prevale lo sfruttamento piuttosto che il mero traffico di migranti, e debbono essere accompagnate da altri riscontri investigativi (dichiarazioni delle parti offese e dei coindagati), come specificato nel prossimo sotto-paragrafo.

B) L'ASSUNZIONE DI SOMMARIE INFORMAZIONI DALLE PERSONE INFORMATE SUI FATTI E GLI INTERROGATORI DA PARTE DELLA PG E DEL PUBBLICO MINISTERO

Le dichiarazioni delle persone informate sui fatti rappresentano, come accennato sopra³⁷⁸, un importante punto di partenza per le indagini. Esse sono considerate altresì come uno degli strumenti investigativi di maggiore efficacia (anche ai fini processuali, cfr. *infra* § 13.2), soprattutto nelle procure che si sono trovate ad affrontare casi di tratta a scopo di sfruttamento. Nei territori dove invece prevale la tipologia delittuosa del traffico di migranti vengono utilizzate maggiormente altre tecniche investigative (intercettazioni, osservazione del territorio), ma anche qui l'audizione delle persone trafficate rimane un'importante fonte di informazioni utili per il prosieguo delle indagini. Si anticipa sin d'ora che, proprio per il loro rilievo processuale, le informazioni raccolte tramite le dichiarazioni delle vittime avvengono talvolta tramite una procedura particolare di cristallizzazione della prova, l'incidente probatorio, di cui si parla più avanti (cfr. *infra* § 13.1.6).

Il modello elaborato dalla Procura di Genova costituisce un'esperienza interessante ai fini del miglioramento delle pratiche per la raccolta di informazioni dalle vittime della tratta e del traffico.

I pubblici ministeri genovesi hanno cercato di dividersi per aree geografiche i settori di investigazione al fine di affrontare il problema della *differenza culturale fra le etnie di appartenenza delle vittime*. Tale decisione è stata presa considerando che le difficoltà a rendere dichiarazioni variano a seconda della nazionalità del dichiarante. Per esempio, sempre a Genova si è constatato che per le vittime della tratta di nazionalità albanese i principali ostacoli a fornire racconti completi sono rappresentati dal timore di violenze fisiche, dalla soggezione al *clan* e dalla sfiducia nelle forze dell'ordine; nel caso delle donne nigeriane, invece, gli ostacoli sono di altra natura (difficoltà linguistiche, timore di "maledizioni" provenienti dai riti *voodoo*). Da queste osservazioni si può dedurre che la conoscenza delle diversità culturali e delle specificità della situazione di sfruttamento è fondamentale ai fini della comunicazione con le vittime e dell'apprensione del maggior numero di informazioni possibili. Di qui, la decisione di "specializzare" il lavoro dei pubblici ministeri per aree geografiche.

³⁷⁸ Cfr. supra § 13.1.2 La provenienza della notizia di reato: altre fonti.

Nei casi di traffico di migranti spesso accade che, durante l'audizione delle persone informate sui fatti nell'immediatezza dell'evento criminoso, le forze di polizia non riescano a sfruttare adeguatamente i patrimoni conoscitivi delle persone sentite ed interrogate. Le Procure di Brindisi e di Lecce hanno quindi emanato specifiche direttive alla PG affinché si segua una procedura uniforme per migliorare la raccolta delle informazioni. L'obiettivo di tali raccomandazioni consiste nella *standardizzazione della procedura di audizione delle persone informate sui fatti*. Queste procure hanno infatti elaborato un *set* di domande da rivolgersi a tutti i dichiaranti, inteso ad uniformare la raccolta di dati utile per le investigazioni. In questo modo si è riusciti a raggiungere due importanti risultati: uniformare le informazioni da richiedersi (da inserire eventualmente in apposite banche dati, cfr. *infra* § 13.1.5) e garantire l'accuratezza delle deposizioni.

La collaborazione delle persone coinvolte nell'organizzazione criminale rappresenta, infine, un elemento fondamentale per le indagini in materia di tratta e di traffico. A differenza delle persone offese, i coindagati sono spesso a conoscenza di dettagli precisi sui responsabili, sulle rotte seguite per il passaggio dei migranti e sulle modalità di introduzione in Italia. A Perugia, per esempio, le indagini più consistenti dal punto di vista del numero degli indagati e della gravità dei reati contestati sono partite dalla confessione di un indagato, considerato il "braccio destro" dei vertici dell'organizzazione criminale, il quale ha potuto fornire una serie di dettagli che hanno permesso di ricostruire la complessa catena organizzativa dei gruppi coinvolti. È tuttavia molto difficile riuscire ad ottenere la collaborazione dei membri di organizzazioni criminali sia per ragioni di fedeltà al clan di appartenenza (soggetti di nazionalità albanese) sia per il timore di ritorsioni da parte dello stesso³⁷⁹.

C) L'ORGANIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DI INDAGINE

Un dato interessante e ricorrente nell'attività investigativa delle procure intervistate riguarda il coordinamento dei diversi strumenti di indagine. Quasi tutti i pubblici ministeri intervistati hanno infatti sottolineato come l'efficacia dei mezzi investigativi dipenda dalla loro combinazione: le intercettazioni non possono essere realizzate senza prima individuare i numeri da porre sotto controllo. Solo grazie ad un'intensa azione di pattugliamento del territorio, fermi, perquisizioni ed assunzione di sommarie informazioni è stato possibile giungere in diverse occasioni ai "numeri giusti". Come è stato evidenziato dai procuratori triestini, per identificare i veri responsabili del traffico di migranti e reprimere il fenomeno criminoso le indagini devono essere organizzate e sistematiche, altrimenti si rischia di colpire solo gli anelli periferici della catena criminale.

Al fine di realizzare il coordinamento di cui sopra sono state elaborate alcune *procedure da utilizzare in maniera sistematica* di fronte ai casi di tratta e traffico (oltre a quelli, di cui si è già fatta menzione, volti all'acquisizione della notizia di reato). In particolare, la Procura di Crotone ha realizzato un protocollo investigativo

³⁷⁹ Al fine di incentivare la collaborazione delle persone coinvolte nell'organizzazione criminale, l'art. 11 del legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri, prevede per i collaboratori di giustizia un'attenuazione dell'altrimenti rigido regime penitenziario. Cfr. *supra* § 10.3.2.

per fronteggiare il fenomeno degli sbarchi clandestini che comprende (in ordine logico):

1. sequestro delle imbarcazioni;
2. individuazione delle persone sospettate di aver condotto la nave o comunque di far parte dell'organizzazione criminale (effettuata sulla base di elementi indiziari – per esempio, la presenza di quantità ingenti di denaro delle quali non si riesce a spiegare la provenienza);
3. fermi dei soggetti sospettati (soprattutto dei membri dell'equipaggio, per i quali il pericolo di fuga è più evidente);
4. perquisizioni di tutti i soggetti, sospetti e non;
5. sequestro di telefonini e agende telefoniche (effettuato a seguito delle perquisizioni di cui sopra);
6. intercettazioni telefoniche (anche per individuare ulteriori sbarchi), analisi dei tabulati telefonici (sono i cosiddetti "tabulati ad imbuto", nei quali si evidenzia un numero telefonico, reperito sulle agende sequestrate, su cui convergono tutte le telefonate fatte dall'Italia);
7. assunzione di sommarie informazioni dai migranti clandestini al fine di raccogliere il maggior numero di notizie sulle modalità di viaggio e di reclutamento;
8. interrogatorio degli indagati, che a volte diventano veri e propri collaboratori di giustizia (le informazioni derivanti da questi soggetti sono le più complete e consentono di ricostruire la catena organizzativa del traffico di migranti);
9. indagini sui flussi monetari e loro costante monitoraggio, anche con la collaborazione, peraltro ottenuta facilmente, di agenzie finanziarie quali la *Western Union*.

Il protocollo sopra esposto rappresenta un esempio di combinazione di strumenti investigativi che la Procura di Crotone considera particolarmente efficace nella lotta all'immigrazione clandestina e raccomanda di estendere anche presso altre procure con problemi analoghi di traffico di migranti.

D) L'ATTIVITÀ CAUTELARE

Come premesso, la collocazione dell'attività cautelare fra gli strumenti investigativi tipici, pur non essendo corretta dal punto di vista tecnico-processuale³⁸⁰, è tuttavia funzionale al rispetto dell'ordine espositivo adottato nelle risposte al questionario da parte dei procuratori intervistati. Questi, infatti, hanno spesso menzionato le misure cautelari fra le attività svolte durante le indagini preliminari.

Le misure cautelari sono di due tipi: personali (es. custodia cautelare) e reali (es. sequestro). I pubblici ministeri intervistati hanno fatto ampio ricorso, quando

³⁸⁰ Le misure cautelari consistono in limitazioni della libertà personale e della libera disposizione di beni. Per questo motivo possono essere disposte solo a determinate condizioni previste tipicamente dalla legge (artt. 273-274, 316 e 321 c.p.p.). Esse non rispondono principalmente ad esigenze investigative, ma alle finalità precisate dal codice, che comprendono fra l'altro il pericolo di reiterazione dei reati o di fuga.

possibile, ad entrambe. Per esempio, nel corso di un'indagine particolarmente complessa della Procura di Genova sono state emesse ben 140 ordinanze di custodia cautelare a carico di sfruttatori albanesi. I pubblici ministeri sottolineano che tali misure non sono sempre efficaci dal punto di vista della conoscenza, perché di solito non vi è collaborazione da parte dei soggetti indagati. A volte però, soprattutto quando gli atti relativi al singolo procedimento vengono inseriti in un quadro più ampio, assieme agli elementi forniti da altri procedimenti, valorizzando l'ottica associativa (artt. 416 e 416 *bis* c.p.), gli indagati tendono a cooperare, fornendo importanti elementi per le indagini. Analoghe considerazioni sono state fatte dai pubblici ministeri di Trieste che tendono, in presenza di indizi particolarmente evidenti, a richiedere con frequenza questa misura cautelare³⁸¹.

Presso la Procura di Crotone il sequestro delle imbarcazioni utilizzate dagli scafisti fa parte del protocollo investigativo impiegato normalmente. Le procure dove sono più frequenti i casi di sfruttamento della prostituzione delle donne straniere fanno invece ampio ricorso al sequestro preventivo dei locali dove si ipotizza vengano adescati clienti.

13.1.4 Il coordinamento delle indagini³⁸²

Nelle indagini in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti la collaborazione e lo scambio di informazioni fra procure è un'esigenza dovuta all'estrema mobilità delle organizzazioni criminali sul territorio nazionale. Dal punto di vista geografico, al punto di ingresso dei clandestini in Italia non corrisponde quasi mai l'ubicazione dell'attività di sfruttamento. La prostituzione viene di solito esercitata in zone diverse da quelle d'entrata e spesso le donne sfruttate sono intenzionalmente spostate di regione in regione per impedire loro di stabilire legami profondi con la clientela.

Tutti i procuratori intervistati concordano nel ritenere che l'attività di coordinamento delle indagini sia necessaria ai fini di una migliore risposta al fenomeno. Attraverso lo scambio intenso di informazioni ed un aiuto reciproco nelle indagini collegate si possono evitare conflitti di competenza e ricostruire più precisamente il *modus operandi* delle organizzazioni criminali sul territorio italiano. Le opinioni divergono però sul come realizzare in pratica quest'attività di coordinamento.

I due principali meccanismi di coordinamento delle indagini sono previsti dal codice di procedura penale agli artt. 371 (*Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero*)³⁸³ e 371 *bis* (*Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia*)³⁸⁴.

³⁸¹ In linea con queste esperienze, la legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri, estende i termini massimi di custodia cautelare da 18 a 24 mesi per i delitti di cui agli artt. 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*), 601 (*Tratta di persone*) e 602 (*Acquisto e alienazione di schiavi*) del codice penale. Cfr. *supra* § 10.3.1.

³⁸² L'art. 6 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui riportate, attribuisce le indagini *in subiecta materia* alle Direzioni Distrettuali Antimafia ed il relativo coordinamento alla Direzione Nazionale Antimafia; cfr. *supra* § 10.3.1.

³⁸³ Art. 371 c.p.p. (Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero):

Nel primo caso (che chiameremo per semplicità *attività ordinaria di coordinamento*) si prescrive la collaborazione fra diversi uffici del pubblico ministero che procedono ad indagini "collegate". Tali sono, ai sensi del comma secondo dell'art. 371 c.p.p., le indagini su procedimenti connessi a norma dell'art. 12 c.p.p.; oppure le indagini su reati commessi in occasione di altri o per conseguirne o assicurarne al colpevole o ad altri il profitto, il prezzo il prodotto o l'impunità, o che sono stati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, ovvero se la prova di un reato o di una sua circostanza influisce sulla prova di un altro reato o di un'altra circostanza; oppure reati la cui prova deriva dalla stessa fonte. Il coordinamento in questi casi è realizzato sotto forma di scambio di informazioni ed atti, nonché della comunicazione delle direttive impartite alla PG, ed è funzionale ad assicurare la speditezza, l'economia e l'efficacia delle indagini.

Nel corso delle interviste sono state evidenziate molteplici esperienze positive nell'utilizzo dell'attività ordinaria di coordinamento per le indagini collegate: fra le Procure di Trieste e Lecce (indagini sui gruppi criminali sloveni), fra le Procure di Gorizia e Udine (quest'ultima competente per il confine di stato che passa per il Cividalese), fra le Procure di Perugia e Terni-Viterbo (nell'ambito della c.d. "Operazione Girasole"). Tali collaborazioni hanno permesso altresì di evitare i problemi di competenza. Un esempio particolarmente significativo a questo proposito è quello delle Procure di Milano e di Busto Arsizio. Queste, al momento dell'apertura dell'aeroporto della Malpensa, si sono trovate a fronteggiare un serio problema di competenza. In sintesi, mentre l'ingresso degli immigrati avveniva nel territorio di Busto Arsizio, il loro flusso era diretto a Milano, dove risiedeva anche l'apparato organizzativo dell'organizzazione criminale. I potenziali problemi sono stati risolti tramite un'opera di collaborazione delle due procure che ha portato ad un proficuo scambio di informazioni ed a facilitare l'allocazione della competenza.

Nel secondo caso (che chiameremo per semplicità *attività di coordinamento ad opera della DNA*), l'opera di coordinamento viene svolta direttamente dal Procuratore Nazionale Antimafia per il tramite della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e dei procuratori distrettuali, nei casi e secondo le modalità sopra esposte in dettaglio nel capitolo 10. I mezzi per realizzare il coordinamento a

1. Gli uffici diversi del pubblico ministero che procedono a indagini collegate, si coordinano tra loro per la speditezza, economia ed efficacia delle indagini medesime. A tali fini provvedono allo scambio di atti e di informazioni nonché alla comunicazione delle direttive rispettivamente impartite alla polizia giudiziaria. Possono altresì procedere, congiuntamente, al compimento di specifici atti.

2. [omissis];

3. [omissis].

³⁸⁴ Art. 371 – *bis* (Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia):

1. Il procuratore nazionale antimafia esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'art. 51 comma 3–*bis*. A tal fine dispone della direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

2. Il procuratore nazionale antimafia esercita funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni.

3. [omissis];

4. [omissis].

questo livello sono particolarmente raffinati ed efficaci (gruppi di lavoro specializzati, concentrazione dell'attività investigativa presso le direzioni distrettuali, utilizzo di banche dati centralizzate). Tuttavia, il dettato normativo prevede l'utilizzo di tale strumento limitatamente alle indagini relative ad alcuni specifici reati, fra i quali non sono previsti i casi di traffico di migranti e di tratta di persone a scopo di sfruttamento³⁸⁵. A tal proposito, si registrano opinioni divergenti da parte dei procuratori intervistati sul possibile ampliamento delle competenze della DNA anche per questi reati.

Tra i favorevoli all'attribuzione delle competenze sulla tratta di persone e sul traffico di migranti alla DNA rientrano i pubblici ministeri intervistati a Crotone, a Lecce, a Trieste ed a Perugia. In queste procure l'esperienza investigativa effettuata in collaborazione con la DNA ha infatti prodotto risultati particolarmente soddisfacenti e l'estensione della competenza appare appropriata.

Per i procuratori di Genova è invece auspicabile un'estensione delle competenze delle DDA *limitata* ai reati di cui all'art. 12 Testo Unico sull'immigrazione. Un'estensione indiscriminata delle competenze della DNA ne snaturerebbe invece le funzioni. Inoltre conflitti di competenza non verrebbero risolti ma spostati ad altro livello.

Di segno totalmente contrario è, infine, la Procura di Ascoli Piceno, secondo la quale l'attribuzione delle competenze in materia di tratta di persone e traffico di migranti alle DDA non appare appropriata, in quanto rischierebbe di causare un (ulteriore) ingolfamento delle strutture, già occupate su reati specifici. Inoltre, pur essendo chiara la similitudine strutturale tra le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta ed il traffico e quelle mafiose, esse si distinguono per l'uso di strumenti diversi.

13.1.5 Gli strumenti investigativi atipici e l'utilizzo degli strumenti del Testo Unico sugli stupefacenti

Il lavoro delle procure più attive nel contrasto alla tratta e al traffico si caratterizza, oltre che per l'impiego delle tecniche investigative sopra descritte, anche per l'utilizzo di alcuni strumenti "atipici", cioè non espressamente previsti dal codice di procedura penale.

³⁸⁵ La Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) è competente, ai sensi dell'art. 51, c. 3-*bis*, nei procedimenti aventi ad oggetto delitti:

- di associazione di tipo mafioso, consumati o tentati (art. 416-*bis* c.p.);
- di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.);
- commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., c.d. "reati-fine" rispetto al delitto di associazione di tipo mafioso;
- commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. (c.d. "reati-mezzo") e di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309).

A) LE BANCHE DATI

Uno strumento investigativo atipico particolarmente efficace è stato sviluppato per ovviare ad uno dei principali ostacoli nelle indagini sul traffico di migranti: l'identificazione dei responsabili. Tramite l'istituzione di banche dati che raccolgono sistematicamente una serie di informazioni sui casi investigativi è stato possibile ricostruire l'identità e le funzioni all'interno delle organizzazioni criminali di alcuni soggetti dotati di svariati nomi (*alias*) e indagati in diversi procedimenti. L'esperienza più significativa da questo punto di vista è stata realizzata presso la Procura di Trieste dove, grazie all'istituzione di un *pool*, composto da magistrati ed agenti di polizia, e specializzato nei casi di traffico di migranti, tutte le notizie di reato e le segnalazioni di rintracci di clandestini sono state centralizzate. Le informazioni così raccolte sono successivamente confluite in una banca dati contenente nomi e fotografie dei clandestini e dei *passeeurs* ed altro materiale investigativo quali le utenze telefoniche e gli indirizzi trovati in possesso dei clandestini. Questi dati hanno permesso di arrivare ad importanti risultati investigativi. Ad esempio, il singolo riconoscimento fotografico, che da solo sarebbe stato inutile, messo in correlazione con le deposizioni dei clandestini, ha portato all'identificazione di diversi *passeeurs*. In altri casi, la ricorrenza di chiamate da parte dei clandestini ad un certo numero telefonico ha permesso di individuare il soggetto titolare dell'utenza come *passeeur*³⁸⁶. Un'analoga esperienza è stata realizzata a Crotone con la creazione di una banca dati contenente i nomi dei soggetti indagati, i numeri di telefono reperiti e le immagini dei volti.

