

DOCUMENTO CONCLUSIVO
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

1. Finalità dell'indagine conoscitiva.

Già nello svolgimento dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione EUROPOL (XIII legislatura, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, n. 30) il Comitato aveva potuto constatare l'importanza crescente, fra le forme di criminalità organizzata, della tratta degli esseri umani. Nel presente lavoro, di conseguenza, ci si è proposti, di studiarne il nesso con l'immigrazione clandestina, fenomeno diffuso ma anche di precipuo interesse italiano e, purtroppo, di permanente attualità.

L'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata il 5 luglio 2000. Sua finalità è stata quella di cogliere il fenomeno nella sua portata generale, avendo come area di riferimento lo spazio Schengen, con l'obiettivo di fornire taluni elementi di risposta sia sotto il profilo della prevenzione, sia sul versante del contrasto. In questi due piani, infatti, vengono ad intersecarsi le competenze di vigilanza e di controllo del Comitato: appunto lo spazio Schengen e la Convenzione EUROPOL. Lo spazio Schengen è diventato, infatti, zona di destinazione o territorio di passaggio obbligato delle persone trafficate verso altri paesi europei o extraeuropei. EUROPOL ha visto, invece, progressivamente una estensione del proprio mandato di *intelligence* ed operativo, che ricomprende ora anche la tratta degli esseri umani.

Va preliminarmente avvertito che, sulla medesima tematica, si è concentrata anche l'attenzione del Parlamento ed, in particolare, della Commissione Antimafia. Quest'ultima ha, tra l'altro approvato il 5 dicembre 2000 una ampia e documentata relazione della senatrice De Zulueta (XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 49).

Il Comitato, pertanto, non ha inteso riprendere nel documento conclusivo l'insieme delle tematiche su cui pure si è soffermato, sia attraverso le numerose audizioni dei principali soggetti che in Italia ed in Europa sono quotidianamente confrontati con questa problematica, sia attraverso la raccolta e l'analisi di una imponente massa di informazioni e documenti. Questo perché, inevitabilmente, tale esercizio avrebbe comportato una inutile duplicazione di dati e notizie. Ciò vale, soprattutto, per quanto attiene all'analisi del traffico degli esseri umani, alle forme di canali di introduzione e di gestione in Italia delle persone trafficate ed al mercato di sfruttamento di queste ultime.

Il Comitato ha ritenuto preferibile, invece, premessa una essenziale descrizione del fenomeno, corroborata dagli elementi conoscitivi fondamentali, concentrarsi sulle risposte a livello internazionale ed europeo e privilegiare una valutazione più specificatamente politica dell'azione di contrasto a questa forma moderna di schiavitù all'alba del terzo millennio.

CAPITOLO II

PROFILI ESSENZIALI IN TEMA DI TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

1. Alcune precisazioni terminologiche.

Vale la pena precisare, anzitutto, che nell'espressione « traffico internazionale di persone », che indica, genericamente, tutte le forme di attività criminose che si fondano sul trasferimento, apparentemente legale o totalmente illegale, di persone da uno Stato all'altro, sono ricomprese, di regola, due tipi distinti di situazioni. Da un lato abbiamo il « traffico » (in Italia chiamato soprattutto « tratta ») finalizzato allo sfruttamento delle persone che ne sono oggetto (« *Trafficking of human beings* »). Dall'altro abbiamo il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (« *smuggling of migrants* », letteralmente « contrabbando di migranti »).

La detta distinzione di due *species* nel *genus* « traffico o tratta » si è imposta, inizialmente, in relazione alla ripartizione dei compiti operativi nella prassi di organi investigativi nazionali e internazionali, oltreché per comodità descrittive.

Questa distinzione successivamente, e più precisamente dalla metà degli anni '90, è stata fatta propria da strumenti normativi, tanto a livello di diritto internazionale, quanto a livello di diritto interno.

