**Extracomunitari denunciati in Italia per reati
inerenti la prostituzione
Valori percentuali e assoluti
Anni 1995-1999**

Tab. 25

Anno	Incidenza % sul totale denunciati	N° denunciati Extra- comunitari
1995	51,0%	1905
1996	52,9%	2321
1997	54,8%	1984
1998	55,4%	2151
1999	55,8%	2283

*Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza,
Direzione Centrale della Polizia Criminale - Settembre 2000*

**Extracomunitari denunciati in Italia per reati
inerenti la prostituzione.
Distinzione per nazionalità.
Valori percentuali e assoluti.
Anno 1999**

Tab. 26

Nazionalità	Incidenza % sul totale extracomunitari denunciati	N° denunciati
Albania	50,3%	1148
Nigeria	8,4%	192
Romania	7,5%	171
Jugoslavia	4,6%	105
Colombia	2,7%	62
Ucraina	2,5%	57
Brasile	2,2%	50
Macedonia	2,0%	46
Ghana	1,7%	39
Moldavia	1,7%	39

*Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza,
Direzione Centrale della Polizia Criminale - Settembre 2000*

7.3 *L'accattonaggio.*

L'accattonaggio rappresenta un mercato illecito nel quale sono sfruttati soprattutto i minori di origine slava e albanese, provenienti da famiglie molto numerose ed estremamente disagiate.

La lettura di rassegne stampa specifiche sull'argomento, ha permesso al Comitato di constatare come costantemente il ruolo dello sfruttatore sia rivestito da persone della stessa cittadinanza dei bambini sfruttati (albanesi, slavi, rumeni). Questi ultimi, privati dei loro elementari diritti, costretti a vivere molto spesso all'interno di baracche situate nelle periferie delle città, questi piccoli bambini sono costretti quotidianamente all'esercizio dell'accattonaggio nelle stazioni delle grandi città o agli incroci di strade particolarmente trafficate. Il loro compito è quello di guadagnare quotidianamente una determinata somma, richiedendo un'elemosina ai passanti ovvero cercando di attuare nei loro confronti il furto del portafoglio, della borsa o di un oggetto di particolare valore.

Il mancato raggiungimento della somma prestabilita, così come qualsiasi tentativo di fuga o di ribellione ai propri sfruttatori, viene punito in maniera violenta, in modo tale che il reo ed i suoi compagni capiscano il senso della sanzione e abbandonino qualsiasi tentativo di ricerca della libertà.

Probabili sono le possibilità che questi minori, oltre ad essere oggetto di compravendita o di scambi tra diversi sfruttatori (93), siano sottoposti ad abusi sessuali e, con il passare degli anni, impiegati all'interno di altri mercati illeciti nello svolgimento di attività criminali più evolute.

Indagini svolte dal Comando Regionale Carabinieri della Regione Basilicata hanno avuto modo di accertare che i minori sono utilizzati anche per finalità legate alle adozioni illegali. Nel corso del 1998 e 1999, infatti, sono stati liberati sette bambini albanesi e un bambino bielorusso oggetto di questo turpe traffico (94).

7.4 *Il traffico di organi umani.*

Il traffico degli organi umani, rappresenta un mercato di sfruttamento del quale, in Italia, non si dispone ancora di prove giudiziarie accertate, ma semplicemente di alcune suggestioni.

Le ipotesi che attendono di essere corroborate da riscontri oggettivi, inducono a pensare che l'espianto di un organo possa costituire una modalità con la quale un immigrato paga una parte ovvero l'intero costo del viaggio dal paese di origine a quello di destinazione, mentre altri sospetti, derivanti dalle confessioni di alcuni *passseurs* sloveni, spingono a pensare che il prelevamento di parti del corpo umano, operazione particolarmente difficile e delicata, sia compiuta nei con-

(93) Cfr. Resoconto stenografico dell'audizione al Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale del dottor F. Frezza, cit., pg. 26.

(94) Comando Regione Carabinieri Basilicata, cit., pg. 2.

fronti di singoli immigrati che, probabilmente, non dispongono pienamente della capacità di intendere e di volere (95).

Recentemente, nel corso della relazione svolta al convegno internazionale *Il traffico degli esseri umani. Alla ricerca di nuove strategie di intervento*, organizzato dal Ministero dell'Interno e svoltosi a Roma il 24-25 ottobre 2000, il ministro dell'interno della Repubblica Moldova, Vladimir Turcanu, ha dichiarato la scoperta di 24 casi di cittadini moldavi che, per tremila dollari, sono stati portati in Turchia da esponenti della mafia russa per l'espianto di un rene.