B) LA CENTRALIZZAZIONE DELLE INDAGINI

In altre procure dove, per motivi di assenza di risorse umani e mezzi, non si è riusciti a creare una banca dati vera e propria, si è comunque cercato di ottenere il risultato di coordinare le varie informazioni raccolte in materia di tratta di persone e di traffico di migranti mediante la centralizzazione delle indagini presso l'ufficio di un unico pubblico ministero o la costituzione di un *pool* interforze. È questo il caso di Brescia (gruppo investigativo interforze per affrontare il fenomeno delle rapine perpetrate da albanesi nelle ville), Milano (centralizzazione delle indagini presso l'ufficio di un unico pubblico ministero), Gorizia, Brindisi e Lecce (creazione di un *pool* specializzato). Il risultato di questi sforzi è la possibilità di avere a disposizione una massa di informazioni da poter confrontare per identificare modalità e soggetti responsabili del traffico di migranti.

C) GLI STRUMENTI TIPICI DEL TESTO UNICO STUPEFACENTI

Per quanto riguarda l'utilizzo degli strumenti investigativi previsti dagli artt. 97 e 98 del Testo Unico Stupefacenti³⁸⁷ (d'ora in poi T.U. Stup.), si registrano opinioni

³⁸⁶ Cfr. F. Frezza, *op. cit.*, pp. 4-5.

³⁸⁷ D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze). Per un commento analitico agli strumenti investigativi previsti dal T.U. Stup., cfr. G. Di Gennaro, G. La Greca, *La questione droga*, Giuffrè, Milano, 1999.

discordanti da parte dei magistrati intervistati. Prima di entrare nel dettaglio dell'operato delle singole procure, pare opportuno specificare brevemente natura e funzioni di questi strumenti investigativi.

L'art. 97 T.U. Stup.³⁸⁸ contempla l'ipotesi dell'acquisto simulato di droga, stabilendo la non punibilità per gli ufficiali di PG che, al fine di procurare elementi di prova sui delitti legati agli stupefacenti, fingano di comprare una determinata quantità di droga. Si tratta di una figura molto vicina a quella dell'agente provocatore, di cui ricalca il principio fondamentale secondo cui il fatto criminoso non deve essere suscitato dall'agente, ma deve essere attribuibile alla volontà del criminale.

L'art. 98 T.U. Stup.³⁸⁹ introduce nell'ordinamento italiano uno strumento tipico degli ordinamenti d'oltreoceano: la consegna controllata (*controlled delivery*) o, più specificamente, l'arresto ritardato. In pratica, si dà attuazione alla Convenzione di Vienna del 1988 che aveva indicato la necessità di utilizzare "metodi atti a consentire il passaggio sul territorio di uno o più paesi di stupefacenti... sotto il controllo delle autorità competenti... al fine di identificare le persone implicate nella perpetrazione dei reati"³⁹⁰.

Entrambi gli strumenti investigativi sopra descritti mirano ad acquisire elementi probatori sul traffico di migranti e ad individuarne i responsabili. Si tratta di norme dettate dalla peculiarità dei casi di traffico di droga, per i quali l'intervento repressivo immediato (arresto tempestivo) si è dimostrato dannoso per ricostruire le complesse catene organizzative criminali. Al contrario, il ritardo nell'esecuzione

³⁸⁸ Art. 97 T.U. Stup. (Acquisto simulato di droga):

1. Fermo il disposto dell'art. 51 del codice penale, non sono punibili gli ufficiali di polizia giudiziaria addetti alle unità specializzate antidroga, i quali, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dalla presente legge ed in esecuzione di operazioni anticrimine specificatamente disposte dal Servizio centrale antidroga o d'intesa con questo, dal questore o dal comandante del gruppo dei Carabinieri o della Guardia di finanza o dal comandante del nucleo di polizia tributaria o dal direttore della Direzione investigativa antimafia di cui all'art. 3 del D.L. 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, procedono all'acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

2. Dell'acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope è data immediata e dettagliata comunicazione al Servizio centrale antidroga ed all'autorità giudiziaria. Questa, se richiesta dalla polizia giudiziaria, può, con decreto motivato, differire il sequestro fino alla conclusione delle indagini.

³⁸⁹ Art. 98 T.U. Stup. (Ritardo o omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro – Collaborazione internazionale):

1. L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui agli articoli 73 e 74.

2. Per gli stessi motivi gli ufficiali di polizia giudiziaria addetti alle unità specializzate antidroga, nonché le autorità doganali, possono omettere o ritardare gli atti di rispettiva competenza dandone immediato avviso, anche telefonico, all'autorità giudiziaria, che può disporre diversamente, ed al Servizio centrale antidroga per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale. L'autorità procedente trasmette motivato rapporto all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore.

3. [omissis]

4. [omissis]

³⁹⁰ Art. 1 lett. K, *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, reperito all'indirizzo Internet <http://www.incb.org/e/conv/1988>. Trad. G. Di Gennaro, G. La Greca, *op. cit.*, p. 557.

delle misure repressive dell'arresto e del sequestro e l'intervento di un "infiltrato" possono condurre ad importanti risultati investigativi.

La medesima filosofia è stata alla base delle indagini svolte presso alcune procure ed è stata applicata, anche se con strumenti tecnicamente diversi da quelli previsti dal T.U. Stup., ai casi di traffico di migranti. Anche in questo ambito, infatti, ci si trova di fronte ad un fenomeno criminoso di particolare complessità, le cui articolazioni sono difficili da ricostruire in assenza di investigazioni dirette ad identificare i veri responsabili del traffico. Tuttavia, in assenza di una specifica normativa a riguardo, nessuna delle procure intervistate ha potuto utilizzare gli strumenti investigativi del T.U. Stup. nei casi di traffico di migranti.

Nei fatti si è riscontrato un utilizzo "elastico" degli strumenti investigativi tipici (arresto, sequestro, agenti sotto copertura)³⁹¹. Per esempio, presso le Procure di Torino e Roma non si applica l'arresto ritardato in senso tecnico, ma nella pratica si attende ad arrestare i soggetti indagati in modo da avere ulteriori elementi di riscontro ed ampliare l'indagine anche ad altri soggetti implicati. Tale misura viene ritenuta efficace per verificare la presenza di ulteriori complici e diramazioni dell'eventuale gruppo associativo. A tale proposito, i pubblici ministeri di Trieste e Gorizia hanno dichiarato di ritenere utili le "consegne controllate" perché consentono di risalire alla struttura organizzativa del traffico di migranti.

In alcuni casi di sfruttamento della prostituzione straniera la Procura di Milano ha utilizzato agenti "sotto copertura" nelle vesti di finti clienti al fine di individuare gli sfruttatori. L'impiego di tali stratagemmi investigativi è però problematico, poiché la linea discriminante fra legittima attività di indagine e la provocazione di un reato (illegittima allo stato attuale) è sottile.

Presso altre procure non sono state adottate tecniche analoghe per diversi motivi:

- *inutilità* per il tipo di indagine svolta (Procure di Genova, Brescia, Palermo, Perugia, Tolmezzo). Ciò avviene, ad esempio, quando l'indagine si concentra sul singolo operatore del gruppo criminale (*passeurs* o simili);
- *dannosità* (Procure di Brindisi e Crotone). Ciò accade, ad esempio, quando ritardare l'arresto significa lasciare liberi individui con il rischio che si rendano latitanti, situazione maggiormente aggravata dalla loro condizione di clandestinità;
- *difficile praticabilità ed elevato rischio* dell'infiltrazione di agenti in clan particolarmente chiusi come quelli albanesi (Procure di Lecce, Torino e Milano).

³⁹¹ Al fine di colmare questa lacuna, l'art. 8 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui riportate, DDL S. 885 si propone estende *in subiecta materia* la possibilità di utilizzare l'arresto ritardato (art. 10 del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172). All'art. 10 prevede invece l'applicazione della disciplina relativa agli agenti sotto copertura (dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438) per i reati previsti dal libro II, titolo XIII, capo III, sez. I del codice penale e dall'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75. Cfr. *supra* 10.3.2.

13.1.6 L'incidente probatorio

Una delle maggiori difficoltà nei casi di tratta di persone e traffico di migranti risiede nell'assicurazione delle fonti di prova testimoniale provenienti dai clandestini. Le dichiarazioni da loro rese nell'immediatezza dei fatti o durante gli interrogatori costituiscono spesso non solo un patrimonio di informazioni utili a fini investigativi, ma anche una delle prove più importanti dell'attività criminale e del coinvolgimento di determinati soggetti nella tratta e nel traffico. Il problema è che gli immigrati illegali, dopo aver reso tali dichiarazioni, tendono a diventare "irreperibili" perché sono espulsi dal territorio italiano o minacciati dai trafficanti, o perché semplicemente proseguono il loro percorso di migrazione senza lasciare indicazioni sulla propria residenza. Le dichiarazioni rese al pubblico ministero e alla PG, se non vengono ripetute di fronte al Giudice, non possono costituire prova alcuna per il principio di oralità che caratterizza il processo nell'ordinamento italiano. In altre parole, la prova potrebbe andare irrimediabilmente perduta, se la persona che ha reso le dichiarazioni incriminanti non le ripete di fronte al giudice. A questa regola vi sono delle eccezioni di cui si parla più avanti (cfr. *infra* § 13.2), ma è importante sottolineare fin d'ora la problematica per capire perché nella maggior parte delle procure più attive nel contrasto al traffico di migranti si sia fatto frequente ricorso all'incidente probatorio, strumento che, come si vede in questo paragrafo, consente di "cristallizzare", e quindi assicurare, la prova testimoniale fin dalle prime fasi dell'attività investigativa, cioè quando il clandestino non è ancora diventato irreperibile.

L'incidente probatorio è un procedimento tramite il quale viene anticipata alla fase delle indagini preliminari l'assunzione delle prove non rinviabili alle fasi successive del procedimento (dibattimento)³⁹². In pratica, si anticipa una parte del processo con tutte le garanzie che da questo discendono (es. presenza del giudice, del difensore della persona indagata e delle parti offese). Secondo l'art. 392, c. 1, lett. a e b, c.p.p., si può chiedere al giudice che si proceda con incidente probatorio:

- "all'assunzione della testimonianza di una persona, quando vi è fondato motivo di ritenere che la stessa non potrà essere esaminata nel dibattimento per infermità o altro grave impedimento;
- "all'assunzione di una testimonianza quando, per elementi concreti e specifici, vi è fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a violenza, minaccia, o promessa di danaro o altra utilità affinché non deponga o deponga il falso".

I casi relativi a clandestini trafficati possono essere fatti rientrare nelle circostanze che giustificano il ricorso all'incidente probatorio sopra esposte. Non a caso i procuratori intervistati lo indicano come lo strumento principe per evitare di perdere la prova testimoniale a causa della futura e probabile irreperibilità dei dichiaranti e per evitare ritrattazioni ed intimidazioni. Tale procedura richiede tuttavia uno sforzo notevole da parte delle procure, le quali devono provvedere alla *discovery* (ovvero a svelare gli elementi di accusa di fronte ai difensori) e devono anticipare una parte molto rilevante e difficoltosa del processo. Non sempre poi vi è un corrispondente snellimento dei tempi processuali in dibattimento.

I procuratori segnalano ulteriori difficoltà nell'utilizzo dell'incidente probatorio:

³⁹² Fortuna et al., *op. cit.*, pp. 677 e ss.

- la notificazione a tutte le parti del procedimento (spesso non si conoscono i domicili delle persone indagate e dei dichiaranti);
- la difficoltà di tenere a disposizione la persona offesa per il tempo necessario ad eseguire le notifiche;
- la farraginosità della procedura che richiede tempi lunghi e attività impegnative, con il rischio di non rispettare i termini previsti dalla legge per l'espletamento delle indagini;
- la non utilizzabilità nei confronti delle persone indagate non ancora identificate.

Per questi motivi alcune procure segnalano che non è possibile ricorrere sempre all'incidente probatorio e talvolta preferiscono utilizzare altri strumenti per raggiungere il risultato di tenere a disposizione i dichiaranti (art. 18 T.U. Immigrazione) oppure si basano su altri mezzi di prova (intercettazioni).

Alla luce delle difficoltà incontrate nell'utilizzo di questo strumento sono state elaborate alcune proposte di modifica riportate nei "ricapitolando" al termine di questa sezione sull'attività investigativa.

13.1.7 Le difficoltà nell'attività investigativa

La complessità dei casi giudiziari relativi alle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di persone ed il traffico di migranti rende l'attività investigativa particolarmente difficoltosa. In questo paragrafo conclusivo si tenta di fornire una panoramica sui diversi ostacoli incontrati dai procuratori intervistati. Per esigenze espositive si trattano solo le principali difficoltà, accennando ove possibile agli espedienti utilizzati per risolvere tali problemi.

A) COMPETENZA TERRITORIALE

I casi di traffico di migranti ed, in particolare, quelli di tratta a scopo di sfruttamento, sono caratterizzati dalla mobilità sul territorio delle vittime, degli sfruttatori e dei trafficanti. Ne consegue necessariamente che si vengano a creare casi di connessione nei procedimenti per i quali indagano procure diverse³⁹³. La lettera dell'art. 16 c.p.p. attribuisce la competenza per territorio a chi indaga sul reato più grave, ma rimane il problema di stabilire dove si è verificato per la prima volta l'episodio criminoso più grave in modo da applicare il criterio residuale della temporalità per i casi in cui i reati sono tutti gravi allo stesso modo. A complicare il quadro stanno i diversi orientamenti giurisprudenziali che si sono avvicinati in materia³⁹⁴, che creano confusione e potenziali perdite di tempo in indagini complesse, dove il rischio di superare i termini previsti dalla legge è già elevato. Si è tentato di risolvere il problema mediante gli strumenti di coordinamento fra le procure previsti dal codice di rito e mediante una collaborazione informale fra

³⁹³ Per la nozione di connessione ed i vari casi in cui si realizza, si rinvia al capitolo 10.

³⁹⁴ Per le diverse interpretazioni giurisprudenziali relative all'art. 16 c.p.p., si veda a titolo di esempio, Cass. Pen., Sez. IV, 21.8.1996, in *Riv. Ital. Dir. Proc. Pen.*, 1997, 638, nota, e, in senso opposto, Cass. Pen., Sez. II, 18.4.1990, in *Arch. Nuova Proc. Pen.*, 1990, 606.

organi investigativi. Si rinvia al paragrafo 13.1.4 per la descrizione dettagliata delle modalità di coordinamento fra le varie procure³⁹⁵.

B) IDENTIFICAZIONE DEGLI INDAGATI

La corretta identificazione degli indagati rappresenta un problema diffuso e di difficile soluzione, poiché essi ricorrono a diverse identità nel corso della loro attività criminale (problema c.d. degli *alias*) dotandosi di documenti falsi e mescolandosi con le vittime del traffico (caso degli scafisti). La stessa traslitterazione dei nomi talvolta dà origine a non poche difficoltà. I problemi maggiori si riscontrano per i vertici delle organizzazioni criminali e si riflettono negativamente sulle investigazioni soprattutto ai fini della richiesta e dell'ottenimento di misure cautelari per persone non identificate con certezza.

In questo contesto le recenti innovazioni legislative sulle impronte dattiloscopiche sono state variamente giudicate dai procuratori intervistati. Alcune procure le ritengono un utile strumento investigativo e sono del parere che ci dovrebbero essere misure ancora più incisive (come il test del DNA). È questo il caso, tra gli altri, della Procura di Milano. In altre procure, i magistrati non credono che tali novità produrranno significativi cambiamenti. La Procura di Milano, pur segnalandone, come detto, l'utilità, ritiene tuttavia che la rilevazione delle impronte dattiloscopiche rappresenti un palliativo rispetto al vero problema dell'incertezza anagrafica degli stranieri provenienti da alcuni paesi. Tale problema, secondo la Procura di Milano, sarebbe risolvibile solo tramite una ricostruzione *in loco* (cioè nei paesi d'origine) del sistema anagrafico e di certificazione documentale.

Alcune delle procure più attive hanno cercato una soluzione al problema dell'identificazione tramite l'adozione di strumenti investigativi "atipici" quali l'istituzione delle già citate banche dati che raccolgono tutte le informazioni sui casi di tratta e di traffico (cfr. *supra* § 13.1.5). In questo modo è stato possibile ricostruire l'identità dei trafficanti e degli sfruttatori individuandoli sulla base dei riscontri immagazzinati nel *data base*. Inoltre si sono potute ricostruire le varie fasi del fenomeno e interpretare le connessioni fra i vari membri dei gruppi criminali.

C) DICHIARAZIONI DELLE PERSONE OFFESE

Le dichiarazioni delle persone offese sono, come si è visto sopra, un'importante fonte di *notitia criminis*, uno strumento investigativo e, almeno potenzialmente, un mezzo di prova. I pubblici ministeri intervistati hanno tuttavia segnalato che l'impiego di tali dichiarazioni è problematico sotto diversi aspetti.

Una prima difficoltà riguarda la *carezza di interpreti affidabili* e viene acuita dal fatto che spesso è necessario reperire esperti in dialetti tipici di una determinata zona geografica. Può accadere che gli interpreti provenienti da questa zona conoscano i soggetti indagati o addirittura ne siano parenti. In alcuni casi è stata segnalata la possibilità che gli interpreti subiscano minacce o vengano esposti a

³⁹⁵ Cfr. *supra* nota 391.

tentativi di corruzione. Tali difficoltà riguardano anche le intercettazioni, per le quali è indispensabile avere la disponibilità di interpreti in tempi talvolta molto brevi. In alcune procure il problema è stato limitato dalla presenza di scuole specifiche per interpreti (Perugia, Trieste), dal ricorso a "collaboratori culturali" particolarmente affidabili (Gorizia³⁹⁶) e dall'instaurazione di meccanismi atti a liquidare i compensi in breve tempo, ma nella maggior parte delle altre procure permane e crea grosse difficoltà.

L'attitudine a trasformarsi in dichiarazioni utili per le indagini e per il prosieguo del procedimento dipende anche dalle modalità di acquisizione delle medesime da parte della PG. Si è infatti osservato che un *vaglio non rigoroso delle deposizioni e una scarsa precisione nella relativa verbalizzazione* possono portare a perdere preziose informazioni se la persona che le ha rese diventa irreperibile. Per questo motivo in alcune procure si sono emanate direttive alla PG per uniformare il metodo di assunzione delle informazioni (cfr. *supra* § 13.1.3). Tale problematica si ricollega anche al tema più ampio *dell'assicurazione delle fonti di prova testimoniali* che può avvenire per il tramite di vari meccanismi (incidente probatorio, art. 18 T.U. Immigrazione) di cui si parla più avanti.