La formalizzazione prescrittiva ha riguardato dapprima la specie « *smuggling* », cioè il favoreggiamento della immigrazione clandestina. Per evidenti connessioni con il controllo dei flussi migratori e, soprattutto, dell'immigrazione clandestina, questa condotta criminosa è appositamente contemplata nella Convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'Accordo di Schengen. L'articolo 27 della Convenzione, infatti, obbliga le parti concorrenti « a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una parte contraente in violazione della legislazione di detta parte contraente relativa all'ingresso o al soggiorno degli stranieri » (par. 1). Questo obbligo nei confronti degli Stati contraenti degli Accordi di Schengen, beninteso, ha funzionato da propulsore per la previsione nelle legislazioni nazionali di una specifica fattispecie criminosa.

Le due *species* « *trafficking* » e *smuggling* figurano, invece, nell'allegato di cui all'articolo 2 della Convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995. Infatti, fra le forme di criminalità organizzata, viene compreso, per un verso, il reato di « organizzazione clandestina di immigrazione », cioè le azioni intese ad agevolare deliberatamente, a scopo di lucro, l'ingresso ed il sog-

giorno o il lavoro nel territorio degli stati membri dell'Unione europea, in violazione delle leggi e delle condizioni applicabili agli stati membri; per altro verso, compare, come definizione autonoma, la « tratta degli esseri umani ». Quest'ultimo reato ricomprende, ai sensi della decisione del Consiglio dell'Unione del 3 dicembre 1998, che integra la definizione di cui all'allegato predetto, « il fatto di sottoporre una persona al potere reale e illegale di altre persone ricorrendo a violenze o a minacce o abusando di un rapporto di autorità o mediante manovre in particolare per dedicarsi allo sfruttamento della prostituzione altrui o forme di sfruttamento e di violenza sessuale nei confronti di minorenni o al commercio connesso con l'abbandono dei figli. In tali forme di sfruttamento sono comprese le attività di produzione, vendita o distribuzione di materiale pedopornografico ».

Per completare le indicazioni di ordine terminologico è opportuno richiamare le definizioni di « traffico di migrazioni » e di « tratta di persone » che figurano nei due protocolli addizionali alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma a Palermo il 12 dicembre 2000.

L'espressione « 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 (Protocollo sul traffico dei migranti, articolo 3, lettera a).

L'espressione « tratta di persone » indica, invece, il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone tramite l'impiego o la minaccia dell'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di posizioni di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'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 prelievo di organi.

2. *Il fenomeno della tratta nei suoi dati quantitativi.*

Le dimensioni quantitative del fenomeno sono particolarmente preoccupanti sia che si accetti una stima di 27 milioni di persone (K. Bales, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Milano 1999) sia che si ritenga più appropriata la valutazione di 200 milioni di persone (P. Arlacchi, *Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani*, Milano 1999).

Nella sola Unione europea, poi, con una popolazione complessiva di circa 370 milioni di cittadini europei e oltre 20 milioni di cittadini extracomunitari, gli immigrati clandestini sarebbero da 3 ad 8 milioni.

Le donne trafficate, avviate al mercato della prostituzione, sarebbero 500.000 in tutta l'Europa occidentale. Pur non essendoci al riguardo stime certe, taluni osservatori, con una ricca esperienza come operatori di strada (Don Benzi), ritengono che in Italia siano 50.000, cioè 1/10, tutte trattate come schiave. Di queste un terzo almeno sono

minorenni; e solo il 50% delle prostitute sono consapevoli, al momento dell'ingresso in Italia, di essere destinate al mercato della prostituzione.

Un così ingente traffico si traduce in un vero e proprio *business*. Secondo stime INTERPOL, dal mercato del sesso si ricavano almeno 5-7 miliardi di dollari l'anno e ciascuna donna trattata vale 120-150 mila dollari l'anno. Questo denaro, nelle mani della criminalità organizzata, alimenta la corruzione e consente — ed allo stesso tempo impone — una capillare gestione di questo mercato.