8. *Problematiche dell'azione di contrasto investigativo.*

Complessivamente, emerge un quadro della concreta esperienza investigativa e processuale segnato da numerose e rilevanti difficoltà.

Il primo e forse più significativo elemento che emerge dalle audizioni (ed obiettivamente confermato dall'esame dei dati raccolti dalla Direzione nazionale antimafia) attiene ad una sorta di obiettiva incapacità dei modelli di qualificazione giuridica delle condotte delittuose prescelti nell'azione investigativa a riflettere le reali connotazioni criminologiche del fenomeno, essendo piuttosto rari i casi nei quali sia formalmente riconosciuta (*recte*, ipotizzata) l'esistenza di vere e proprie organizzazioni criminali di tipo mafioso ovvero di finalità e metodologie tipicamente mafiose delle specifiche azioni criminose (siano esse di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, di sequestro di persona, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di riduzione in schiavitù, di violenza privata), come tali parimenti idonee a dar luogo, ex articolo 51 comma 3-*bis* c.p.p. allo spostamento della competenza investigativa in capo alle procure distrettuali antimafia, oltre che a rilevanti differenze del trattamento processuale e sanzionatorio degli autori delle medesime.

Grava probabilmente sulle scelte della prassi investigativa non soltanto il peso dell'insufficienza delle basi di ricostruzione della effettiva realtà criminologica di riferimento, ma anche, forse, al di là della consapevolezza delle difficoltà aggiuntive che inevitabilmente ineriscono all'onere di fornire la prova della connotazione mafiosa dell'associazione criminosa o delle sue specifiche manifestazioni illecite, anche alcuni atteggiamenti di obiettiva resistenza ad accentrare negli uffici giudiziari distrettuali la titolarità delle indagini.

È questo un punto cruciale per il positivo orientamento delle politiche di intervento repressivo, apparendo indispensabile impegnare nelle indagini relative a condotte connotate da speciale gravità e da intrinseche proiezioni internazionali sia le risorse e le esperienze delle strutture inquirenti specializzate nelle investigazioni sulla criminalità mafiosa sia le funzioni di raccolta informativa, di impulso e di

(95) Resoconto stenografico dell'audizione svolta il 16 marzo 2000 al Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale dal dottor Nicola Maria Pace e altri, cit., pg. 20.

coordinamento investigativo istituzionalmente affidate al procuratore nazionale antimafia e che si alimentano anche di contatti e rapporti di collaborazione informativa con autorità straniere tanto essenziali quanto difficili a formarsi in capo a piccoli uffici giudiziari.

L'istruttoria espletata ha, inoltre, consentito di registrare, quasi sempre attraverso la voce dei magistrati e degli investigatori ascoltati, l'esistenza di ulteriori, specifiche difficoltà delle indagini relative al traffico di esseri umani e ai gruppi organizzati di origine straniera che partecipano al controllo dei relativi mercati criminali che acuiscono la debolezza degli sforzi investigativi:

la comprensione delle lingue straniere – quando non dei dialetti – adoperati dai soggetti sottoposti ad indagini, con intuibili rischi e ritardi nella interpretazione e nella traduzione delle comunicazioni intercettate;

la scarsità del numero degli interpreti, la loro l'affidabilità, la necessità di fornire loro una adeguata protezione, anche attraverso la riservatezza del loro apporto (96);

l'insicurezza sulle generalità degli indagati, delle persone offese e degli eventuali testimoni, nonché la loro frequente irreperibilità, con ogni intuibile effetto sul piano dell'acquisizione probatoria (97), anche alla luce delle modificazioni normative connesse alla costituzionalizzazione dei principi del giusto processo;

la difforme applicazione dell'articolo 18 T.U. 286/98.

Il peso effettivo di questi concreti fattori di indebolimento dell'efficacia dell'azione repressiva è naturalmente acuito dalle difficoltà organizzative che, secondo le audizioni e la documentazione raccolta, sembrano caratterizzare stabilmente l'attività degli uffici investigativi in dipendenza:

della scarsità di apparecchiature tecniche e di postazioni per l'effettuazione delle intercettazioni telefoniche su apparecchi cellulari (98);

(96) Cfr. Resoconto stenografico dell'audizione svolta il 19 settembre 2000 al plenum della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, dal dottor Piero Luigi Vigna, cit., pg. 11.

(97) Cfr. M. Maddalena, *La prostituzione e il suo sfruttamento da parte della criminalità. Il traffico degli esseri umani*, in Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Roma, 1999, cit., pg. 56-57, in cui si mette in evidenza come la maggior parte dei criminali stranieri implicati nello sfruttamento della prostituzione e nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina utilizzino una serie infinita di *alias*, minaccino le vittime che hanno denunciato unitamente ai testimoni, così come i familiari che si trovano nel paese d'origine.