Un'ultima difficoltà riguardante le dichiarazioni delle persone offese si riferisce alla loro *credibilità* ed ai problemi di *reticenza*. I procuratori intervistati osservano due atteggiamenti delle vittime a cui è necessario prestare attenzione: quelle che avvalorano le tesi investigative allo scopo di ottenere i benefici di legge (es. applicazione dell'art. 18 T.U. Immigrazione) e quelle che invece, per una questione culturale o perché si sentono minacciate, non forniscono alcun dettaglio utile. L'esperienza delle procure più attive con questo tipo di dichiaranti ha portato allo sviluppo di alcuni specifici metodi di assunzione delle informazioni ed interrogatori (cfr. *supra* § 13.1.3).

D) RISPETTO DEI TERMINI DI LEGGE PREVISTI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il rispetto dei termini previsti dalla legge per le indagini preliminari costituisce uno dei problemi più seri per le procure intervistate, poiché la maggior parte delle medesime dichiara di non essere in grado di osservare i sei mesi ordinariamente previsti dal codice di rito, a meno di non operare stralci nelle investigazioni o ricorrere ad altri espedienti. La lunghezza dei tempi deriva dalla necessità di operare con incidenti probatori e di effettuare numerose notifiche. Inoltre, se si richiede la cooperazione giudiziaria internazionale, i tempi sono ancora più lunghi. Queste considerazioni si riferiscono ovviamente ai casi nei quali sono implicate organizzazioni criminali, poiché solitamente non vi sono problemi di rispetto dei termini in casi di tratta o traffico isolati. I tempi delle indagini variano anche a seconda delle modalità investigative seguite; nel caso della Procura di Arezzo si riesce a rispettare i sei mesi se si parte da deposizioni affidabili e poi si opera con intercettazioni, ma ci vogliono almeno dodici mesi quando il procedimento è inverso. Il suggerimento delle procure è di tenere separati i filoni di indagine (reati

³⁹⁶ Una Convenzione tra un'associazione di Bologna ed il Ministero dell'Interno ha consentito di avere presso la questura di Gorizia alcuni "collaboratori culturali" che hanno svolto attività di interprete per alcune lingue di difficile reperimento (come, ad esempio, il turco/curdo).

commessi dai singoli e reati associativi) soprattutto quando è necessario procedere con la custodia cautelare.

RICAPITOLANDO (PROPOSTE *DE IURE CONDENDO*)

L'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA (FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI)

Competenza territoriale:

1. *Centralizzare le indagini, rendendo la tratta di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti, almeno per quanto riguarda le fattispecie associative, reati di competenza delle DDA, sia perché esse dispongono di strumenti investigativi più efficaci sia per evitare la dispersione di dati utili nelle attività investigative ed il rallentamento delle stesse; tutto ciò consentirebbe il coordinamento da parte della DNA e del suo apporto per i contatti internazionali*³⁹⁷.
2. *Definire meglio le fattispecie criminose di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti (il reato è molto frazionato e il momento di consumazione non è certo)*³⁹⁸.

Identificazione e banche dati:

3. *Realizzare una banca dati a livello nazionale, che sia ben strutturata e che includa tutte le informazioni relative a nomi, luoghi, percorsi. Sarebbe importante avere un identificativo diverso da quello solitamente usato per gli indagati italiani, cioè dotato di foto e impronte digitali, perché il solo nome è spesso insufficiente data la presenza di molti "alias".*
4. *Costituire in ciascuna procura una banca dati seguendo moduli e protocolli comuni, con particolare riferimento ai rapporti di conoscenza con altri soggetti, ai domicili identificati, alle eventuali intestazioni di contratti per forniture di servizi (ad es. acqua, gas, ecc.), agli "alias" accertati, ai nomi e alle fotografie degli scafisti o dei tassisti arrestati, ai dati identificativi degli autoveicoli sequestrati e dei cantieri di costruzione dei natanti utilizzati, agli indirizzi ed utenze telefoniche annotate dagli arrestati e dai clandestini, alle utenze dei cellulari sequestrati ed eventuali esiti investigativi anche con riferimento ai numeri chiamati e chiamanti le citate utenze (con particolare valorizzazione degli eventuali numeri ricorrenti in differenti episodi e delle notizie e dichiarazioni rese dagli immigrati clandestini sulle modalità organizzative del*

³⁹⁷ L'art. 6 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, va nella direzione auspicata da questa proposta, attribuendo la competenza per i delitti di cui agli artt. 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*), 601 (*Tratta di persone*) e 602 (*Acquisto e alienazione di schiavi*) del codice penale alle DDA.

³⁹⁸ Con riferimento alla tratta di persone, la legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, va nella direzione auspicata da questa proposta, ridefinendo gli articoli 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*), 601 (*Tratta di persone*) e 602 (*Acquisto e alienazione di schiavi*) del codice penale. Cfr. *supra* §§ 10.2.1 e 10.2.2.

viaggio e sui pagamenti). Così facendo sarebbe possibile effettuare riscontri in caso di indagini collegate, e estrapolare dati comuni che costituirebbero dei veri e propri *input* investigativi. I dati di cui sopra sarebbero estremamente significativi in quanto già verificati nel corso di indagini preliminari, e quindi suscettibili di una particolare valenza indiziaria.

5. *Istituire, con espressa previsione normativa, un'identità (magari solo convenzionale, ma non per questo meno certa e stabile) per lo straniero in sede giudiziaria collegata ai rilievi dattiloscopici, fotografici, antropometrici.*

Strumenti investigativi:

6. *Riformare la legislazione in materia di traffico di migranti, in modo da avvicinarla a quella del Testo Unico Stupefacenti (D.lgs 309/1990). Gli strumenti investigativi (artt. 97 e 98), le attenuanti per i collaboratori (art. 73, comma settimo) e le pene ivi previste consentirebbero un miglior controllo del problema³⁹⁹.*
7. *Arruolare nelle forze di polizia soggetti di etnia diversa in modo da consentire pedinamenti, attività di infiltrazione e di acquisizione informativa senza destare sospetti negli indagati.*
8. *Migliorare i meccanismi di controllo sul territorio (es. rafforzamento dell'attività di pedinamento della PG) aumentando il personale per seguire il fenomeno.*

Incidente probatorio (proposta della Procura di Lecce):

9. *Dopo l'art. 362 del codice di proc. pen. è aggiunto il seguente articolo 362 bis (Informazioni ed individuazione da parte dello straniero in caso d'urgenza) "Nei casi di urgenza conseguenti alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato dal quale devono essere assunte informazioni o che deve individuare persone o cose, se vi è fondato motivo di ritenere che lo straniero potrà non essere rintracciato per essere esaminato nel dibattimento o nell'incidente probatorio, le informazioni indicate nell'art. 362 del codice di procedura penale sono assunte dal pubblico ministero nel contraddittorio necessario con i difensori delle parti private. Nello stesso modo il pubblico ministero procede all'individuazione di persone o cose indicate nell'art. 361 del codice di procedura penale. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 360, commi 1 e 2, e 141 bis del codice di procedura penale."*
10. *All'art. 400 del codice di procedura penale, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente comma: "2. Nei casi di urgenza conseguente alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato, il Giudice, su richiesta del Pubblico Ministero, fissa l'udienza per l'assunzione della testimonianza dello straniero o per la ricognizione di persone o cose entro 48 ore dal deposito in cancelleria della richiesta e della*

³⁹⁹ L'art. 8 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, va nella direzione auspicata da questa proposta, estendendo *in subjecta materia* la possibilità di ritardare l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, dell'arresto, del fermo dell'indiziato di delitto o del sequestro. L'art. 10 della stessa legge prevede poi l'applicazione della disciplina relativa agli agenti sotto copertura (dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438) per i reati previsti dal libro II, titolo XIII, capo III, sez. I del codice penale e dall'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75. Cfr. *supra* § 10.3.2.

prova della sua notificazione, dandone avviso senza ritardo al pubblico ministero ed al difensore. In tal caso non si applicano le disposizioni degli articoli 396, 397 e 398, commi 1, 2 e 3."

Varie:

11. *Informatizzare maggiormente il procedimento penale fin dalla fase delle indagini preliminari*, consentendo la comunicazione di atti al difensore tramite posta elettronica con firma digitale.
12. *Effettuare indagini finanziarie e studi sulle rimesse all'estero*, in modo da capire chi sono gli intestatari dei conti ed i responsabili in patria della tratta e del traffico.
13. *Creare una rete di interpreti di provata affidabilità tramite la costituzione di un albo o di elenchi nominativi* (anche su base nazionale e gestiti dal Ministero della Giustizia o dal Ministero dell'Interno). Questi interpreti, distinti per conoscenze linguistiche, non dovrebbero esplicare analoga attività nella fase processuale di altri procedimenti, onde evitare che possano essere agevolmente identificati nel corso delle udienze o attraverso la lettura del nominativo indicato o riportato in atti destinati ad avere un rilievo processuale esterno.
14. *Attuare il coordinamento delle indagini*, tramite riunioni di coordinamento fra procure con scambio di informazioni, perché è sempre utile conoscere l'attività svolta in altre zone e mettere in comune le diverse esperienze.
15. *Costituire specifici gruppi specializzati di magistrati e di PG.*
16. *Prevedere modalità di utilizzazione e di svolgimento dell'incidente probatorio con termini e forme semplificate* proprio con riferimento all'audizione di cittadini clandestini che siano anche persone offese.
17. *Creare un settore di polizia giudiziaria specializzato nell'investigazione dei casi relativi al traffico di migranti* alla stregua di ciò che già si fa in materia di stupefacenti, e così migliorare il controllo sul territorio da parte delle forze dell'ordine.
18. *Dare maggiore autonomia decisionale della PG in materia di investigazioni*, pur in coordinamento con il pubblico ministero per evitare perdite di tempo.
19. *Rendere possibili ed agevoli le intercettazioni sui telefoni esteri* (per controllo telefonico all'estero).
20. *Rendere il collegamento tra le forze di polizia interessate più immediato*, perché la dislocazione del fenomeno criminoso in diversi territori richiede un'attività congiunta.
21. *Aumentare i termini di custodia cautelare nei procedimenti contro le organizzazioni criminali implicate nella tratta di persone e nel traffico di migranti.*

13.2 L'ATTIVITÀ PROCESSUALE (FASE DEL GIUDIZIO E RITI ALTERNATIVI)

Nel nostro ordinamento, il termine "processo" sta ad indicare l'insieme di attività poste in essere dopo la chiusura delle indagini preliminari e l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero. La fase processuale può concretizzarsi nelle diverse forme disciplinate dal codice di procedura, a seconda che si segua il rito ordinario oppure si opti per uno dei procedimenti speciali disciplinati al libro VI, artt. 438 e ss.

In questa sezione ci si riferisce alle difficoltà ed alle *best practices* elaborate nel contesto del rito ordinario e, più in particolare, nella fase specifica del dibattimento. Questo perché i casi giudiziari più gravi di tratta di persone e di traffico di migranti vengono solitamente decisi nelle forme del processo dibattimentale.

In realtà, alcune procure hanno precisato che la maggior parte del carico di lavoro in questo settore finisce per essere trattato con i riti alternativi, ricorrendo in particolare all'applicazione della pena su richiesta delle parti o patteggiamento (art. 444 c.p.p. e ss.) e al giudizio abbreviato. Questo succede soprattutto nei casi di traffico di migranti, ossia quando non sono configurabili ipotesi di sfruttamento o di delitti associativi, e va rilevato che, in procure "di passaggio" come Trieste, Crotone, Gorizia e Tolmezzo, la percentuale di procedimenti definiti prima di arrivare al dibattimento sia piuttosto elevata.

13.2.1 Gli effetti della riforma dell'art. 195 c.p.p. (testimonianza *de relato* degli agenti e degli ufficiali di polizia giudiziaria)

Il divieto di testimonianza indiretta sulle dichiarazioni assunte nel corso delle indagini preliminari (c.d. testimonianza *de relato*) da parte degli agenti e degli ufficiali di PG è stato recentemente introdotto dalla legge c.d. sul Giusto Processo⁴⁰⁰ che ha riformulato il c. 4 dell'art. 195 c.p.p. prescrivendo che "Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non possono deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli articoli 351 e 357, comma 2, lettere a) e b). Negli altri casi si applicano le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo". In altre parole, gli ufficiali o gli agenti di PG non possono testimoniare sulle sommarie informazioni (art. 351), sulle dichiarazioni spontanee ricevute (art. 357 lett. b), su denunce, querele e istanze orali (art. 357 lett. a). In questi casi l'unico veicolo probatorio diventa perciò il verbale⁴⁰¹. In precedenza la Corte costituzionale (sent. 31.1.1992, n. 24) aveva dichiarato l'illegittimità del divieto, ma, a fronte del novellato art. 111 della Costituzione, si è nuovamente pronunciata (sent. 26.2.2002, n. 32) rigettando la questione di costituzionalità del nuovo art. 195, c. 4, c.p.p., perché infondata, e quindi sostanzialmente ammettendo la legittimità del divieto di testimonianza *de relato* della PG.

⁴⁰⁰ Art. 4, l. 1 marzo 2001, n. 63, pubblicata su G.U. del 22/3/2001 n. 68.

⁴⁰¹ Cfr. F. Cordero, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 669. L'importanza assunta dal verbale di PG a seguito dell'introduzione del divieto di testimonianza indiretta degli agenti ed ufficiali di PG va contemperata con la difficoltà di recuperare tali verbalizzazioni in sede dibattimentale. Su questo cfr. *infra* § 13.2.2.

Le vicissitudini legislative e giurisprudenziali del c. 4 dell'art. 195 c.p.p. hanno avuto ripercussioni dirette sui processi relativi alla tratta di persone e al traffico di migranti per i problemi di assicurazione della prova testimoniale esposti in precedenza (cfr. § 13.1.6). In alcuni casi, infatti, le dichiarazioni di clandestini poi diventati irreperibili, sono andate perse, perché non ripetute con incidente probatorio di fronte ad un giudice. Tale perdita di informazioni ha messo in seria difficoltà quei procuratori, che, facendo assegnamento sul regime processuale precedente alla novella del 2001, non si erano cautelati con l'esperimento dell'incidente probatorio per cristallizzare la prova, o mediante il ricorso all'art. 18 T.U. Immigrazione per tenere a disposizione i dichiaranti. Tutto ciò ha portato all'indebolimento dell'apparato dell'accusa specialmente nei processi basati principalmente sulle dichiarazioni delle persone offese, fino ad arrivare, in un caso della Procura di Perugia, all'assoluzione in Corte di Assise d'Appello di alcuni trafficanti imputati di reati gravi quali, per esempio, la riduzione in schiavitù.

A questo proposito si rileva una diffusa censura sull'operato del legislatore, che ha innovato profondamente la disciplina processuale senza al contempo prevedere un regime di transizione, come aveva fatto in occasione di altre riforme processuali (art. 512 c.p.p.).

Il problema non si è invece posto:

- presso le procure dove, accanto alla prova basata sulle dichiarazioni delle persone offese, si sono presentati al giudice riscontri ed un sufficiente numero di intercettazioni (Arezzo e Trieste);
- presso le procure dove, per il tipo di reati (mero traffico), la strategia processuale ha consentito l'adozione di riti alternativi evitando il dibattimento (Tolmezzo e Torino); e
- presso le procure dove la presenza dei dichiaranti era comunque assicurata attraverso il ricorso ad altri mezzi, quali l'art. 18 T.U. Immigrazione e l'incidente probatorio (Brindisi e Palermo).

13.2.2 Letture dei verbali di polizia giudiziaria (art. 512 c.p.p. e art. 512-bis c.p.p.)

La necessità di assicurare la prova testimoniale in dibattimento o di cristallizzarla attraverso l'incidente probatorio discende, oltre che dalle novelle legislative riguardanti l'art. 195 c.p.p., anche dall'interpretazione di altre due disposizioni del codice di rito: gli artt. 512 e 512 *bis*. Dalla lettura combinata di queste tre norme si evince, infatti, che non solo, come abbiamo visto sopra, non è ammissibile la testimonianza indiretta della PG sulle dichiarazioni delle persone offese e/o informate dei fatti, ma anche che i verbali relativi non possono fare ingresso nel processo, a meno che non ricorrano particolari condizioni⁴⁰². Si potrà dare lettura ai

⁴⁰² Art. 512 (Lettura di atti per sopravvenuta impossibilità di ripetizione) – 1. Il giudice, a richiesta di parte, dispone che sia data lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione.

Art. 512-*bis* (Lettura di dichiarazioni rese da persona residente all'estero) – 1. Il giudice, a richiesta di parte, può disporre, tenuto conto degli altri elementi di prova acquisiti, che sia data lettura dei verbali di dichiarazioni rese da persona residente all'estero anche a seguito di rogatoria internazionale se essa, essendo stata citata, non è comparsa e solo nel caso in cui non ne sia assolutamente possibile l'esame dibattimentale.

verbali di PG o del PM solo quando per fatti o circostanze imprevedibili ne è divenuta impossibile la ripetizione (art. 512 c.p.p.). L'art. 512 *bis* c.p.p. considera la particolare ipotesi della persona residente all'estero e stabilisce una deroga parziale al divieto di lettura se il testimone, pur essendo stato citato non è comparso e non ne è assolutamente possibile l'esame dibattimentale.

La *ratio* delle tre norme considerate risiede nel principio costituzionale per cui, in un processo di parti, la prova deve formarsi in dibattimento e cioè di fronte al giudice. Allo stesso tempo è evidente che il rigido rispetto delle formule suddette pone seri problemi nei processi dove le persone offese o comunque informate dei fatti non hanno fissa dimora e diventano irreperibili prima di poter rendere testimonianza di fronte al giudice.

Di fatto, nell'esperienza della quasi totalità delle procure, l'applicazione del novellato art. 195 c.p.p. e l'interpretazione restrittiva dell'art. 512 c.p.p. hanno prodotto lo svilimento del materiale probatorio raccolto ed una conseguente serie di assoluzioni dovute all'oggettiva impossibilità di riproporre il contenuto delle dichiarazioni rese dai clandestini. Tale circostanza ha naturalmente avuto un negativo impatto sul rapporto fra sfruttatori e vittime.

In particolare la giurisprudenza sull'art. 512 c.p.p. dei Tribunali dove operano i procuratori intervistati oscilla fra tre orientamenti:

- a) *interpretazione rigida* dell'art. 512. La futura irreperibilità del clandestino è sempre prevedibile e quindi non si consente la lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria (Ascoli Piceno, Arezzo, Crotona, Lecce, Milano, Perugia e Tolmezzo);
- b) *interpretazione flessibile* a seconda dei casi. La lettura è consentita solo se la parte offesa è concretamente impedita a presentarsi al processo (Brescia, Genova e Roma);
- c) *interpretazione ampia*. Quando vi è la prova dell'irreperibilità della persona offesa, si può dare lettura delle dichiarazioni precedentemente rese agli organi dell'accusa (Palermo).

L'art. 512 c.p.p. non ha invece avuto nessuna applicazione nella giurisprudenza del Tribunale di Brindisi, relativamente ai reati in esame, atteso che la norma utilizzata, con riferimento alle deposizioni assunte nell'immediatezza dei fatti degli immigrati clandestini, è quella di cui all'art. 512-*bis* c.p.p.

L'art. 512-*bis* è considerata in effetti una parziale soluzione all'*impasse* sopra descritto e una "ciambella di salvataggio" per il recupero delle dichiarazioni delle persone offese ed informate dei fatti. Riuscendo a farsi indicare dai clandestini respinti il loro indirizzo all'estero, la loro citazione avviene con rogatoria. Una volta esperita inutilmente la procedura di citazione, la lettura delle dichiarazioni diventa quindi possibile.