Rispetto al flusso migratorio verso il nostro paese, l'analisi consente di individuare tre principali provenienze. Quella asiatica (cinesi), quella africana (Nigeria) e quella balcanica orientale (Albania, Romania, Bielorussia, Moldavia, Ucraina).

I canali di penetrazione dall'oriente e dall'estremo oriente sono la via degli Urali, del Caucaso, fino alla Serbia per andare di lì o in Albania o in Ungheria. Dall'Ungheria si entra nell'area Schengen via Austria per la Germania o via Slovenia, per l'Italia. Dall'Albania o dal Montenegro un nuovo porto d'imbarco per l'Italia è adesso Scutari, dopo gli accresciuti controlli a Valona ed a Tirana.

Il flusso dalla Nigeria segue, invece, un canale apparentemente o formalmente legale. I migranti sono in possesso di visti temporanei regolari o di documenti di identità o di ingresso falsificati. L'ingresso avviene principalmente per via aerea o per via marittima.

CAPITOLO III

CENNI ALLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE IN TEMA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

Se, unanimemente, la tratta degli esseri umani è considerata una forma moderna di schiavitù non appare fuori di luogo ripercorrere, sia pure rapidamente, le principali tappe dell'evoluzione della disciplina internazionale, quale risulta dalle manifestazioni di volontà della comunità degli Stati.

Le prime prese di coscienza, al riguardo, si ricollegano al movimento per l'abolizione della schiavitù che trasse indubbio alimento nelle dichiarazioni dei diritti individuali delle rivoluzioni americana e francese. Fu sulla loro scia, infatti, che le potenze europee affermarono solennemente il divieto della schiavitù e della tratta in una serie di conferenze internazionali (Congresso di Vienna del 1815, Conferenze di Berlino del 1888 e di Bruxelles del 1880) e di accordi bilaterali e multilaterali. Tra questi ultimi si segnalano gli accordi sulla tratta delle bianche del 1904 e del 1910 modificati nel 1949, nonché la Convenzione per la tratta delle donne e dei fanciulli del 1921, anch'essa modificata nel 1947.

Fu soltanto nel primo dopoguerra, peraltro, — quando l'iniziativa fu assunta nel quadro della Società delle Nazioni — che si addivenne alla conclusione della Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926 sull'abolizione della schiavitù in ogni sua forma e dovunque essa fosse possibile (resa esecutiva in Italia con Regio decreto n. 1723 del 1928).

Questo accordo assume un notevole significato sul piano dei principi in quanto definisce puntualmente sia la schiavitù che la tratta. La schiavitù è indicata come il possesso in un uomo e l'esercizio da parte di questo, sopra un altro uomo, di tutti o di alcuni degli attributi della proprietà. In tal modo, dunque, la schiavitù è identificata come l'espressione suprema della reificazione umana. La tratta, invece, è indicata come l'atto di cattura, di acquisto, di cessione di una persona in vista di ridurla in schiavitù, nonché ogni atto di acquisto di una schiavo in vista di venderlo o di scambiarlo, ed ogni atto di cessione per vendita o per scambio ed, in genere, ogni atto di commercio o di trasporto di schiavi. La Convenzione del 1926 è stata completata e modificata dalla Convenzione di Ginevra del 7 settembre 1956.

Con specifico riferimento alla tratta per mare occorre menzionare le disposizioni delle Convenzioni sul diritto del mare (Ginevra 1958, Montego Bay 1982) che contemplano il diritto di visita in alto mare.

Il divieto della schiavitù e della tratta degli esseri umani risulta, inoltre, solennemente proclamato nell'articolo 4 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, nella Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1959, nonché nel Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966. Va notato, al riguardo, che la Convenzione n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione, adottata dall'organizzazione internazionale del lavoro il 17 giugno 1999 (ratificata e resa esecutiva con legge n. 148 del 2000) ricomprende tra le dette « forme peggiori » tutte le forme di schiavitù nonché l'impiego, l'ingaggio e l'offerta del minore a fine di prostituzione, di produzione di materiale pornografico e di spettacoli pornografici. L'aver voluto ribadire, alle soglie del terzo millennio, un divieto già sancito dai citati strumenti internazionali non può non destare una certa preoccupazione circa la concreta osservanza da parte degli Stati del divieto di riduzione in schiavitù.