Vi sono però diverse difficoltà pratiche connesse all'utilizzo di questo strumento. Innanzitutto, i tempi per notificare la citazione all'estero sono tendenzialmente molto lunghi e questo si ripercuote negativamente sui processi dove vi sono misure di custodia cautelare in corso. È poi oggettivamente impossibile richiedere decine di rogatorie al mese, pena la paralisi dell'apparato giudiziario.

Ecco perché presso alcuni Tribunali, ed in particolare quello di Brindisi, si è interpretata la citata norma nel senso di ritenere sufficiente per la lettura delle

dichiarazioni rese dagli immigrati clandestini la *semplice prova dell'invio della "citazione", anche in assenza dell'avvenuta notifica della stessa citazione ed a condizione che gli Ufficiali di PG abbiano proceduto alla completa identificazione ed individuazione (con indicazione della residenza e/o del domicilio) degli immigrati clandestini*. Inoltre, recentemente, la II Sezione di questo Tribunale ha ritenuto possibile la lettura di cui all'art. 512-*bis* c.p.p., nei casi suddetti, in base alla semplice considerazione "della notoria inutilità, per come accertato in precedenti processi penali, di una citazione diretta in territorio albanese, attesa la riscontrata impossibilità concreta di qualsiasi notifica efficace, in quanto lo stato albanese non ha dimostrato alcuna sensibile attenzione alle richieste di rogatoria (anche solo per la citazione)". In modo del tutto analogo, presso il Tribunale di Gorizia in alcuni casi si è adottata un'interpretazione estensiva della norma, consentendo la lettura dei verbali di polizia qualora la notificazione della citazione come testimone all'estero sia risultata impossibile.

Presso altri Tribunali l'interpretazione è molto più rigida. A Lecce, per esempio, è necessario che vi sia la prova dell'avvenuta citazione all'estero del cittadino straniero non comparso. Tale interpretazione limita di fatto la possibilità di utilizzare le dichiarazioni suddette per l'impossibilità di notificare agli stranieri senza fissa dimora e con residenza sconosciuta.

La medesima situazione si rinviene a Milano, dove la necessità di un'individuazione precisa del soggetto al fine della notifica all'estero è ritenuta prioritaria. A questo proposito la procura sottolinea l'importanza di istruire le forze dell'ordine affinché il clandestino alla domanda sulla sua residenza non risponda sempre "senza fissa dimora".

Le difficoltà nell'individuazione precisa del soggetto dichiarante sono alla base dell'atteggiamento quasi remissivo di alcune procure nei confronti dello strumento dell'art. 512-*bis*. Il tentativo di citazione all'estero di potenziali testimoni a distanza di tempo è ritenuto "improbo", "una vuota formalità". Per questi motivi non si ricorre nemmeno alla rogatoria ed alla notificazione della citazione, lasciando quindi cadere nel nulla possibili mezzi di prova.

A prescindere dalle diverse interpretazioni dei singoli tribunali con riferimento alle norme sopra considerate, è tuttavia importante capire quale sia l'orientamento giurisprudenziale dominante della Corte di Cassazione sul tema, poiché da questo dipendono le sorti delle prove testimoniali qui considerate. Allo stato attuale, la tendenza, ulteriormente rafforzata dall'introduzione a livello costituzionale del principio del contraddittorio (ovvero del principio per cui la prova si forma durante il processo alla presenza di tutte le parti), è quella di interpretare le norme di cui agli artt. 512 e 512-*bis* c.p.p. in modo piuttosto rigido. In particolare, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che "ai fini della possibilità di dare lettura in dibattimento ai sensi dell'art. 512 c.p.p. dei verbali contenenti sommarie informazioni testimoniali, è necessaria la sussistenza di una situazione improbabile, verificatasi successivamente e che, al momento dell'assunzione dell'atto da parte del PM, non era prevedibile con obiettiva probabilità"⁴⁰³. Con riferimento all'art. 512-*bis* i requisiti sono ancora più stringenti: "La disposizione di cui all'art. 512-*bis* c.p.p. (...) costituisce una rilevante eccezione al principio di oralità e del contraddittorio probatorio nel dibattimento, sicché deve essere

⁴⁰³ Cass. Pen., Sez. I, 28 settembre 1993, in *Cass. Pen.*, 1995, pp. 2943 e ss.

applicata dal giudice di merito rigorosamente"⁴⁰⁴ (fattispecie nella quale la Corte ha ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese al pubblico ministero da cittadini stranieri non comparsi al dibattimento).

Di qui, l'improrogabilità dell'adeguamento dei sistemi di investigazione e conduzione del processo da parte dei magistrati. A tal proposito acquistano particolare rilevanza le *best practices* elaborate dalle procure intervistate per aggirare gli ostacoli alla conduzione efficace del processo e riportate nei "ricapitolando" alla fine di questa sezione.

13.2.3 Ulteriori difficoltà

Nei due paragrafi precedenti si sono descritti gli aspetti principali del problema più grave che affligge i processi a carico di trafficanti e sfruttatori di esseri umani: la tenuta dibattimentale degli elementi di prova assunti dai dichiaranti. In questo paragrafo si passano brevemente in rassegna le ulteriori difficoltà incontrate dai procuratori intervistati nella loro attività processuale.

A) PROBLEMA DELLO *STATUS* PROCESSUALE DELLE PERSONE OFFESE NEL PROCESSO

Le persone offese vengono talvolta costrette a commettere reati (es. spaccio di droga, dichiarazioni false alle autorità relative alla propria identità), cosicché le loro dichiarazioni necessitano della produzione di ulteriore materiale probatorio e di riscontri per essere avvalorate. La medesima situazione si presenta quando non vi sia una chiara distinzione fra i ruoli di vittima e sfruttatore, cioè quando le persone offese assumano lo *status* processuale di persone coindagate.

B) PROBLEMA DELL'INCOMPATIBILITÀ DEI GIP/GUP

L'*impasse* nasce a causa dell'articolazione complessa delle indagini, che porta a sovrapposizioni nei casi indagati e risulta essere ancor più grave in Tribunali di piccole dimensioni (come, ad esempio, quello di Gorizia). I GIP, qualora abbiano emesso ordinanze di custodia cautelare o assistito ad incidenti probatori, possono risultare incompatibili al dibattimento. Tali difficoltà portano altresì ad un rallentamento nelle procedure e quindi al possibile superamento dei termini di custodia cautelare.

C) PROBLEMA DELLA "FORBICE EDITTALE"

In questi processi si rischia che, a causa della forbice edittale troppo accentuata fra minimo e massimo, il giudice tenda ad applicare i minimi, rendendo così possibile la concessione della sospensione condizionale.

⁴⁰⁴ Cass. Pen., Sez. II, sent. 8565 del 5.7.1999 (rv. 213849) in *Gazz. Giuffrè*, 1999, 36, p. 60.

D) PROBLEMA DELL’AFFIDABILITÀ DEI TESTIMONI–PARTI OFFESE DI ORIGINE NIGERIANA

Le difficoltà riscontrate nell’attività investigativa con le dichiarazioni delle parti offese (cfr. *supra* § 13.1.3) si riproducono anche nelle fasi successive del processo. In particolare, è stata riscontrata la scarsa affidabilità dei testimoni di origine nigeriana durante il controesame (contraddizioni, mancanza di riscontri, reticenza).

13.2.4 Tempi

I tempi di celebrazione dei processi di tratta e di traffico variano a seconda della presenza o meno di alcuni fattori (espletamento dell’incidente probatorio nella fase delle indagini preliminari, contestazione o meno del reato associativo, rito prescelto, ecc.), ma si presentano tendenzialmente come medio–lunghi.

D’altra parte, presso le procure dove è frequente il ricorso ai procedimenti speciali (rito abbreviato e applicazione della pena su richiesta delle parti) i tempi sono più brevi, perché non si celebra la parte più complessa del procedimento, ossia il dibattimento.

Per i processi con detenuti, i tempi sono dettati dai termini di custodia cautelare. Nel caso di processi con imputati in stato di libertà i tempi sono più lunghi in considerazione sia del carico di lavoro dell’Ufficio della Procura che del Tribunale.

Presso la Procura di Milano si distingue poi fra:

- imputati latitanti o irreperibili, per i quali, non essendoci particolari urgenze, i processi subiscono una serie di rinvii e praticamente non si celebrano mai;
- imputati detenuti in custodia cautelare, per i quali, essendo numericamente più esigui, i processi vengono celebrati in tempi relativamente rapidi.

Infine, alcune procure hanno fornito i dati numerici sotto riportati:

- Brindisi: 16 mesi;
- Genova: 2/3 anni, salve rare eccezioni, come nel caso dei cinesi dove si è proceduto per stralci e si è arrivati ad una condanna nel giro di un anno e mezzo;
- Roma: 6/9 mesi (con incidenti probatori);
- Tolmezzo: 3 mesi (reati individuali).

RICAPITOLANDO (PROPOSTE *DE IURE CONDENDO*)

ATTIVITÀ PROCESSUALE (FASE DEL GIUDIZIO E RITI ALTERNATIVI)

Best practices elaborate per ovviare all'irreperibilità del testimone:

1. *Usare la massima attenzione ad acquisire, fin dalla fase investigativa, ogni possibile elemento di riscontro alle dichiarazioni rese dalle persone informate.* Bisognerebbe tentare di istruire la PG affinché raccolga il maggior numero di elementi possibili per l'individuazione precisa del soggetto dichiarante.
2. *Predisporre un impianto accusatorio variegato tramite acquisizioni documentali, intercettazioni, testimonianze da parte di soggetti diversi, ecc.*
3. *Utilizzare in modo sistematico l'incidente probatorio* ogni volta che la testimonianza appaia rilevante.
4. *Ricorrere all'art. 18 T.U. Immigrazione*, qualora sia necessario garantire la presenza di un teste particolarmente importante e, qualora il teste comunque si renda irreperibile, per dimostrare al giudice che tale irreperibilità non era prevedibile.
5. *Produrre intercettazioni e altri mezzi di prova in un modo tale da spingere gli indagati ad optare per riti "alternativi"*, quali il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Notifiche:

6. *Migliorare il sistema delle notifiche attraverso l'introduzione di una norma che renda obbligatorio riportare sul passaporto il luogo di effettiva residenza.*
7. *Informatizzare il processo penale.*
8. *Prevedere metodi per facilitare l'instaurazione del contraddittorio.* Ad esempio, sarebbe opportuno migliorare il sistema delle notifiche, affermando il principio per cui l'imputato ha il *diritto* di sapere che c'è un procedimento a suo carico (tramite notifica all'interessato), ma nel contempo l'*onere* di seguire poi l'iter processuale (senza la necessità di effettuare continuamente notifiche). Sempre in relazione a questo problema, sarebbe importante limitare la possibilità di cambiare difensore in continuazione (per evitare notifiche a vuoto) e imporre un regime di rilevanza della nullità del decreto di citazione a giudizio più rigoroso per questi motivi (l'eccezione dovrebbe essere immediata).

Ulteriori indicazioni:

9. *Semplificare tempi e modi di assunzione delle testimonianze in modo da rendere i dibattimenti meno pesanti.*
10. *Creare uno strumento legislativo per far sì che il testimone si tenga a disposizione del Giudice, senza dover per forza ricorrere a programmi di protezione o all'art. 18 T.U. Immigrazione.*
11. *Modificare l'art. 512-bis c.p.p. onde garantire la lettura degli atti posti in essere nel corso delle indagini preliminari in presenza di requisiti meno stringenti di quelli attualmente indicati.*

12. *Sottrarre l'attuale competenza per i delitti indicati negli articoli 600, 601 e 602 del codice penale alla Corte di Assise ed attribuirli al Tribunale.* Da un lato, si eviterebbero valutazioni legate ad una sorta di pregiudizio a danno delle vittime, quando esse siano donne e prostitute, talvolta ancora presente nei giudici popolari; dall'altro, si realizzerebbero condizioni di maggiore snellezza del processo.
13. *Coordinare in modo migliore la normativa sugli stranieri con quella relativa allo sfruttamento sessuale.* Allo stato attuale molte norme penali si trovano contenute in un testo di carattere amministrativo e questo causa quella farraginosità del sistema che rende difficile il compito per l'organo giudicante (problemi con i concorsi apparenti di norme). Sarebbe più opportuno inserire fra le norme penali il caso specifico dello sfruttamento sessuale in abbinamento con l'introduzione clandestina (nel senso di creare una nuova fattispecie o aggravare l'ipotesi di reato base).

13.3 COOPERAZIONE GIUDIZIARIA INTERNAZIONALE TRA LE AUTORITÀ COMPETENTI ITALIANE E QUELLE OPERANTI NEI PAESI DI ORIGINE E/O DI PROVENIENZA DEI MIGRANTI

La cooperazione giudiziaria internazionale costituisce uno degli strumenti più efficaci nel contrasto alla tratta e al traffico. Tali reati sono infatti caratterizzati da spiccati elementi di transnazionalità sia delle vittime, che vengono spostate da uno stato all'altro, sia dei gruppi criminali, che operano in paesi diversi. Un'efficace risposta a questo fenomeno criminale non può prescindere da tale caratteristica ed è pertanto auspicabile una sempre maggiore collaborazione fra polizie e autorità, giudiziarie e non, dei vari stati interessati.

In questo contesto, la quasi totalità dei pubblici ministeri intervistati ha evidenziato l'insufficienza degli istituti "tradizionali" di collaborazione giudiziaria previsti dal codice di rito (titolo XI, artt. 696 e ss.), ovvero rogatorie, estradizioni, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze penali straniere. È invece stata segnalata l'utilità di altri strumenti di cooperazione internazionale sia ai fini delle indagini sia per le altre fasi del procedimento penale⁴⁰⁵. Fra questi sono stati in particolare menzionati:

- l'EUROPOL, ovvero l'Ufficio europeo di polizia istituito con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 (c.d. Convenzione Europol) al fine di promuovere la cooperazione e quindi l'efficienza degli uffici di polizia degli Stati Membri, facilitando le indagini ed agevolando lo scambio di informazioni, che vengono ivi raccolte in maniera informatizzata;
- l'INTERPOL, ovvero un organismo internazionale che opera in 181 paesi, fornendo assistenza tecnica ai vari uffici di polizia e promuovendo varie attività di contrasto alla criminalità organizzata;
- la RETE GIUDIZIARIA EUROPEA, ovvero un insieme di punti di contatto giudiziari tra gli Stati Membri dell'Unione europea istituito nel 1998 al fine di migliorare la

⁴⁰⁵ Si rinvia ai capitoli 7 ed 8 per la descrizione dettagliata dei singoli strumenti di cooperazione giudiziaria e per la bibliografia in materia.

cooperazione giudiziaria in materia penale ed in particolare il coordinamento delle indagini;

- EUROJUST, un organismo di recente introduzione (Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002) composto da un membro nazionale distaccato (magistrato o equivalente) per ogni Stato Membro;
- le "squadre investigative comuni", ovvero gruppi composti da esponenti delle forze dell'ordine di due o più paesi, destinate a svolgere indagini su fenomeni criminosi che hanno diramazioni in più stati;
- il c.d. "mandato di arresto europeo", istituito con decisione quadro del Consiglio adottata il 13 giugno 2002 e destinato a sostituire il tradizionale sistema di estradizione.

Nei paragrafi che seguono si illustrano le esperienze delle singole procure nell'ambito della cooperazione con autorità straniere, delle rogatorie e della cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia, considerando difficoltà, prassi operative e proposte per migliorare l'efficacia dell'intervento repressivo.

13.3.1 La cooperazione con autorità straniere

La cooperazione giudiziaria è frutto non solo dell'attività degli organi giudiziari, ma anche di una forte componente diplomatica. Il grado di collaborazione raggiunto varia da paese a paese a seconda degli interessi politici sottesi. Dalle esperienze delle singole procure emerge una prima distinzione fra stati "chiusi" e stati "collaborativi".

Fra i primi si possono annoverare i seguenti:

- Nigeria: sia la Procura di Genova che quella di Torino hanno avuto esperienze negative (in un caso di corruzione nell'ambasciata di Lagos), anche se di recente vi sono state delle dichiarazioni di disponibilità e la potenziale collaborazione viene considerata importante per verificare la responsabilità delle partenze in Nigeria;
- Cina: diverse procure non tentano neppure di mobilitare organismi politici e diplomatici perché ritengono che i tentativi in tal senso sarebbero sproporzionati al possibile materiale raccolto; la Procura di Milano segnala notevoli problemi nell'ottenere informazioni sui trafficanti ai fini di identificarli compiutamente;
- Gambia e Senegal: spesso è impossibile stabilire l'autenticità del documento (alcuni passaporti vengono ancora scritti a mano) e le risposte delle autorità sono evasive (pretesti di impossibilità materiale come, ad esempio, incendi che hanno distrutto archivi).

Fra i paesi che hanno dimostrato prontezza nel rispondere alla richiesta di cooperazione rientrano invece:

- Germania;
- Stati Uniti;
- Giappone: in particolare, la Procura di Milano ha avuto una collaborazione proficua che ha portato alla ricostruzione documentale delle rotte di traffico di migranti grazie alla qualità ed alla quantità di risposte;

- paesi europei in generale: nel caso specifico delle indagini condotte a Perugia, le autorità di Romania, Ucraina, Russia e Polonia hanno collaborato pienamente con il personale del ROS, al quale è stato consentito in alcuni casi di operare direttamente sul territorio straniero per identificare tutte le utenze telefoniche chiave, operare controlli e *screening* delle agenzie sospettate di coinvolgimento, eseguire perquisizioni e arresti. Infine, grazie alle autorità ungheresi ed ucraine è stato anche possibile estradare membri appartenenti all'organizzazione criminale;
- Slovenia, soprattutto nei rapporti con le procure di Gorizia e Trieste, anche se formalmente e quantitativamente la collaborazione rimane piuttosto scarsa; importanti invece gli scambi informali di informazioni attuati con le autorità di frontiera slovene. Da segnalare, comunque, che non sono mai state effettuate indagini congiunte a causa delle difficoltà nell'implementare le "squadre miste" per la mancanza di reciprocità degli scambi tra le diverse forze di polizia.

Vi sono infine alcuni paesi, con i quali i magistrati intervistati hanno avuto esperienze diversamente positive o negative:

- Albania: la Procura di Genova segnala una collaborazione fruttuosa per la disponibilità delle autorità albanesi, che nei casi più urgenti hanno cooperato anche sulla base di dichiarazioni e intercettazioni in italiano. Al contrario, presso la Procura di Milano sono sorte perplessità in merito alle risposte delle autorità governative albanesi, in quanto basate meramente sulle dichiarazioni degli indagati interessati. Anche in questo caso si segnala però la disponibilità dimostrata dall'Albania nel consentire che gli inquirenti italiani potessero andare a sentire le dichiarazioni delle vittime della tratta rientrate in patria. Infine, per la Procura di Torino si sono fatti dei passi avanti nel miglioramento dei rapporti fra autorità giudiziarie italiane ed albanesi;
- Turchia: per la Procura di Crotone non esistono strumenti di collaborazione con questo stato per individuare le persone che organizzano il traffico di migranti né gli altri eventuali complici presenti lungo il tragitto; con la procura di Trieste, invece, si è recentemente realizzata una collaborazione proficua nei casi relativi ai migranti di nazionalità curda;
- Austria e Germania: nell'ambito di un'indagine sulla tratta di persone particolarmente estesa (c.d. "operazione Girasole"), la Procura di Perugia ha trovato difficoltà ad instaurare un processo di collaborazione con questi due stati soprattutto nella parte iniziale delle indagini, quando cioè era necessario controllare gli alberghi che, sulla base delle intercettazioni, erano sospettati di fornire documenti falsi e supporto logistico. In questi casi le autorità tedesche ed austriache richiedevano specificazioni (ad esempio: nomi delle ragazze clandestine che avevano sostato negli alberghi e documentazioni varie) che non era possibile allo stato fornire. Tuttavia, in uno stadio più avanzato delle indagini, a fronte di ordinanze cautelari e decreti di perquisizione, questi due paesi hanno collaborato pienamente all'esecuzione di tali misure. Con riferimento all'Austria, anche la Procura di Tolmezzo segnala alcune difficoltà a realizzare una piena collaborazione (indagini sui tassisti austriaci sospettati di essere passeurs).

A prescindere dalla diversa disponibilità delle autorità straniere a collaborare nei processi penali a carico di trafficanti, le procure intervistate hanno segnalato una serie di *difficoltà* tali da scoraggiare il ricorso alla cooperazione giudiziaria. In

particolare, presso le Procure di Ascoli Piceno, Arezzo e Palermo la cooperazione è stata scarsamente impiegata, in quanto di difficile utilizzo pratico. Le difficoltà segnalate sono le seguenti:

- necessaria disponibilità di competenze specifiche e tempo per l'invio di atti di un procedimento all'estero (certificazioni, traduzioni, copie conformi);
- problemi di comprensione linguistica;
- presenza di sistemi giuridici diversi;
- problemi di organico (magistrati già oberati di lavoro sul fronte strettamente italiano, che non consente a singoli magistrati, specie nelle procure di dimensioni più piccole, di assentarsi per trascorrere periodi presso stati esteri);
- difficili condizioni socio-economiche ed istituzionali dei paesi di provenienza che rendono difficile la comprensione del fenomeno criminoso da parte delle autorità locali;
- alto tasso di corruzione dei pubblici ufficiali stranieri;
- divieto di estradizione del cittadino albanese che si trovi in Albania (vietato dalla Costituzione albanese). Dal 2001 le autorità albanesi stanno facendo fronte a questa difficoltà processando i loro connazionali sulla base di elementi di prova raccolti in Italia. Lo stesso discorso vale per le sentenze cui si dà esecuzione in Albania. Tale svolta è stata favorita anche dall'opera di mediazione della DNA.
- nella cooperazione giudiziaria congiunta con le autorità slovene i principali problemi riscontrati sono la non esecuzione della pena (qualora inflitta in Italia, ma condannato residente in Slovenia); l'extradizione (spesso neanche richiesta perché in genere non concessa); il rischio di duplice processo; i problemi di giurisdizione relativi alle condotte costituenti reato (in Italia, il reato è quello di "attività diretta a favorire migrazione clandestina"; in Slovenia, consiste nell'"attraversamento di confine").

Fra i fattori che hanno favorito la collaborazione, infine, si registrano:

- pressioni economiche (sovvenzioni agli stati che collaborano);
- pressioni politiche (prossima entrata nell'Unione europea dei paesi dell'Europa orientale);
- rapporti di forza (per esempio, a Genova, presso la Procura Generale c'è un magistrato di Brooklyn che controlla l'operato di cooperazione con gli Stati Uniti).

13.3.2 In particolare: le rogatorie

L'impressione generale sulle rogatorie è che siano procedimenti lenti ed oberati di molte formalità. Tale circostanza, abbinata alla ristrettezza dei termini per le indagini e per la custodia cautelare, scoraggia il ricorso allo strumento, che avviene solo qualora le circostanze lo consentano e vi sia un minimo di garanzia sul risultato ottenibile. In mancanza di queste condizioni si soprassiede al suo utilizzo. Una breve rassegna sulle principali esperienze con le rogatorie da parte delle procure intervistate può fornire un'idea più precisa delle difficoltà incontrate nell'utilizzo di tale strumento.

Brescia: le rogatorie richieste nel corso degli ultimi cinque anni sono state tre. I tempi di svolgimento delle rogatorie non sono sempre stati celeri, viste le incombenze amministrative cui dover far fronte, anche alla luce delle esigenze del

paese rogato. Nell'ambito di un solo procedimento penale si è riusciti ad ottenere la collaborazione della Repubblica Popolare Cinese.

Genova: il codice di procedura penale albanese non consente il sequestro preventivo dei beni dei criminali prima che si dimostri la loro provenienza illecita (in Italia si utilizza il procedimento inverso). Inoltre, i clan criminali che gestiscono lo sfruttamento della prostituzione e altre attività criminose spesso non sono altro che il "braccio armato" di partiti politici che possono rallentare le attività di collaborazione internazionale.

Milano: in merito alla cooperazione con i paesi balcanici si è osservato che, dopo la guerra, è divenuto più facile compiere atti in quei territori, anche se permane il problema della lentezza delle procedure di rogatoria.

Torino: si sono chieste ed ottenute rogatorie con l'Albania e la Romania sotto forma di scambio di atti e possibilità di interrogare i testi. Non ci sono state estradizioni, ma è stata data la possibilità di ottenere l'identificazione e l'arresto di alcuni indagati.

Ascoli Piceno: tecnicamente si preferisce attirare le organizzazioni criminali in Italia e quindi trarre in arresto i membri delle stesse piuttosto che far arrestare i criminali all'estero e poi chiederne l'estradizione.

Arezzo: sono state chieste solo per verificare la validità dei documenti di identificazione con esiti alterni.

Gorizia: con la Slovenia si ricorre piuttosto alla collaborazione informale.

Palermo: non vengono quasi mai richieste, perché la procedura risulta troppo complicata rispetto all'effettiva utilità di quanto richiesto e la traduzione degli atti è un problema di faticosa risoluzione.

Infine, si segnala il caso specifico della Turchia con la quale la Procura di Trieste ha instaurato un buon rapporto di collaborazione a livello di concessione di rogatorie. Al contrario, la Procura di Lecce segnala che per una serie di indagini in corso sono state richieste due rogatorie, ma, nonostante l'iniziale disponibilità nell'arco del 2002, alla fine dello stesso anno tale atteggiamento è venuto meno.

13.3.3 Cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia

A) INTERPOL

Si ricorre spesso alla polizia internazionale, la cui operatività viene ritenuta utile ai fini delle indagini. Tuttavia, a detta dei pubblici ministeri, i tempi di reazione/risposta alle richieste rimangono troppo lunghi rispetto a quanto necessario in casi di tratta di persone e traffico di migranti, che richiedono informazioni immediate. Secondo i procuratori intervistati, una semplificazione degli adempimenti burocratici in capo alla struttura aiuterebbe in questo senso.

B) EUROJUST

I giudizi su EUROJUST non sono concordi. Per alcuni pubblici ministeri, EUROJUST consente di ottenere risposte veloci a fronte delle complesse e formali procedure di rogatoria, le quali, prima dell'introduzione di questo strumento, rappresentavano l'unico mezzo per ottenere le informazioni richieste. D'altra parte, è anche stato sottolineato che ci sono state alcune difficoltà dovute principalmente alla relativa novità dello strumento (all'epoca dei procedimenti considerati da questo rapporto c'era ancora l'unità provvisoria in operazione). In particolare, i tempi tecnici per ottenere la collaborazione non coincidevano con quelli delle indagini. Tuttavia, EUROJUST potrebbe ora rivelarsi di grande utilità, dal momento che nel frattempo è diventato pienamente operativo.

Infine, a scopo esemplificativo, si riporta una delle più significative esperienze di collaborazione fra polizie e autorità giudiziarie di paesi diversi in un'indagine sulla tratta di donne a scopo di sfruttamento svolta a Perugia.

La cooperazione internazionale è stata realizzata nell'ambito della c.d. "operazione Girasole", visto il coinvolgimento di un'organizzazione criminale che operava sia in paesi Schengen (Germania ed Austria) sia extra-Schengen (Russia, Ucraina, Romania e Polonia). In particolare, la collaborazione è stata inizialmente richiesta alla luce del fenomeno delle agenzie di viaggio straniere e dei visti austriaci, tedeschi, spagnoli e francesi delle persone coinvolte. Era necessario controllare utenze telefoniche, agenzie e alberghi sospettati di fornire documenti falsi e supporto logistico, per poi procedere eventualmente a perquisizioni ed arresti.

I Carabinieri del ROS (Raggruppamento Operativo Speciale) hanno inizialmente interessato EUROPOL, che ha fornito un importante contributo alla buona riuscita della collaborazione imprimendo velocità ai processi di rogatoria. Oltre all'attività dell'EUROPOL, tra le ragioni del successo della cooperazione internazionale, in particolare con la Russia va annoverato l'interessamento della Direzione Nazionale Antimafia.

Dall'esperienza della Procura di Perugia è possibile trarre almeno due indicazioni significative per l'individuazione delle *best practices* a livello di cooperazione internazionale:

- ruolo fondamentale dell'EUROPOL, che ha consentito di velocizzare i processi di rogatoria;
- interessamento della Direzione Nazionale Antimafia, che ha consentito di ottenere la collaborazione delle autorità russe.

RICAPITOLANDO (PROPOSTE *DE IURE CONDENDO*)

COOPERAZIONE GIUDIZIARIA INTERNAZIONALE

In generale:

1. *Snellire le procedure di rogatoria* (un'eccessiva formalizzazione non giova alla cooperazione internazionale), assicurando al contempo i principi fondamentali del processo (diritto alla difesa).

Cooperazione a livello europeo:

2. *Potenziare il ruolo di EUROPOL/EUROJUST*. In particolare, EUROJUST dovrebbe diventare l'interlocutore principale per le operazioni investigative, da impostare su filoni d'indagine organizzati per "paese di provenienza" degli immigrati.
3. *Incrementare la collaborazione a livello europeo anche tramite il ricorso al nuovo strumento del mandato di arresto europeo*.
4. *Realizzare lo spazio giudiziario europeo per ottenere la collaborazione diretta delle autorità straniere*.

Cooperazione tra le polizie e organi inquirenti dei vari paesi:

5. *Mobilizzare le sedi diplomatiche al fine di incentivare i contatti diretti tra magistrati e forze di polizia stranieri ed italiani*.
6. *Adottare e rafforzare una cultura investigativa congiunta anche a livello di polizia giudiziaria (squadre investigative miste)*.
7. *Stimolare una maggiore collaborazione fra PG ed INTERPOL*.
8. *Sensibilizzare le polizie degli altri paesi al fine di rendere effettiva la cooperazione internazionale*.
9. *Dotare le procure di una Polizia internazionale specializzata*.

Scambio di informazioni:

10. *Favorire lo scambio di dati ed informazioni, attraverso una banca dati internazionale da affiancare a una o più banche dati allargate di portata nazionale (DDA)*.

Magistrati di collegamento:

11. *Consentire, attraverso le opportune sedi internazionali e diplomatiche, la costituzione di uno o più punti di contatto (c.d. magistrati di collegamento) nei paesi interessati dal fenomeno criminoso, che dovranno fornire un'efficace e tempestiva "assistenza giudiziaria"*. Tale strumento si è dimostrato molto utile nei paesi dell'Unione europea e sarebbe opportuno esportarlo.

Collaborazione con le autorità dei paesi europei e non europei:

12. *Armonizzare le legislazioni sostanziali e processuali degli stati interessati*. Da una parte, è importante poter usare gli stessi strumenti investigativi e processuali in paesi diversi, e dall'altra una maggiore uniformazione del diritto

penale (es. qualificazione giuridica dei reati di associazione per delinquere) semplificherebbe la collaborazione internazionale.

13. *Ratificare la Convenzione di Palermo e sollecitare la conclusione (es. Italia-Turchia) o il rafforzamento (es. Italia-Slovenia) di accordi bilaterali di cooperazione.*
14. *Stipulare dei protocolli di intesa con i paesi esteri interessati al fenomeno, sia sotto il profilo investigativo che giudiziario, al fine di agevolare non solo la fase delle indagini ma anche quella delle acquisizioni probatorie validamente utilizzabili in sede processuale.*
15. *Diffondere la conoscenza delle convenzioni internazionali.*

13.4 RAPPORTI CON LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE PER L'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PREVISTE DALL'ART. 18 DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE⁴⁰⁶

Tra le "disposizioni di carattere umanitario" previste dal capo III del Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs 25 luglio 1998, n. 286), il "soggiorno per motivi di protezione sociale" (art. 18) costituisce uno strumento di notevole interesse per l'operato delle procure impegnate nei casi di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti. La norma prevede, infatti, che a talune condizioni (situazioni di violenza o di grave sfruttamento e concreti pericoli per l'incolumità personale), lo straniero possa usufruire di uno speciale permesso di soggiorno per la durata di sei mesi (rinnovabile per dodici o più mesi). Ciò al fine di "sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale" (art. 18, c. primo). Tale strumento svolge pertanto due importanti funzioni nel contesto dei casi di tratta e traffico:

- favorisce le denunce ed in generale le dichiarazioni delle persone offese, le quali si sentono più protette nei confronti dei propri sfruttatori;
- consente di "stabilizzare" sul territorio potenziali testimoni, ovviando così ai problemi di assicurazione della prova dibattimentale sopra esposti (cfr. *supra* 13.3).

Ciò che distingue la disciplina italiana sul permesso di soggiorno ai fini di protezione sociale da altre esperienze analoghe nel contesto europeo è la previsione di un doppio circuito per la vittima: quello giudiziario e quello sociale. La richiesta all'autorità competente al rilascio del permesso (il questore) può infatti essere inoltrata a seguito di denunce o dichiarazioni della vittima nel contesto di operazioni di polizia e di un procedimento penale (percorso giudiziario), oppure a seguito dell'intervento assistenziale dei servizi sociali degli enti locali (percorso sociale).

Nonostante il permesso per motivi di protezione sociale non sia definito dalla normativa come misura premiale per la collaborazione con le autorità giudiziarie⁴⁰⁷,

⁴⁰⁶ Si rinvia al capitolo 10 per la trattazione dell'istituto disciplinato dall'art. 18 T.U. Immigrazione.

ed in alcuni casi proprio per l'esistenza di un percorso sociale di protezione per le vittime della tratta, l'utilizzo dell'art. 18 T.U. sull'Immigrazione nei casi di tratta e traffico ha condotto ad importanti risultati sul piano delle indagini e della prova, che si vanno ad esporre in questa sezione.

13.4.1 Frequenza

Il ricorso all'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione è stato più frequente all'interno di quelle procure in cui, a livello giudiziario, prevalgono fattispecie di tratta di persone a scopo di sfruttamento piuttosto che di mero traffico. Ciò è una diretta conseguenza della lettera della norma che prevede l'applicazione del permesso di soggiorno nei casi di "violenza o grave sfruttamento" della vittima.

Coerentemente, nelle Procure di Trieste, Tolmezzo, Gorizia, Brindisi e Crotone, dove si assiste in prevalenza all'entrata ed al mero passaggio dei soggetti trafficati, lo strumento del permesso non è stato quasi mai applicato. In particolare, a Brindisi la procedura è stata attivata dagli Ufficiali di PG solo nei casi di reati in qualche modo connessi alla tratta di persone a scopo di sfruttamento.

Al contrario, nelle Procure di Perugia, Genova, Torino, Milano ed Ascoli Piceno, dove prevalgono casi di sfruttamento soprattutto della prostituzione femminile, si è tentato di utilizzare tale strumento il più frequentemente possibile.

Alla regola sopra esposta fa eccezione la Procura di Lecce. Qui, pur assistendo in prevalenza a sbarchi di clandestini piuttosto che al loro sfruttamento, si fa ricorso al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ogniqualvolta si riesca ad ipotizzare la destinazione di sfruttamento delle persone trafficate. A livello quantitativo, nei primi due anni di applicazione della norma, cioè dal marzo 2000 fino all'aprile del 2002, le richieste di permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale nella provincia di Lecce sono state 222 (circa il 15% del dato nazionale di 1500).

Nelle rimanenti procure il ricorso allo strumento dell'art. 18 T.U. Immigrazione è più ridotto a causa di motivazioni diverse dal tipo di reati indagati (tratta e traffico). A Brescia, per esempio, si sono incontrate difficoltà nel convincere le vittime dei trafficanti a collaborare, poiché il timore di ritorsioni da parte dei gruppi criminali appare difficilmente superabile anche in presenza di uno strumento di protezione specifico come quello qui analizzato.

13.4.2 Utilità

L'opinione complessiva sul permesso di soggiorno ai fini di protezione sociale è positiva, soprattutto nei casi giudiziari dove l'elemento intimidatorio nei confronti

⁴⁰⁷ Per l'ottenimento del soggiorno per motivi di protezione sociale non è necessaria la collaborazione con gli organi di giustizia all'interno di un procedimento penale. Tale misura può infatti essere applicata, in presenza delle condizioni di violenza, sfruttamento e pericolo, anche a seguito dell'attivazione di un percorso sociale da parte dei servizi sociali degli enti locali.

dei testimoni è più evidente. Questo strumento viene ritenuto utile sia ai fini *investigativi*, perché la protezione assicurata favorisce la disponibilità a denunciare ed a rendere dichiarazioni delle vittime della tratta, sia ai fini *processuali*, perché permette ai pubblici ministeri di poter contare sulla presenza della vittima-testimone al dibattimento, così superando le difficoltà insite nell'assicurazione della prova (divieto di deposizione *de relato* della PG e di lettura dei verbali).

Come anticipato, la previsione di due percorsi (sociale e giudiziario) ha favorito il raggiungimento di questi due obiettivi. Questo perché, nell'esperienza delle Procure di Lecce e Genova, molto spesso anche il percorso sociale si è trasformato in collaborazione giudiziaria. L'attuazione iniziale del percorso sociale infatti ha permesso di instaurare un rapporto di fiducia tra le vittime e le associazioni non governative che, con il tempo, si è trasformato in fiducia nelle istituzioni italiane ed è diventato incentivo a rivolgersi alle autorità giudiziarie. Concretamente, presso la Procura di Perugia tale incentivo ha condotto alla rivelazione di nomi, numeri di telefono e indirizzi delle "agenzie di viaggio" coinvolte nella tratta di persone. Si può quindi affermare che il doppio binario previsto dalla legge, oltre che rappresentare una tutela avanzata dei diritti delle vittime, risulta essere anche uno strumento utile in termini di efficacia dell'azione giudiziaria.

Presso altre procure (Torino, Genova) sono stati sottolineati i risvolti *processuali* positivi. La "stabilizzazione" della persona offesa sul territorio ottenuta con la collaborazione delle associazioni non governative e la protezione da esse fornita hanno consentito in diverse occasioni alle procure di avere a disposizione testimoni reperibili e non reticenti durante il processo.