A queste affermazioni di carattere universale corrispondono normative di carattere regionale. In Europa vanno menzionati l'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e la Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d'Europa del 1961. La più recente proclamazione al riguardo è contenuta nell'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza 7 dicembre 2000).

Sulla scorta delle affermazioni contenute negli accordi internazionali nonché nella Dichiarazione universale o nella recente Carta dei diritti o nella pratica degli Stati e degli enti internazionali è facile rilevare l'assoluta concordanza quanto al divieto della schiavitù e della tratta e concludere, pertanto, che esso risulta contemplato da una norma consuetudinaria internazionale di *jus cogens*, cioè accettata e riconosciuta come tale dalla Comunità internazionale nel suo insieme, ai sensi della Convenzione sul diritto dei trattati del 1969, una norma, cioè, da rendere assolutamente nullo un trattato internazionale che consentisse la schiavitù. Inoltre, merita di essere ricordato che, frutto di una proposta italiana, l'articolo 7, comma 1, lettera g) dello Statuto della Corte penale internazionale (Roma, 17 luglio 1998) contempla tra i « crimini contro l'umanità », lo stupro, la schiavitù sessuale, la gravidanza, la sterilizzazione e la prostituzione forzate. La configu-

razione di tali fattispecie come crimini contro l'umanità comporta talune conseguenze quali, in particolare: *a)* la deroga al principio della territorialità del crimine e a quello della nazionalità del reo o della vittima; *b)* l'imprescrittibilità del crimine; *c)* l'applicabilità del principio di diritto internazionale *aut dedere aut judicare*, cioè l'obbligo di estradare ad altro Stato richiedente il presunto responsabile, qualora lo Stato ove esso si trovi non intenda perseguirlo.

Va peraltro segnalato, a proposito della prostituzione forzata, che la fattispecie può rientrare nella competenza della Corte penale internazionale solo nel caso in cui sia « *part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack* » (articolo 7, comma 1). Ora, come è stato fatto osservare, queste circostanze non ricorrono, salvo casi e situazioni eccezionali, nel fenomeno del *trafficking*, come oggi è conosciuto nell'Europa occidentale.

L'assolutezza e l'inderogabilità del divieto non esclude ed anzi richiede misure complementari tali da renderlo effettivo. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ed i due Protocolli sul traffico di migranti e la tratta degli esseri umani, aperti alla firma a Palermo il 12 dicembre 2000, costituiranno, una volta ratificati da almeno 40 Stati, strumento di sicura rilevanza in tema di prevenzione e contrasto ai reati di cui ci occupiamo.

Gli accordi in questione trovano origine, com'è noto, nella dichiarazione e nel piano d'azione contro la criminalità organizzata transnazionale, adottati a Napoli nel 1994 e sono stati elaborati da un Comitato *ad hoc* istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 53/111 del 9 dicembre 1998.

Vale la pena precisare che la Convenzione si applica, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, investigazione ed esercizio dell'azione penale rispetto ad una serie di reati aventi natura transnazionale. Tale natura inerisce ai reati: *a)* commessi in più di uno Stato; *b)* commessi in uno Stato ma preparati, pianificati, diretti o controllati in un altro Stato; *c)* commessi in uno Stato ma implicanti un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; *d)* commessi in uno Stato ma aventi effetti sostanziali in altro Stato (articolo 3).

Nel rispetto della sovranità degli Stati parte, la Convenzione stabilisce l'obbligo di incriminazione nelle legislazioni nazionali dei reati di partecipazione ad organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione ed ostruzione. Contiene, inoltre, sia disposizioni di cooperazione giudiziaria (estradizione e mutua assistenza) e di polizia, sia misure di protezione dei testimoni nonché di assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo. La Convenzione, infine, stabilisce un sistema di monitoraggio dell'attuazione affidata alla Conferenza degli Stati-parte.