13.4.3 Rischi e difficoltà d'applicazione

Il rischio segnalato con maggiore frequenza in relazione all'utilizzo dell'art. 18 T.U. Immigrazione si riferisce alla sua possibile *strumentalizzazione* da parte degli immigrati illegali per ottenere benefici quali la regolarizzazione e l'accesso a strutture assistenziali. Presso la Procura di Torino tale fenomeno si è verificato soprattutto tra i dichiaranti di origine africana, che spesso hanno denunciato fatti risalenti nel tempo, e senza più alcuna attualità criminale, al mero scopo di ottenere i benefici. Anche la Procura di Ascoli Piceno riferisce di alcuni casi di ricorso fittizio a questa norma per ottenere un regolare permesso di soggiorno.

Al contrario, vi sono procure presso le quali non è stato rinvenuto alcun caso di strumentalizzazione, ma che rilevano la possibilità di *obiezioni alla testimonianza delle persone offese durante il dibattimento* basate sul sospetto che le dichiarazioni siano state rese allo scopo di ottenere i benefici di legge.

Secondo i procuratori intervistati, entrambi i rischi segnalati (strumentalizzazione e possibili ricadute processuali) possono essere evitati facendo attenzione a due aspetti:

- la serietà dei piani di intervento e delle associazioni interessate (devono essere ben riconosciute e offrire garanzie);
- l'attenta valutazione dei casi in cui il ricorso al percorso giudiziario pare utile (presenza della denuncia da parte della vittima e di una serie di riscontri).

Tuttavia, per quanto riguarda il primo aspetto, è stato rilevato che la normativa non attribuisce nessun potere di controllo agli uffici della procura circa il programma di protezione predisposto dalle organizzazioni non governative, salvo il potere di proporre la revoca del permesso di soggiorno *ex art. 18, c. 4*. La stesura dei programmi è compito delle strutture sociali di supporto.

Si segnalano, infine, *ulteriori difficoltà* nell'applicazione dell'art. 18.

La Procura di Perugia evidenzia che, nonostante non vi siano stati problemi per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, l'*iter* per la concessione dello stesso (sei mesi di programma per l'inserimento sociale e poi il permesso di soggiorno dalla Questura) non risponde alle esigenze delle ragazze dichiaranti, le quali nelle more della procedura si sentono minacciate. Inoltre, i programmi di reinserimento sociale proposti appaiono talvolta troppo rigidi e non adeguati alle esigenze delle vittime.

La procura di Genova ha invece indicato una lacuna insita nel dettato letterale della norma, la quale non garantisce la protezione dei familiari in patria. Per ovviare a questa mancanza, in un caso relativo alla criminalità organizzata albanese, i familiari della vittima sono stati fatti venire in Italia prima di rendere pubbliche le dichiarazioni della medesima.

Da un punto di vista più pratico, la Procura di Milano ha avuto problemi logistici. Nel caso specifico, non si riusciva a trovare collocazione presso le comunità a soggetti maschi appartenenti ad alcune etnie (soprattutto cinesi). In generale, si rileva una certa scarsità di strutture dedicate agli immigrati clandestini di sesso maschile.

13.4.4 Rapporti fra le procure e le organizzazioni non governative

Fra gli elementi che hanno consentito lo sfruttamento proficuo dell'art. 18 il più rilevante è costituito dal buon rapporto quasi sempre instaurato fra le procure intervistate ed organizzazioni (private e pubbliche) che si occupano dell'accoglienza degli immigrati.

In particolare, a Lecce si è sviluppato un utile processo di scambio fra Centri di accoglienza, Questura e Procura. La fiducia riposta nelle associazioni ha permesso di ottenere la collaborazione delle vittime della tratta, che, come abbiamo già evidenziato, spesso, proprio dopo aver intrapreso il percorso sociale, si decidono a denunciare i propri sfruttatori. Anche presso la Procura di Perugia il rapporto con le organizzazioni non governative viene definito "ottimo" e si ritiene che la loro collaborazione sia estremamente utile soprattutto nella fase di prima sistemazione delle vittime.

La professionalità delle organizzazioni non organizzative è infine alla base di un'ulteriore funzione che esse possono svolgere per le procure, ossia quella di filtro alle richieste di ammissione al programma di protezione, contrastando così il rischio di dichiarazioni strumentali sopra accennato.

RICAPITOLANDO (PROPOSTE *DE IURE CONDENDO*)

RAPPORTI CON LE ONG PER L'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PREVISTE DALL'ART. 18 DEL T.U. SULL'IMMIGRAZIONE

1. *Incrementare l'efficienza della struttura di supporto alle vittime.*
2. *Proteggere i familiari delle vittime rimasti in patria nei casi che coinvolgono le organizzazioni criminali più violente.*
3. *Realizzare un'azione congiunta tra le strutture pubbliche e le associazioni private ed incentivare la collaborazione soprattutto con le strutture più serie che accolgono immigrati.*
4. *Concedere il permesso di soggiorno per protezione sociale motivato sulla base delle dichiarazioni rese alla procura dal soggetto solo se la sua collaborazione appare effettiva e proficua per le indagini, e non quando è volta solamente ad ottenere un trattamento privilegiato.*
5. *Riformulare il dettato letterale dell'art. 18 T.U. Immigrazione in maniera da renderlo più chiaramente applicabile anche ai casi di mero traffico di migranti e non solo a quelli di tratta di persone a scopo di sfruttamento.*
6. *Incrementare i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato, per aumentare spazi e strumenti d'aiuto.*
7. *Incrementare le funzioni e le dotazioni della struttura centralizzata per la gestione di quanto previsto dall'art. 18 T.U. Immigrazione.*
8. *Prevedere poteri più stringenti di intervento e di controllo da parte degli Uffici di Procura ed una procedura analoga a quella prevista per la tutela dei c.d. collaboratori di giustizia, onde garantire anche la necessaria sicurezza delle vittime.*
9. *Incentivare la recettività delle comunità e la serietà dei programmi in modo da offrire un valido interlocutore processuale.*

14.

CONCLUSIONI

Il monitoraggio dell'attività delle procure italiane in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti condotto in questa ricerca ha permesso di:

- mappare i procedimenti, approfondendo le tipologie dei reati contestati, la numerosità, le caratteristiche e la distribuzione degli autori di reato e delle persone offese (capitolo 11);
- proporre delle stime sul numero reale di vittime della tratta e del traffico nel periodo giugno 1996–giugno 2001 in Italia (capitolo 11);
- comprendere, dal punto di vista qualitativo e rilevando divergenze e similitudini tra le varie aree nazionali, le attività criminali in esame e le caratteristiche soggettive di autori e vittime (capitolo 12);
- inquadrare il lavoro delle procure, evidenziando i problemi e le migliori prassi e valutando i loro rapporti con le organizzazioni sociali che si occupano di assistenza alle vittime (capitolo 13).

Per la prima volta in Italia è emersa una panoramica dettagliata della situazione e dell'attività di contrasto. È un contributo importante alla conoscenza. Un contributo che, però, non vuole essere fine a se stesso. Come già scritto in altre parti del rapporto, l'approccio adottato nel corso della ricerca è stato del tipo "conoscere per intervenire o migliorare gli interventi".

Il processo di monitoraggio – con l'aiuto dei procuratori intervistati – ha infatti permesso di evidenziare azioni realizzabili di politica penale, di prevenzione e di assistenza alle vittime. In questa sede si vogliono ricapitolare le proposte *de iure condendo* emerse dallo studio che sono state presentate nei vari capitoli, cercando di sistematizzarle secondo i quattro obiettivi che la ricerca si proponeva:

- a) migliorare la risposta giudiziaria nei confronti della tratta e del traffico;
- b) migliorare la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria;
- c) migliorare la prevenzione del fenomeno;
- d) migliorare gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Cosa fare, dunque, per **migliorare la risposta giudiziaria**? Molte misure sono state indicate e non può che spettare al legislatore il tentativo di definire una scala di priorità e di tempi per provare a realizzarne alcune. Potrà invece essere compito degli uffici giudiziari attuarle quando si tratti di prassi che non necessitano di una preesistente previsione normativa. Tra gli interventi possibili in questo settore:

Per la fase delle indagini:

Competenza territoriale:

- Centralizzare le indagini, rendendo la tratta di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti, almeno per quanto riguarda le fattispecie associative, reati di competenza delle DDA;

- Definire meglio le fattispecie criminose di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti (il reato è molto frazionato e il momento di consumazione non è certo);

Identificazione e banche dati:

- Realizzare una banca dati a livello nazionale, che sia ben strutturata e che includa tutte le informazioni relative a nomi, luoghi, percorsi;
- Costituire in ciascuna procura una banca dati seguendo moduli e protocolli comuni, con particolare riferimento ai rapporti di conoscenza con altri soggetti, ai domicili identificati, alle eventuali intestazioni di contratti per forniture di servizi (ad es. acqua, gas, ecc.), agli "alias" accertati, ai nomi e alle fotografie degli scafisti o dei tassisti arrestati, ai dati identificativi degli autoveicoli sequestrati e dei cantieri di costruzione dei natanti utilizzati, agli indirizzi ed utenze telefoniche annotate dagli arrestati e dai clandestini, alle utenze dei cellulari sequestrati ed eventuali esiti investigativi anche con riferimento ai numeri chiamati e chiamanti le citate utenze;
- Istituire, con espressa previsione normativa, un'identità (magari solo convenzionale, ma non per questo meno certa e stabile) per lo straniero in sede giudiziaria collegata ai rilievi dattiloscopici, fotografici, antropometrici;

Strumenti investigativi:

- Riformare la legislazione in materia di traffico di migranti, in modo da avvicinarla a quella del Testo Unico Stupefacenti (D.lgs 309/1990). Gli strumenti investigativi (artt. 97 e 98), le attenuanti per i collaboratori (art. 73, comma settimo) e le pene ivi previste consentirebbero un miglior controllo del problema;
- Arruolare nelle forze di polizia soggetti di etnia diversa in modo da consentire pedinamenti, attività di infiltrazione e di acquisizione informativa senza destare sospetti negli indagati;
- Migliorare i meccanismi di controllo sul territorio (ad esempio, rafforzamento dell'attività di pedinamento della PG) aumentando il personale per seguire il fenomeno;

Incidente probatorio (proposta della Procura di Lecce):

- Dopo l'art. 362 del codice di proc. pen. aggiungere il seguente articolo 362-*bis* (Informazioni ed individuazione da parte dello straniero in caso d'urgenza) "Nei casi di urgenza conseguenti alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato dal quale devono essere assunte informazioni o che deve individuare persone o cose, se vi è fondato motivo di ritenere che lo straniero potrà non essere rintracciato per essere esaminato nel dibattimento o nell'incidente probatorio, le informazioni indicate nell'art. 362 del codice di procedura penale sono assunte dal pubblico ministero nel contraddittorio necessario con i difensori delle parti private. Nello stesso modo il pubblico ministero procede all'individuazione di persone o cose indicate nell'art. 361 del codice di procedura penale. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 360, commi 1 e 2, e 141-*bis* del codice di procedura penale";
- All'art. 400 del codice di procedura penale, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma: "2. Nei casi di urgenza conseguente alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato, il Giudice, su richiesta del Pubblico Ministero, fissa l'udienza per l'assunzione della testimonianza dello straniero o per la ricognizione di persone

o cose entro 48 ore dal deposito in cancelleria della richiesta e della prova della sua notificazione, dandone avviso senza ritardo al pubblico ministero ed al difensore. In tal caso non si applicano le disposizioni degli articoli 396, 397 e 398, commi 1, 2 e 3";

Varie:

- Informatizzare maggiormente il procedimento penale fin dalla fase delle indagini preliminari, consentendo la comunicazione di atti al difensore tramite posta elettronica con firma digitale;
- Effettuare indagini finanziarie e studi sulle rimesse all'estero, in modo da capire chi sono gli intestatari dei conti ed i responsabili in patria della tratta e del traffico;
- Creare una rete di interpreti di provata affidabilità tramite la costituzione di un albo o di elenchi nominativi (anche su base nazionale e gestiti dal Ministero della Giustizia o dal Ministero dell'Interno). Questi interpreti, distinti per conoscenze linguistiche, non dovrebbero esplicare analoghe attività nella fase processuale di altri procedimenti, onde evitare che possano essere agevolmente identificati nel corso delle udienze o attraverso la lettura del nominativo indicato o riportato in atti destinati ad avere un rilievo processuale esterno;
- Attuare il coordinamento delle indagini, tramite riunioni di coordinamento fra procure con scambio di informazioni, perché è sempre utile conoscere l'attività svolta in altre zone e mettere in comune le diverse esperienze;
- Costituire specifici gruppi specializzati di magistrati e di PG;
- Prevedere modalità di utilizzazione e di svolgimento dell'incidente probatorio con termini e forme semplificate proprio con riferimento all'audizione di cittadini clandestini che siano anche persone offese;
- Creare un settore di polizia giudiziaria specializzato nell'investigazione dei casi relativi al traffico di migranti alla stregua di ciò che già si fa in materia di stupefacenti, e così migliorare il controllo sul territorio da parte delle forze dell'ordine;
- Dare maggiore autonomia decisionale della PG in materia di investigazioni, pur in coordinamento con il pubblico ministero per evitare perdite di tempo;
- Rendere possibili ed agevoli le intercettazioni sui telefoni esteri (per controllo telefonico all'estero);
- Rendere il collegamento tra le forze di polizia interessate più immediato, perché la dislocazione del fenomeno criminoso in diversi territori richiede un'attività congiunta;
- Aumentare i termini di custodia cautelare nei procedimenti contro le organizzazioni criminali implicate nella tratta di persone e nel traffico di migranti;

Per la fase processuale:

Best practices elaborate per ovviare all'irreperibilità del testimone:

- Usare la massima attenzione ad acquisire, fin dalla fase investigativa, ogni possibile elemento di riscontro alle dichiarazioni rese dalle persone informate. Bisognerebbe tentare di istruire la PG affinché raccolga il maggior numero di elementi possibili per l'individuazione precisa del soggetto dichiarante;
- Predisporre un impianto accusatorio variegato tramite acquisizioni documentali, intercettazioni, testimonianze da parte di soggetti diversi, ecc.;
- Utilizzare in modo sistematico l'incidente probatorio ogni volta che la testimonianza appaia rilevante;

- Ricorrere all'art. 18 T.U. Immigrazione, qualora sia necessario garantire la presenza di un teste particolarmente importante e, qualora il teste comunque si renda irreperibile, per dimostrare al giudice che tale irreperibilità non era prevedibile;
- Produrre intercettazioni e altri mezzi di prova in un modo tale da spingere gli indagati ad optare per riti "alternativi", quali il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta delle parti;

Notifiche:

- Migliorare il sistema delle notifiche attraverso l'introduzione di una norma che renda obbligatorio riportare sul passaporto il luogo di effettiva residenza;
- Informatizzare il processo penale;
- Prevedere metodi per facilitare l'instaurazione del contraddittorio. Ad esempio, sarebbe opportuno migliorare il sistema delle notifiche, affermando il principio per cui l'imputato ha il diritto di sapere che c'è un procedimento a suo carico (tramite notifica all'interessato), ma nel contempo l'onere di seguire poi l'iter processuale (senza la necessità di effettuare continuamente notifiche). Sempre in relazione a questo problema, sarebbe importante limitare la possibilità di cambiare difensore in continuazione (per evitare notifiche a vuoto) e imporre un regime di rilevabilità della nullità del decreto di citazione a giudizio più rigoroso per questi motivi (l'eccezione dovrebbe essere immediata);

Ulteriori indicazioni:

- Semplificare tempi e modi di assunzione delle testimonianze in modo da rendere i dibattimenti meno pesanti;
- Creare uno strumento legislativo per far sì che il testimone si tenga a disposizione del Giudice, senza dover per forza ricorrere a programmi di protezione o all'art. 18 T.U. Immigrazione;
- Modificare l'art. 512-*bis* c.p.p. onde garantire la lettura degli atti posti in essere nel corso delle indagini preliminari in presenza di requisiti meno stringenti di quelli attualmente indicati;
- Sottrarre l'attuale competenza per i delitti indicati negli articoli 600, 601 e 602 del codice penale alla Corte di Assise ed attribuirla al Tribunale. Da un lato, si eviterebbero valutazioni legate ad una sorta di pregiudizio a danno delle vittime, quando esse siano donne e prostitute, talvolta ancora presente nei giudici popolari; dall'altro, si realizzerebbero condizioni di maggiore snellezza del processo;
- Coordinare in modo migliore la normativa sugli stranieri con quella relativa allo sfruttamento sessuale. Allo stato attuale molte norme penali si trovano contenute in un testo di carattere amministrativo e questo causa quella farraginosità del sistema che rende difficile il compito per l'organo giudicante (problemi con i concorsi apparenti di norme). Sarebbe più opportuno inserire fra le norme penali il caso specifico dello sfruttamento sessuale in abbinamento con l'introduzione clandestina (nel senso di creare una nuova fattispecie o aggravare l'ipotesi di reato base).

Per rendere più efficace la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria, in materia di polizia e giudiziaria, sono state suggerite alcune vie, tra cui:

In generale:

- Snellire le procedure di rogatoria (un'eccessiva formalizzazione non giova alla cooperazione internazionale), assicurando al contempo i principi fondamentali del processo (diritto alla difesa);

Cooperazione a livello europeo:

- Potenziare il ruolo di EUROPOL/EUROJUST. In particolare, EUROJUST dovrebbe diventare l'interlocutore principale per le operazioni investigative, da impostare su filoni d'indagine organizzati per "paese di provenienza" degli immigrati;
- Incrementare la collaborazione a livello europeo anche tramite il ricorso al nuovo strumento del mandato di arresto europeo;
- Realizzare lo spazio giudiziario europeo per ottenere la collaborazione diretta delle autorità straniere;

Cooperazione tra le polizie e organi inquirenti dei vari paesi:

- Mobilitare le sedi diplomatiche al fine di incentivare i contatti diretti tra magistrati e forze di polizia stranieri ed italiani;
- Adottare e rafforzare una cultura investigativa congiunta anche a livello di polizia giudiziaria (squadre investigative miste);
- Stimolare una maggiore collaborazione fra PG ed INTERPOL;
- Sensibilizzare le polizie degli altri paesi al fine di rendere effettiva la cooperazione internazionale;
- Dotare le procure di una Polizia internazionale specializzata;

Scambio di informazioni:

- Favorire lo scambio di dati ed informazioni, attraverso una banca dati internazionale da affiancare a una o più banche dati allargate di portata nazionale (DDA);

Magistrati di collegamento:

- Consentire, attraverso le opportune sedi internazionali e diplomatiche, la costituzione di uno o più punti di contatto (c.d. magistrati di collegamento) nei paesi interessati dal fenomeno criminoso, che dovranno fornire un'efficace e tempestiva "assistenza giudiziaria". Tale strumento si è dimostrato molto utile nei paesi dell'Unione europea e sarebbe opportuno esportarlo;

Collaborazione con le autorità dei paesi europei e non europei:

- Armonizzare le legislazioni sostanziali e processuali degli stati interessati. Da una parte, è importante poter usare gli stessi strumenti investigativi e processuali in paesi diversi, e dall'altra una maggiore uniformazione del diritto penale (es. qualificazione giuridica dei reati di associazione per delinquere) semplificherebbe la collaborazione internazionale;
- Ratificare la Convenzione di Palermo e sollecitare la conclusione (es. Italia-Turchia) o il rafforzamento (es. Italia-Slovenia) di accordi bilaterali di cooperazione;
- Stipulare dei protocolli di intesa con i paesi esteri interessati al fenomeno, sia sotto il profilo investigativo che giudiziario, al fine di agevolare non solo la fase delle indagini ma anche quella delle acquisizioni probatorie validamente utilizzabili in sede processuale;

- Diffondere la conoscenza delle convenzioni internazionali.