Un rilievo peculiare assumono poi, con riguardo alla presente indagine, i due Protocolli addizionali che colmano una lacuna della disciplina internazionale in materia.

Entrambi i Protocolli hanno una duplice finalità: quella di essere applicabili, per un verso, alla prevenzione, attività di indagine e di perseguimento dei reati implicati; per altro verso, quella di assicurare la tutela delle vittime della tratta ed i diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino.

Rispetto ai migranti è affermato il significativo principio che essi non sono penalmente responsabili per il fatto di essere oggetto dei reati ascritti al gruppo criminale (Prot. migranti articolo 5).

Misure specifiche sono dettate contro il traffico dei migranti via mare. Disposto centrale, al riguardo, è l'articolo 8, par. 2, in base al quale uno Stato-parte quando sospetti che una nave sia coinvolta in un traffico di migranti può chiedere allo Stato della bandiera l'autorizzazione a fermare la nave, ispezionarla e, nel caso che si accerti il coinvolgimento nel traffico, prendere le misure rispetto alla nave, alle persone ed al carico, informandone immediatamente lo Stato della bandiera. Sono fatte salve, comunque, le misure necessarie per scongiurare un pericolo imminente per la vita delle persone. Va assicurata, in ogni caso, l'incolumità ed il trattamento umano delle persone a bordo e non bisogna mettere in pericolo la sicurezza della nave o del suo carico.

L'esperienza dimostra che, nella materia di cui ci stiamo occupando, indispensabili appaiono le misure di prevenzione e quelle di cooperazione. Ciò specie per gli Stati-parte che abbiano confini comuni o che siano situati in corrispondenza di itinerari lungo i quali avviene il traffico di migranti.

La cooperazione tecnica è prevista a favore dei paesi di origine e di transito. Quanto, infine, alle misure di tutela, si richiede di facilitare il ritorno dei migranti oggetto di tratta, tenendo conto dell'incolumità e della dignità della persona.

Il Protocollo sulla tratta contiene, in particolare, norme a tutela delle vittime, che prevedono, fra l'altro, la protezione della loro riservatezza ed identità, anche escludendo la pubblicità per i procedimenti giudiziari. Contempla, inoltre, disposizioni finalizzate alla assistenza e protezione, con misure di recupero fisico, psicologico e sociale, la fornitura di alloggio, l'assistenza sanitaria, l'opportunità di inserimento nonché di risarcimento del danno.

È prescritto, inoltre, agli Stati-Parte di favorire il ritorno nel paese di origine obbligando gli Stati di cui i trafficati sono cittadini di fornire i documenti di viaggio. In ogni caso, il ritorno dovrebbe essere prevalentemente volontario.

Vale la pena, infine, ricordare il Piano operativo, firmato a Catania nel dicembre 2000 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite. Questo piano si propone di promuovere iniziative nel campo della cooperazione internazionale (azioni di prevenzione, azioni destinate alla difesa dei diritti umani ed azioni relative all'assistenza delle vittime) e di anticipare le modalità di collaborazione previste dal protocollo sul traffico di persone.

CAPITOLO IV

LE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

È solo con l'istituzione dell'Unione europea da parte del trattato di Maastricht del 1992 che la cooperazione fra gli Stati membri in tema

di giustizia e affari interni si mette in completo movimento. In sede di elaborazione del Trattato sull'Unione Europea (TUE), peraltro, non si era formata ancora una specifica sensibilità per il tema della tratta. Infatti, essa non figura, a differenza del traffico illecito della droga, tra le forme di criminalità organizzata, esplicitamente contemplate dall'articolo K. 1 del TUE.

Ciò non ha impedito, tuttavia, che fossero adottate, prima, un programma, corredato di incentivi e di scambi tra uffici responsabili all'interno degli Stati membri, volto al contrasto del traffico di esseri umani ed allo sfruttamento sessuale dei minori (Programma STOP) e, successivamente, una azione comune del 24 febbraio 1997, proposta dal Belgio, concernente la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Questa azione comune, peraltro, non ha avuto una grande efficacia, dato che non ha indicato agli Stati membri le soglie minime per la fissazione di sanzioni penali.

L'intensificazione delle prese di posizione negli Stati membri peraltro hanno indotto ad un serio mutamento di prospettiva. Anzitutto, nell'aprile 1997, si tenne a L'Aja la Conferenza ministeriale sulla cooperazione nella lotta contro la tratta degli esseri umani e contro la tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale. In secondo luogo, gli Stati membri decisero di costituzionalizzare il tema della tratta.

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 20 novembre 1997 ed entrato in vigore il 1° febbraio 1999, promuove ad obiettivo dell'unione quello di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo quadro è previsto lo sviluppo di una azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La tratta viene esplicitamente menzionata accanto al traffico di droga (articolo 29 TUE). Nel campo della armonizzazione delle legislazioni, tuttavia, la tratta non venne compresa tra i settori giudicati prioritari, a differenza del terrorismo e del traffico di stupefacenti (articolo 69).

Questo ordine di priorità doveva essere ben presto modificato. Il piano di azione del Consiglio e della Commissione, adottato dal Consiglio il 3 dicembre 1998, è venuto ad inserire, infatti, « la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, tra i reati per cui entro 2 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (cioè entro la tarda primavera del 2001) occorre valutare la necessità e l'urgenza di adottare misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi e alle sanzioni, e, se necessario, mettere a punto le misure conseguenziali » (punto 46).

È stato, comunque, il Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15-16 ottobre 1999 a costituire il più forte impulso alla armonizzazione delle legislazioni penali in materia di traffico a fini di sfruttamento. Nelle conclusioni, infatti, il Consiglio europeo si dichiara determinato ad affrontare alla radice l'immigrazione illegale, soprattutto contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico del migrante. Il Consiglio europeo invita ad adottare norme che prevedono sanzioni ed una normativa a tal fine (punto 28).

Inoltre, per quanto riguarda le legislazioni penali nazionali, gli sforzi volti a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero concentrarsi in primo luogo su di un numero limitato di

reati di particolare importanza, come, appunto, la tratta di esseri umani e, nel suo ambito, lo sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini (punto 48).

All'impulso del Consiglio Europeo di Tampere, ha corrisposto una notevole produzione normativa.

Per quanto più direttamente attiene alla presente indagine si segnalano alcuni atti che disciplinano la materia.

Anzitutto, il regolamento del Consiglio (CE) n. 2725/2000 dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'EURODAC per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino del 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno Stato membro.

La finalità del regolamento, cui non partecipa la Danimarca, è quella di creare una unità centrale, presso la Commissione europea, incaricata di gestire una banca dati informatizzata collegata con le analoghe banche dati degli Stati membri. Questi ultimi sono obbligati a rilevare tempestivamente le impronte digitali dei richiedenti asilo di età non minore di 14 anni, nonché di coloro che siano stati fermati in relazione all'attraversamento, realizzato via terra, mare o aria, delle frontiere degli Stati membri, in provenienza dagli Stati terzi e che non siano stati respinti.

Inoltre, una proposta di direttiva del Consiglio attualmente in discussione definisce il delitto di favoreggiamento dell'ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali. La direttiva, fondata sul titolo IV del Trattato CE e costituente sviluppo dell'*acquis* di Schengen, prescrive agli Stati membri di considerare reato e di adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive il fatto di agevolare intenzionalmente con attività di favoreggiamento dirette o indirette l'immigrazione, la circolazione illegale sul proprio territorio di uno straniero che non sia cittadino di uno Stato membro, perseguendo allo stesso modo il concorso, l'istigazione ed il tentativo.