Le possibili strategie di **prevenzione della tratta e del traffico** devono passare attraverso la riduzione delle opportunità che facilitano le attività della criminalità organizzata e delle condizioni di vulnerabilità delle potenziali vittime. Si potrebbe cercare di attuare le seguenti misure:

- Maggiore controllo del territorio e delle frontiere, con più dispiego di uomini e mezzi;
- Migliore programmazione dei flussi di immigrazione regolare ed aumento del tetto massimo di immigrati legali da accogliere nel nostro paese. Una bilanciata programmazione dei flussi implica che l'ingresso nel territorio nazionale venga concesso solo a coloro che hanno concrete possibilità di lavoro. È stata suggerita, però, la possibilità di prevedere brevi permessi di soggiorno per la ricerca di lavoro;
- Miglioramento delle condizioni sociali ed economiche nei paesi terzi da cui provengono le vittime, attraverso un'attenta politica di sostegno economico e di cooperazione internazionale in loco. Si dovrebbe sviluppare maggiore cooperazione bilaterale con i paesi d'emigrazione, sia politica che di sviluppo socio - economico;
- Politica di accordo con i paesi d'origine per regolamentare l'afflusso di migranti, subordinandolo alla reale capacità ricettiva del mercato del lavoro regolare. Questa via è stata suggerita da alcuni pubblici ministeri come l'unica seriamente percorribile per arginare i fenomeni di tratta e traffico;
- Procedure più veloci per la regolarizzazione degli stranieri;
- Informazione accurata ai potenziali migranti in merito ai canali migratori. Le ambasciate italiane all'estero dovrebbero far conoscere meglio agli stranieri le opportunità legittime di migrazione offerte dallo stato italiano;
- Informatizzazione documentale e maggiore certezza anagrafica nei paesi d'origine, con la possibilità di prevedere forme di sovvenzione ed assistenza tecnica per ricostruire i sistemi amministrativi nei paesi in via di sviluppo;
- Revisione dei meccanismi di denuncia dei documenti smarriti. Tutto questo per prevenire abusi perpetrati sfruttando le debolezze dei sistemi amministrati e con l'ausilio di documenti falsi;
- Accurata selezione degli agenti di polizia di frontiera e dei funzionari dell'Ufficio Stranieri, comprensiva di addestramento specifico, unitamente a rigidi criteri di selezione del personale, e collocamento in ruoli chiave degli agenti migliori. Questo per rendere le forze di polizia meno vulnerabile alle infiltrazioni della criminalità organizzata in materia di traffico;
- Elaborazione di strategie anticorruzione, nei paesi di transito, origine, destinazione. I fatti dimostrano come la corruzione sia un lubrificante in tutte le fasi del traffico. Nasce quindi la necessità di politiche anticorruzione mirate e ritagliate sulle diverse caratteristiche ed esigenze dei vari paesi;
- Attenzione ai processi di regolarizzazione. La procura di Milano in particolare ha sottolineato come i processi di regolarizzazione possono essere criminogeni. Le regolarizzazioni potrebbero cioè concretizzarsi in un fattore che contribuisce ad innalzare i livelli di devianza collegati ai processi migratori (con l'aumento, ad esempio, dei reati contro la pubblica amministrazione commessi durante la sanatoria); in un incentivo per coloro che, sprovvisti dei necessari requisiti, sono attirati da "facili" occasioni di regolarizzazione; in un'opportunità per i criminali che si dedicano al business delle migrazioni irregolari;

- Migliore integrazione degli immigrati, per proteggere i loro diritti e, riducendo le condizioni di marginalità, ridurre la possibilità che le organizzazioni criminali abusino di connazionali e che questi siano coinvolti in atti criminali;
- Migliori controlli sulle agenzie di trasferimento internazionale di denaro. L'uso assai frequente di questi meccanismi da parte dei trafficanti richiederebbe una maggiore attenzione per evitare che vengano abusati;
- (con riferimento alla situazione turca) Pressione internazionale sulle autorità politiche turche per un maggior controllo interno e delle coste, ma soprattutto per un più corretta gestione del "problema curdo";
- Migliore conoscenza sulle modalità organizzative del traffico perché questo permette di intervenire in modo mirato ed efficace.

Con riferimento alla tratta di persone a scopo di sfruttamento, si possono aggiungere altri interventi specifici, ed in particolare:

- Interventi in materia di regolamentazione della prostituzione. Secondo le idee di alcuni procuratori, la mancanza di una disciplina ragionevole del mercato del sesso in Italia, come in altri paesi, contribuisce ad esacerbare l'attuale gestione, illegale e violenta, della prostituzione.

A tale proposito, è stata suggerita la legalizzazione della prostituzione, favorendo in particolare la riapertura delle cosiddette "case chiuse" per poter controllare meglio il fenomeno, sia dal punto di vista della sicurezza che igienico-sanitario

oppure, in alternativa

il controllo dell'attività di prostituzione attraverso provvedimenti amministrativi più decisi nei confronti della prostituzione di strada, cercando di deviarla in ambienti più controllabili sia dal punto di vista della sicurezza che delle condizioni igieniche e sanitarie;

- Attività sociale di supporto alle vittime, utile per far emergere situazioni critiche e per prevenire ulteriori condizioni di sfruttamento. Particolarmente adatto potrebbe rilevarsi il potenziamento, in termini economici e di mezzi, delle misure di protezione previste dall'art. 18 del T.U. delle disposizioni sull'immigrazione;
- Controlli più stringenti da parte delle autorità di vigilanza sul lavoro in Italia. Si tratterebbe di verificare che, in corrispondenza di visti di lavoro concessi, esista effettivamente un'attività occupazionale e non solo un contratto fittizio. Questo anche nel caso di lavoro stagionale. Ciò permetterebbe di evidenziare condizioni di sfruttamento;
- Maggiori controlli sulla locazione di appartamenti. È stato sottolineato, soprattutto da quelle procure interessate dal problema dello sfruttamento in appartamento, come forme di controllo sul territorio relative agli appartamenti in locazione potrebbero rivelarsi efficaci deterrenti. La maggior parte dei contratti di locazione sottoscritti dalle ragazze sembra essere regolarmente registrata.

Per quanto concerne la possibilità di una migliore assistenza alle vittime ed una maggiore garanzia dei loro diritti, bisognerebbe fare il possibile per rendere più efficaci gli **interventi di protezione sociale delle vittime**, ed in particolare tentare di:

Incrementare l'efficienza della struttura di supporto alle vittime;

- Proteggere i familiari delle vittime rimasti in patria nei casi che coinvolgono le organizzazioni criminali più violente;
- Realizzare un'azione congiunta tra le strutture pubbliche e le associazioni private ed incentivare la collaborazione soprattutto con le strutture più serie che accolgono immigrati;
- Riformulare il dettato letterale dell'art. 18 T.U. Immigrazione in maniera da renderlo più chiaramente applicabile anche ai casi di mero traffico di migranti e non solo a quelli di tratta di persone a scopo di sfruttamento;
- Incrementare i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato, per aumentare spazi e strumenti d'aiuto;
- Incrementare le funzioni e le dotazioni della struttura centralizzata per la gestione di quanto previsto dall'art. 18 T.U. Immigrazione;
- Prevedere poteri più stringenti di intervento e di controllo da parte degli Uffici di Procura ed una procedura analoga a quella prevista per la tutela dei c.d. collaboratori di giustizia, onde garantire anche la necessaria sicurezza delle vittime;
- Incentivare la recettività delle comunità e la serietà dei programmi.

Vale la pena di aggiungere una considerazione finale. La legge 228/2003 (*Misure contro la tratta di persone*), intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri, accoglie nella sua formulazione molti di suggerimenti qui riportati. È auspicabile che, in futuro, le autorità competenti possano tenere in considerazione almeno alcune delle altre proposte riportate in questa sede. Ciò permetterebbe di disegnare una legislazione ancora più efficace e rispondente alle esigenze degli operatori del diritto che si trovano a dover combattere in prima linea contro queste attività criminali.

Per concludere, va da sé l'utilità di un processo di monitoraggio come quello condotto nell'ambito di questo progetto di ricerca. Anche l'Unione europea chiede agli Stati Membri azioni di questo tipo e l'Italia, da questo punto di vista, sta fornendo una risposta utile e che può rappresentare un modello per i propri partner europei.

Si potrebbe andare oltre, valutando la fattibilità di istituire su base stabile questo sistema di monitoraggio giudiziario. In particolare, si potrebbe costituire un'autorità (un referente unico) che agisca come punto di raccolta dei dati sulla tratta e sul traffico, che studi costantemente il fenomeno, che tenga i rapporti con autorità simili in altri paesi e con le varie parti istituzionali e private in causa, comprese le organizzazioni non governative. Esempi di *national rapporteur* di questo genere esistono in altri stati dell'Unione (si veda ad esempio il caso olandese⁴⁰⁸). Si potrebbe fondere quel tipo di esperienza con un'attività di monitoraggio giudiziario come quella realizzata in questo progetto di ricerca. Ciò consentirebbe di ottenere dati quantitativi e qualitativi utili e di disegnare strategie

⁴⁰⁸ A tale riguardo si veda Dutch National Rapporteur, *Trafficking in Human Beings. First Report of the Dutch National Rapporteur*, Bureau NRM, L'Aja, 2002.

efficaci di diritto penale sostanziale e processuale, di prevenzione ed assistenza alle vittime, delineando sinergie tra le diverse parti coinvolte nella risposta. Ciò nel tentativo, se non di eliminare la tratta ed il traffico, di renderli almeno il meno diffusi possibile, garantendo al contempo la libertà ed i diritti della persona umana, a qualsiasi nazionalità essa appartenga.

ANNESSO A

**SCHEDA–SONDA SUI PROCEDIMENTI IN TEMA DI TRATTA
DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO IN DANNO DI
SOGGETTI STRANIERI E TRAFFICO DI MIGRANTI**

Scheda-sonda sui procedimenti in tema di tratta di persone a fini di sfruttamento in danno di soggetti stranieri e sul fenomeno del traffico di migranti

(N.B.: Per ogni procedimento deve essere compilata¹ la presente scheda composta da nr. 6 pagine)

Periodo di riferimento: giugno 1996 – giugno 2001

PROCURA DELLA REPUBBLICA presso il TRIBUNALE di: _____

Nel periodo di riferimento l'Ufficio ha trattato procedimenti concernenti ipotesi di reato riconducibili ai fenomeni della **tratta di persone a fini di sfruttamento** (sessuale, lavoro forzato, schiavitù) di soggetti stranieri

SI NO

ovvero del **traffico di migranti**²?

SI NO

¹ Ai fini di facilitare l'elaborazione dei dati, si prega di compilare la presente scheda a computer mediante l'utilizzo di Microsoft WinWord.

Le parti da compilare sono costituite da "campi moduli"; per spostarsi da un campo all'altro utilizzare il tabulatore.

Per inserire dei dati nei vari campi è sufficiente posizionarsi sul campo prescelto e digitare il testo; per selezionare campi del tipo "casella di controllo" (es. Mod.21) è sufficiente cliccarci sopra con il mouse; le date vanno inserite nel formato gg/mm/aaaa.

² Per le definizioni dei fenomeni si devono tenere presenti le disposizioni dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, che si riportano di seguito nella traduzione (non ufficiale) del testo:

"**Tratta di persone**" indica il 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 comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi.

"**Traffico di migranti**" indica il 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.

Poiché attualmente la legislazione non permette di rendere visibile la differenziazione dei fenomeni con l'indicazione del titolo di reato attribuito, per la tipizzazione di entrambi nel medesimo comma 3 dell'articolo 12 del T.U. sull'immigrazione, sarà importante fornire elementi che possano chiarire quale dei due diversi fenomeni sia oggetto del procedimento.

In caso affermativo, fornire i dati che di seguito si richiedono:

Dati relativi al procedimento:

Numero procedimento: _____

Mod. 21 _____

Mod. 44 _____

Data iscrizione Fase del procedimento:

- indagini preliminari - giudizio

Dati relativi al/i reato/i per il/i quale/i si procede:

Titolo/i di reato:

- art. 3, L. 20.2.1958, n. 75
- favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12, d.lgs. 26.7.98, n. 286)
(ex art. 10, L. 6.3.98, n. 40)
- associazione per delinquere (art. 416 c.p.)
- associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.)
- omicidio (art. 575 c.p.)
- riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.)
- tratta e commercio di schiavi (art. 601, c. 1, c.p.)
- tratta di minori (art. 601, c. 2, c.p.)
- sequestro di persona (art. 605 c.p.)
- violenza sessuale (art. 609-bis c.p.)
- sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.)
- altri reati

Indicazione del numero e della nazionalità delle persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate:

Nazionalità	nr.	Sesso	
		M	F
Albania	nr.	-	-
Bulgaria	nr.	-	-
Cina	nr.	-	-
Colombia	nr.	-	-
Croazia	nr.	-	-
Filippine	nr.	-	-
Francia	nr.	-	-
Germania	nr.	-	-
India	nr.	-	-
Italia	nr.	-	-
Jugoslavia (Federazione)	nr.	-	-
Lituania	nr.	-	-
Macedonia	nr.	-	-
Marocco	nr.	-	-
Moldavia	nr.	-	-
Nigeria	nr.	-	-
Pakistan	nr.	-	-
Polonia	nr.	-	-
Regno Unito	nr.	-	-
Repubblica Ceca	nr.	-	-
Romania	nr.	-	-
Russia	nr.	-	-
Santo Domingo	nr.	-	-
Serbia	nr.	-	-
Slovacchia	nr.	-	-
Slovenia	nr.	-	-

Sri Lanka	nr.	-	-
Turchia	nr.	-	-
Ucraina	nr.	-	-
Ungheria	nr.	-	-
Altre	nr.	-	-

Indicazione del numero e della nazionalità delle persone offese:

Nazionalità	Sesso		<i>di cui minori</i>	Sesso	
	M	F		M	F
Albania	nr.	-	-	nr.	-
Bosnia	nr.	-	-	nr.	-
Bulgaria	nr.	-	-	nr.	-
Cina	nr.	-	-	nr.	-
Colombia	nr.	-	-	nr.	-
Croazia	nr.	-	-	nr.	-
Filippine	nr.	-	-	nr.	-
Francia	nr.	-	-	nr.	-
Germania	nr.	-	-	nr.	-
India	nr.	-	-	nr.	-
Jugoslavia (Federazione)	nr.	-	-	nr.	-
Lituania	nr.	-	-	nr.	-
Macedonia	nr.	-	-	nr.	-
Marocco	nr.	-	-	nr.	-
Moldavia	nr.	-	-	nr.	-
Nigeria	nr.	-	-	nr.	-
Pakistan	nr.	-	-	nr.	-
Polonia	nr.	-	-	nr.	-
Regno Unito	nr.	-	-	nr.	-
Repubblica Ceca	nr.	-	-	nr.	-

Romania	nr.	-	-	nr.	-	-
Russia	nr.	-	-	nr.	-	-
Santo Domingo	nr.	-	-	nr.	-	-
Serbia	nr.	-	-	nr.	-	-
Slovacchia	nr.	-	-	nr.	-	-
Slovenia	nr.	-	-	nr.	-	-
Sri Lanka	nr.	-	-	nr.	-	-
Turchia	nr.	-	-	nr.	-	-
Ucraina	nr.	-	-	nr.	-	-
Ungheria	nr.	-	-	nr.	-	-
Altre	nr.	-	-	nr.	-	-

Informative della polizia giudiziaria o altri atti delle indagini preliminari:

Ufficio: _____	Data: _____	Numero: _____
Tipo atto: _____		
Ufficio: _____	Data: _____	Numero: _____
Tipo atto: _____		
Ufficio: _____	Data: _____	Numero: _____
Tipo atto: _____		
Ufficio: _____	Data: _____	Numero: _____
Tipo atto: _____		

Misure cautelari:

Data richiesta 1: _____	Numero indagati per i quali viene avanzata la richiesta 1: _____
Data ordinanza 1: _____	Numero indagati per i quali viene emessa: l'ordinanza 1: _____
Data richiesta 2: _____	Numero indagati per i quali viene avanzata la richiesta 2: _____

Data ordinanza 2: _____ Numero indagati per i quali viene emessa: l'ordinanza 2: _____

Data richiesta 3: _____ Numero indagati per i quali viene avanzata la richiesta 3: _____

Data ordinanza 3: _____ Numero indagati per i quali viene emessa: l'ordinanza 3: _____

Sentenze di condanna (anche se non definitive):

Nel presente procedimento è stata pronunciata sentenza di condanna?

SI NO

Se possibile, indicare estremi della sentenza:

Eventuali problemi in ordine alla identificazione delle persone straniere:

- per mancanza di documenti di identità

- per problemi di collaborazione con Stati esteri

Se sì, indicare Stato/i

ANNESSO B

**SCHEMA DI INTERVISTA DA SOMMINISTRARE ALLE
PROCURE PIÙ ATTIVE NEL CAMPO DEL CONTRASTO DELLA
TRATTA DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO E
TRAFFICO DI MIGRANTI**

INDICE

PARTE PRIMA – IL FENOMENO E LA SUA PREVENZIONE

- 1 Informazioni sul traffico di migranti
 - 1.1 Traffico di migranti (il fenomeno)*
 - 1.2 I trafficanti*
 - 1.3 I trafficati (i migranti)*
 - 1.4 Prevenzione del traffico di migranti*

- 2 Informazioni sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento
 - 2.1 La tratta a scopo di sfruttamento (il fenomeno)*
 - 2.2 Gli autori della tratta a scopo di sfruttamento*
 - 2.3 Le vittime della tratta a scopo di sfruttamento*
 - 2.4 Prevenzione della tratta di persone a scopo di sfruttamento*

PARTE SECONDA – L'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA

- 1 Attività investigativa (fase delle indagini preliminari)
- 2 Attività processuale
- 3 Cooperazione giudiziaria tra le autorità competenti italiane e quelle operanti nei paesi di origine o di provenienza dei migranti
- 4 Rapporti con le organizzazioni non governative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione

Questo schema di intervista sarà utilizzato per gli incontri tra gli intervistatori di Transcrime ed uno o più pubblici ministeri appartenenti alle Procure scelte tra le più attive nel contrastare la tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti¹. Nell'ambito di ciascuna Procura, i pubblici ministeri da intervistare verranno individuati, su indicazioni del responsabile della Procura, tra quelli con maggiore esperienza nel settore che costituisce l'ambito di questa ricerca. Il loro ruolo sarà quello di testimoni privilegiati in grado di fornire utili considerazioni per una riflessione sulle attività della Procura di loro pertinenza negli ultimi cinque anni.