Infine, la decisione del Consiglio 2000/799/GAI del 14 dicembre 2000, relativa all'istituzione di un'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria, anticipa l'istituzione di Eurojust nell'ottica di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

La decisione, basata sull'iniziativa di Germania, Portogallo, Francia, Belgio e Svezia, mira al coordinamento delle attività di indagine e delle azioni giudiziarie in materia di criminalità che coinvolgano due o più Stati membri, nonché a stimolare la loro cooperazione e a fornire consulenza nella prospettiva della negoziazione e adozione di Eurojust. L'unità, presso la quale gli Stati membri designano un procuratore, un giudice o un funzionario di polizia ed ai cui lavori la Commissione europea è pienamente associata, dovrebbe appoggiare, altresì, il coordinamento e lo svolgimento delle attività delle squadre investigativi comuni.

Inoltre, sul piano degli atti di indirizzo, giova ricordare che il Parlamento europeo il 19 maggio 2000 ha approvato all'unanimità la risoluzione xxx. La risoluzione, basata sulla relazione dell'onorevole Sorensen, raccomanda agli Stati membri di potenziare la cooperazione nell'azione di prevenzione, repressione e contrasto alla tratta di esseri umani, anche attraverso l'istituzione di una specifica figura di reato. Va sottolineato come la risoluzione (paragrafo 14) inviti gli Stati

membri a « nominare senza indugio un relatore nazionale sulla tratta delle donne » ribadendo una richiesta già formulata nella dichiarazione ministeriale dell'Aja del 24-26 aprile 1997.

Infine, il tema della tratta di persone è tra quelli su cui si concentra l'attività dell'Unità operativa dei capi della polizia degli Stati membri dell'Unione, istituita a seguito delle conclusioni del Consiglio Europeo straordinario di Tampere.

CAPITOLO V

LINEAMENTI DELLA NORMATIVA ITALIANA IN TEMA DI TRATTA

Il codice penale del 1930 contiene quattro norme applicabili al tema di cui ci occupiamo. Si tratta: *a)* dell'articolo 600, che prevede e sanziona la riduzione in schiavitù o in una condizione analoga; *b)* dell'articolo 601, che prevede e sanziona la tratta e il commercio di schiavi; *c)* dell'articolo 602, che prevede e sanziona, anche in funzione residuale, l'acquisto e la detenzione di schiavi; *d)* l'articolo 604, che prevede l'applicabilità delle precedenti norme quando il fatto è commesso all'estero ovvero in danno del cittadino italiano.

Per quanto riguarda la interpretazione dell'espressione « condizione analoga alla schiavitù » che figura all'articolo 600, vale la pena di ricordare che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 96 del 1991) il riferimento va fatto alla Convenzione di Ginevra del 1956 ed, in particolare, all'elenco di cui all'articolo 1 di questa fonte comprendente: la servitù per debiti, il servaggio o servitù della gleba; nonché le istituzioni e pratiche sociali che consentano: 1) la vendita di una donna nubile come sposa; 2) la vendita di una donna maritata; *c)* la vendita di un minore di anni diciotto in vista dello sfruttamento del suo lavoro o della sua persona.

La Cassazione (sentenza del 16 dicembre 1998), infatti, ha riconosciuto l'applicabilità dell'articolo 600 del codice penale allo sfruttamento di immigrati clandestini.

Con riferimento al delitto di riduzione in schiavitù (articolo 600 codice penale) conviene ricordare che 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. È un reato a forma libera, cioè 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 libertà). In ogni caso, il consenso della persona offesa non costituisce scriminante in quanto il bene della libertà è indisponibile. Il dolo è generico ed è sicuramente configurabile il tentativo.

Rispetto al delitto di tratta o commercio di schiavi (articolo 601 codice penale) è opportuno precisare che si configura come reato di danno, eventualmente permanente, dato che può realizzarsi istantaneamente ovvero protrarsi nel tempo. Il dolo è generico in quanto le finalità lucrative non costituiscono il perseguimento di uno scopo