PARTE PRIMA – IL FENOMENO E LA SUA PREVENZIONE

1 Informazioni sul traffico di migranti

1. Quanti approssimativamente e quali sono o sono stati, negli ultimi cinque anni, presso la Sua Procura, i casi principali in materia di traffico di migranti sui quali lei o altri pm della Procura alla quale lei appartiene hanno indagato e dei quali lei è a conoscenza?

¹ Nella somministrazione dell'intervista, l'intervistatore dovrà tenere presente le seguenti definizioni terminologiche.

Con "*tratta di persone a scopo di sfruttamento*" ("trafficking in human beings"), nel contesto di questa ricerca, si intende, secondo quanto stabilisce l'art. 3 del Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla Criminalità Organizzata Transnazionale sulla Tratta di persone "*the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a person, 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*". Con "*tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale*" si intende "*the recruitment, transportation or transfer of a person, including harbouring and subsequent reception and the exchange of control over him or her is punishable, where the purpose is to exploit him or her in prostitution or in pornographic performances or in production of pornographic material, and: (a) use is made of coercion, force or threats, including abduction, or (b) use is made of deceit or fraud, or (c) there is a misuse of authority, influence or pressure, or there is another form of abuse*" (come definito dall'art. 2 della EU Commission Proposal for a Council Framework Decision on combating trafficking in human beings, documento 2001/0024 (CNS)).

Con "*traffico di migranti*" ("smuggling of migrants") si intende, secondo quanto stabilisce l'art. 3 del Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla Criminalità Organizzata Transnazionale sul Traffico di migranti "*the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident*".

Con "procedimenti in corso" si intendono quei procedimenti, presso le Procure, relativi a reati connessi alla tratta di persone a scopo di sfruttamento e/o al traffico di migranti ancora a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui è già stata emessa una condanna negli ultimi cinque anni.

Con "procure più attive" si intendono le 15-20 Procure che hanno il numero più consistente di procedimenti in corso.

Con "*best practices*" (o pratiche eccellenti) si intendono quelle attività concrete messe in atto dalla Procura che sembrano avere effetti positivi nel controllo del problema e/o nella protezione delle vittime.

In merito a ciascuno dei casi di indagine ai quali Lei ha ora fatto riferimento, Le chiediamo di rispondere alle seguenti domande, in modo tale da tracciare un quadro delle caratteristiche del fenomeno, degli autori di reato, e delle sue evoluzioni negli ultimi cinque anni.

1.1 Traffico di migranti (il fenomeno)

2. Come avvengono le operazioni di traffico dei migranti? Può descrivere in dettaglio le modalità operative di ciascuna fase (ad es. reclutamento, trasporto, arrivo a destinazione)?

In particolare,

per la fase del reclutamento:

- come sono contattati i migranti (ad es., esistono delle strutture simili ad "agenzie di viaggio" nello stato di origine)? Con quali modalità vengono selezionati (ad es., capacità di solvibilità, sesso, età)?
- [...]

per la fase del trasporto:

- quali sono i percorsi seguiti per trafficare i migranti?
- quali le città coinvolte?
- quali i punti deboli a livello geografico che vengono sfruttati e perché?
- che mezzi di trasporto sono usati?
- i criminali si servono di persone compiacenti che agevolano le operazioni di traffico, fornendo vitto, alloggio, mezzi di trasporto (ad es., albergatori, tassisti, privati)?
- vengono corrotti ufficiali di polizia?
- vengono utilizzati documenti contraffatti?
- [...]

per la fase dell'entrata nel paese di destinazione:

- qual è il punto di entrata?
- quali sono le modalità dell'ingresso nel territorio italiano (clandestine o meno)?
- vengono utilizzati documenti contraffatti o permessi falsificati?
- vengono corrotti ufficiali di polizia?
- [...]

3. Quanto tempo dura l'intero processo di traffico e le sue singole fasi?

Ricapitolando dai vari casi di indagine. Quali sono le tendenze riguardanti l'attività di traffico di migranti che, secondo Lei, vale la pena sottolineare per una più precisa conoscenza del fenomeno?

1.2 I trafficanti

4. I fenomeni a cui Lei sopra ha fatto riferimento sono controllati da organizzazioni criminali?
5. Quali organizzazioni criminali, nazionali o internazionali, sono coinvolte nelle varie fasi o nell'intero processo di traffico? Una sola organizzazione criminale controlla l'intero processo di traffico o esistono collusioni tra diversi gruppi criminali per la gestione delle diverse fasi?
6. Quali sono le caratteristiche di questi gruppi criminali (gruppi etnici, flessibili, gerarchici, ecc.)?
7. Come sono divisi i compiti all'interno del gruppo criminale o fra i gruppi criminali?
8. Esistono modalità che i gruppi criminali mettono in essere al fine di aggirare controlli ed intercettazioni da parte delle forze dell'ordine, o di sottrarsi in altro modo al sistema della giustizia? In altre parole, di quali meccanismi i criminali in questione si servono per ridurre il rischio di essere rintracciati, arrestati, condannati e vedere i propri beni confiscati?
9. Qual è il profitto per i gruppi criminali coinvolti?
10. Oltre al traffico di migranti, i gruppi criminali coinvolti gestiscono altre attività illecite?

Ricapitolando dai vari casi di indagine. Quali sono le caratteristiche o le tendenze dei gruppi criminali che si dedicano al traffico di migranti che, secondo Lei, vale la pena sottolineare per una più precisa conoscenza del fenomeno?

1.3 I trafficati (i migranti)

11. Quali sono le caratteristiche dei migranti coinvolti, al di là del sesso e dell'età (provenienza — rurale o urbana — , grado di istruzione, tipo di legame con i trafficanti)?
12. Secondo la Sua opinione, quali fattori, oggettivi e soggettivi, spingono questi migranti a servirsi dei trafficanti?

13. Quanto devono pagare i migranti per esser trafficati? A chi pagano il costo del servizio illegale e/o con chi si indebitano (membri di un'organizzazione criminale, terzi, altro)? Pagano a destinazione? Pagano alla partenza?

14. Esiste una stima, elaborata a livello della Sua Procura, sul numero delle persone trafficate in Italia o attraverso una particolare regione italiana? Come è stata elaborata?

Ricapitolando dai vari casi di indagine. Quali sono le caratteristiche salienti dei trafficati che, secondo Lei, vale la pena sottolineare per una più precisa conoscenza del fenomeno?

1.4 Prevenzione del traffico di migranti

15. Sulla base della Sua esperienza, per prevenire il traffico di migranti, quali misure di carattere non penale suggerirebbe al fine di ridurre le opportunità che facilitano le attività illecite della criminalità organizzata e di rendere meno vulnerabili i potenziali trafficati?

2 Informazioni sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento

16. Quanti approssimativamente e quali sono o sono stati, negli ultimi cinque anni, presso la Sua Procura, i casi principali in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento sui quali lei o altri pm della Procura alla quale lei appartiene hanno indagato e dei quali lei è a conoscenza?

In merito a ciascuno dei casi di indagine a cui Lei ora ha fatto riferimento, Le chiediamo di rispondere alle seguenti domande, in modo tale da tracciare un quadro delle caratteristiche del fenomeno, degli autori di reato, e delle sue evoluzioni negli ultimi cinque anni.

2.1 La tratta a scopo di sfruttamento (il fenomeno)

17. Come avvengono le operazioni di tratta a scopo di sfruttamento? Può descrivere in dettaglio le modalità operative di ciascuna fase (ad es. reclutamento, trasporto, arrivo a destinazione, sfruttamento)?

In particolare,

per ciò che riguarda il reclutamento

- come sono contattati i migranti? Con quali modalità vengono selezionati (ad es., capacità di solvibilità, sesso, età)? Che tipo di promesse vengono fatte alle potenziali vittime? Come è organizzata la fase del reclutamento?
- [...]

per la fase del trasporto:

- quali sono i percorsi seguiti per trafficare?
- quali le città coinvolte?
- quali i punti deboli a livello geografico che vengono sfruttati e perché?
- che mezzi di trasporto sono usati?
- i criminali si servono di persone compiacenti che agevolano le operazioni di traffico, fornendo vitto, alloggio, mezzi di trasporto (ad es., albergatori, tassisti, privati)?
- vengono corrotti ufficiali di polizia?
- vengono utilizzati documenti contraffatti?
- le vittime sono sfruttate durante il percorso?
- le vittime sono sottoposte a violenza o altre forme di coercizione durante il viaggio?
- [...]

per la fase dell'entrata nel paese di destinazione:

- qual è il punto di entrata?
- quali sono le modalità dell'ingresso nel territorio italiano (clandestine o meno)?
- vengono utilizzati documenti contraffatti o permessi falsificati?
- vengono corrotti ufficiali di polizia?
- [...]

per la fase dello sfruttamento:

- in che ambito sono sfruttate le vittime (prostituzione, lavoro nero, accattonaggio, ecc.)?
- come avviene lo sfruttamento?
- quali sono le modalità dello sfruttamento?
- esistono contatti con imprenditori legali?
- [...]

18. Quanto tempo dura l'intero processo di tratta a scopo di sfruttamento e le singole fasi?

Ricapitolando dai vari casi di indagine. Quali sono le tendenze dell'attività di tratta di persone a scopo di sfruttamento che, secondo Lei, vale la pena sottolineare per una più precisa conoscenza del fenomeno?

2.2 Gli autori della tratta a scopo di sfruttamento

19. I fenomeni a cui Lei sopra ha fatto riferimento sono controllati da organizzazioni criminali?

20. Quali organizzazioni criminali, nazionali o internazionali, sono coinvolte nelle varie fasi o nell'intero processo di tratta a scopo di sfruttamento? Una sola organizzazione criminale controlla l'intero processo di tratta a scopo di sfruttamento oppure esistono collusioni tra diversi gruppi criminali per la gestione di diverse fasi (ad es. due gruppi in stretto contatto che controllano uno la fase del reclutamento e l'altro la fase dello sfruttamento)?

21. Quali sono le caratteristiche di questi gruppi criminali (gruppi etnici, flessibili, gerarchici, ecc.)?

22. Come sono divisi i compiti all'interno del gruppo criminale o fra i gruppi criminali?

23. Esistono modalità che questi gruppi criminali mettono in essere al fine di aggirare controlli ed intercettazioni da parte delle forze dell'ordine, o di sottrarsi in altro modo al sistema della giustizia? In altre parole, di quali meccanismi i criminali in questione si servono per ridurre il rischio di essere rintracciati, arrestati, condannati e vedere i propri beni confiscati?

24. Qual è il profitto per i gruppi criminali coinvolti?

25. Oltre alla tratta di persone a scopo di sfruttamento, i gruppi criminali coinvolti gestiscono altre attività illecite?

Ricapitolando dai vari casi di indagine. Quali sono le caratteristiche o le tendenze dei gruppi criminali che si dedicano alla tratta di persone a scopo di sfruttamento che, secondo Lei, vale la pena sottolineare per una più precisa conoscenza del fenomeno?

2.3 Le vittime della tratta a scopo di sfruttamento

26. Quali sono le caratteristiche delle vittime, al di là del sesso e dell'età (provenienza — rurale o urbana — , grado di istruzione, tipo di legame con i trafficanti)?
27. Secondo la Sua opinione, quali fattori, oggettivi e soggettivi, spingono le vittime nella rete di trafficanti?
28. Quanto devono pagare le vittime per ottenere i servizi di trasporto? A chi pagano il costo del servizio illegale e/o con chi si indebitano (membri di un'organizzazione criminale, terzi, altro)? Pagano a destinazione? Pagano alla partenza? Lo sfruttamento è una modalità per il pagamento del debito contratto dai soggetti sfruttati per il trasporto/operazioni di traffico?
29. Esiste una stima, elaborata a livello della Sua Procura, sul numero delle persone trafficate in Italia o attraverso una particolare regione italiana? Come è stata elaborata?

Ricapitolando dai vari casi di indagine. Quali sono le caratteristiche salienti delle vittime del traffico che, secondo Lei, vale la pena sottolineare per una più precisa conoscenza del fenomeno?

2.4 Prevenzione della tratta di persone a scopo di sfruttamento

30. Per prevenire la tratta di persone a scopo di sfruttamento, quali misure di carattere non penale suggerirebbe al fine di ridurre le opportunità che facilitano le attività illecite della criminalità organizzata e di rendere meno vulnerabili le potenziali vittime dello sfruttamento?

PARTE SECONDA – L'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA

Con riferimento alle indagini in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e/o traffico di migranti negli ultimi cinque anni, presso la Procura di Sua appartenenza, di cui Lei è a conoscenza, Le chiediamo di rispondere alle seguenti domande che hanno come scopo il monitoraggio dell'attività giudiziaria. L'obiettivo delle domande è innanzitutto quello di evidenziare le best practices nelle varie fasi dell'attività giudiziaria, cioè quelle attività concrete che sembrano avere effetti positivi nel controllo del problema.

1 Attività investigativa (fase delle indagini preliminari)

31. Quali strumenti investigativi, tra quelli tipici, sono stati adottati nell'attività investigativa (es. intercettazioni, arresti/fermi, misure cautelari personali, pedinamenti, infiltrazioni, sequestri, collaborazione "pentiti", assunzione di informazione da persone offese/immigrati clandestini, pattugliamento...)?

- quali si sono rivelati più efficaci e perché?
- ne consiglierebbe l'uso sistematico anche da parte di altre Procure e, se sì, perché?

32. Sono stati adottati strumenti di investigazione atipici e/o innovativi (es. centralizzazione delle notizie di reato in registri appositi per i reati connessi al traffico di esseri umani; strutturazione di un database contenente tutte le informazioni – nominativi, rotte, numeri di telefono – relative alle indagini sul traffico di esseri umani; istituzione di appositi uffici della procura dedicati alle indagini sul traffico di esseri umani)? Se sì, quali?

- come hanno funzionato? Quali si sono rilevati più efficaci e, secondo Lei, perché?
- secondo lei, varrebbe la pena di diffonderli anche presso altre Procure e qual è il Suo giudizio sulla loro concreta applicabilità in altre Procure?

33. Sono mai stati utilizzati gli strumenti di cui al T.U. 309/90, artt. 97 e 98, o strumenti investigativi analoghi (agente provocatore, ritardo od omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro)?

- Se sì, in quali forme e sono stati efficaci secondo Lei? Perché?
- Se no, li riterrebbe di utile applicazione per quanto riguarda la Sua Procura? Perché?

34. Come avviene normalmente l'assunzione di informazioni utili per le indagini e a fini probatori (con particolare riferimento all'assunzione di informazioni dalla persona nei cui confronti avvengono le indagini, dalla eventuale persona offesa, dalle persone imputate in procedimenti connessi e, più in generale, dalle persone informate sui fatti)? Con quale frequenza viene utilizzato l'incidente probatorio (art. 392 c.p.p.) in queste occasioni?

35. Quali sono state le maggiori difficoltà riscontrate nell'attività investigativa (in particolare: identificazione, incidente probatorio, competenza territoriale, raccoglimento di deposizioni nell'immediatezza del fatto, applicazione arresto e misure cautelari...)?

- quali i Suoi suggerimenti per superare queste difficoltà?

36. Quali sono stati i tempi medi delle indagini preliminari?

Ricapitolando. A livello di attività investigativa, quale pratica suggerirebbe di attivare nelle Procure o, in una prospettiva de iure condendo, quale cambiamento delle norme raccomanderebbe per un controllo migliore del problema?

2 Attività processuale

37. Quali ripercussioni, anche sulle attività di investigazione, ha avuto la recente novella dell'art. 195 c.p.p. (testimonianza indiretta), che reintroduce il divieto per gli agenti e gli ufficiali di Polizia Giudiziaria di deporre *de relato*?

38. Come viene utilizzato lo strumento della lettura di atti per sopravvenuta impossibilità di ripetizione di cui all'art. 512 c.p.p. con riferimento alle deposizioni assunte nell'immediatezza dei fatti dagli immigrati clandestini?

39. Quali sono le difficoltà interpretative delle norme in materia di lettura di dichiarazioni rese da persona residente all'estero (art. 521-*bis* c.p.p.) con riferimento alle deposizioni assunte nell'immediatezza dei fatti dagli immigrati clandestini?

40. Quali sono state le altre difficoltà nelle attività processuali?

- quali i suoi suggerimenti per superare queste difficoltà?

41. Quali sono stati i tempi medi dell'attività processuale?

42. Nel caso di buon esito delle attività processuali, quali, a Suo giudizio, sono stati i motivi principali?

Ricapitolando. A livello di attività processuale, quale pratica suggerirebbe di attivare nelle Procure o, in una prospettiva *de iure condendo*, quale cambiamento delle norme raccomanderebbe per un controllo migliore del problema?

3 Cooperazione giudiziaria tra le autorità competenti italiane e quelle operanti nei paesi di origine e/o di provenienza dei migranti

43. È stata necessaria un'attività di cooperazione con autorità straniere durante il procedimento? Se sì, di che tipo?

44. Quale genere di rogatorie internazionali sono state richieste?

45. Quante richieste di rogatorie internazionali sono state inoltrate? Quante sono state ottenute? Quali sono i tempi medi per l'espletamento delle richieste?

46. Con che frequenza la cooperazione si è rivelata utile ai fini processuali?

47. Nel caso la cooperazione sia stata, a Suo giudizio, particolarmente soddisfacente ed efficace, quali le ragioni principali?

48. Nel caso la cooperazione sia stata insoddisfacente, quali, a Suo giudizio, le ragioni principali?

49. Quali sono i Suoi suggerimenti per migliorare la cooperazione internazionale in questi settori?

Ricapitolando. A livello di cooperazione giudiziaria, quale pratica suggerirebbe di attivare nelle Procure o, in una prospettiva *de iure condendo*, quale cambiamento delle norme raccomanderebbe per un controllo migliore del problema?

4 Rapporti con le organizzazioni non governative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione

50. Con che frequenza si è fatto ricorso, durante i procedimenti, all'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione, l. 286/98, che incentiva la collaborazione investigativa da parte delle vittime del traffico?

51. In quale fase delle indagini preliminari le persone offese (vittime del traffico) hanno potuto avvalersi del programma di protezione di cui all'articolo 18 o comunque hanno potuto entrare in contatto con operatori sociali?

52. La collaborazione delle vittime ex articolo 18, l. 286/98, a Suo giudizio, è stata utile a fini processuali?

53. A che programma è/sono stata/e sottoposta/e la/e vittima/e del traffico?

54. Come può essere giudicato l'esito del programma di protezione?

55. Se può essere giudicato positivamente, quale, a Suo parere, la ragione?

56. A Suo avviso, come si possono giudicare i rapporti tra la Procura e le organizzazioni non governative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione? Come potrebbero essere migliorati? In che misura, allo stato dei fatti, le organizzazioni non governative incentivano la collaborazione investigativa delle vittime del traffico?

Ricapitolando. Quale pratica suggerirebbe di attivare nelle Procure o, in una prospettiva *de iure condendo*, quale cambiamento delle norme raccomanderebbe per migliorare i rapporti con le organizzazioni non governative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione?