(98) Le inchieste giudiziarie svolte in Italia, hanno accertato come le grandi distanze, le differenti lingue, la segmentazione su più livelli che contraddistingue il mercato criminale del traffico degli esseri umani, sono fattori che impongono ai capi delle organizzazioni etniche di mantenere e gestire i contatti tra di loro, e con quelli delle organizzazioni minori, esclusivamente per via telefonica, attraverso l'utilizzo di una lingua franca, come ad esempio l'italiano o l'inglese.

Questa mancanza di autosufficienza, nella specifica gestione delle attività inerenti lo *smuggling* e il *trafficking*, può considerarsi come un tallone d'Achille per il crimine

dei ritardi nella consegna dei tabulati telefonici da parte delle società che gestiscono il servizio e degli stessi limiti temporali nei quali la ricerca investigativa è possibile;

dei ritardi riscontrati nell'espletamento delle rogatorie internazionali e delle difficoltà aggiuntive connesse alla dubbia affidabilità delle strutture di polizia e giudiziarie operanti in Paesi nei quali la credibilità delle strutture statuali deputate alle funzioni di cooperazione internazionale sono minate dalla corruzione, da gravi *deficit* di professionalità dei funzionari addetti e dalla esiguità delle risorse finanziarie destinate al contrasto della criminalità.

transnazionale, in quanto rompe la compattezza della criminalità etnica e consente una maggiore capacità di penetrazione investigativa determinata anche dall'assenza ovvero dalla drastica riduzione dei problemi legati alla traduzione di una lingua straniera nella lingua italiana.

Le intercettazioni telefoniche, nel contrasto all'attività criminale del traffico degli esseri umani, si sono dimostrate uno strumento altamente efficace per una serie di ragioni, tra le quali:

- la possibilità di acquisire utili informazioni probatorie sui soggetti che compongono le strutture criminali dedite al traffico, il livello nel quale agiscono, l'attualità delle strategie e delle modalità criminali da questi attuate;
- la possibilità di scoprire le dinamiche criminali relazionali ed imprenditoriali che si instaurano, si modificano ovvero si interrompono anche all'interno di altri mercati illeciti (es. droga, armi);
- la possibilità di scoprire sia le modalità con le quali vengono sfruttate le persone sia le modalità con le quali si svolgono altre attività illecite all'interno delle comunità straniere residenti in Italia;
- la possibilità di catturare i latitanti.

PARTE TERZA

1. *Evoluzione degli strumenti normativi internazionali.*

La naturale dimensione internazionale del fenomeno rende necessarie strategie internazionali di prevenzione e repressione del fenomeno.

Un primo concreto esempio in tale direzione è rappresentato dal rapporto di iniziativa della « Commissione parlamentare sulle libertà politiche e gli affari interni » del Parlamento europeo, di cui è stata relatrice l'onorevole Maria Pia Colombo Svevo, approvato all'unanimità il 18 gennaio 1996.

La complessa dimensione criminologica del fenomeno del traffico è riflessa nelle definizioni assunte nei due protocolli opzionali della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, la cui firma avverrà nella metà di dicembre del 2000 a Palermo.

I due protocolli sono rispettivamente indirizzati alla prevenzione e alla repressione allo *smuggling of migrants* e di *trafficking in persons*.

L'adozione e l'effettiva applicazione dei due nuovi strumenti internazionali potrà ridurre l'impatto dei fattori negativi che oggi fanno sì che, in questo settore cruciale, l'inefficacia dell'azione di cooperazione internazionale è la regola, non l'eccezione (99).

Attualmente, infatti, l'efficacia dell'azione repressiva e preventiva è condizionata negativamente da ritardi e contraddittorietà degli interventi legislativi dei singoli stati, oltre che dalla limitata idoneità delle strutture designate per l'azione di contrasto, da deficit di esperienza e professionalità degli operatori di polizia e della magistratura, da gravi difficoltà di coordinamento delle competenze nei vari settori del controllo dei confini, dei servizi sociali, delle investigazioni, della giurisdizione.

Nei due protocolli aggiuntivi della Convenzione di Palermo culmina un lungo processo di evoluzione del diritto internazionale, la sintetica ricostruzione del quale è utile per la comprensione di alcune delle cause dell'insufficienza dell'azione di contrasto svolta dai singoli

(99) G. Melillo, cit.;

stati e della necessità di dare nuovi basi alla cooperazione internazionali in questa materia.

Un'esame dell'evoluzione degli strumenti internazionali essenziali non può non partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sottoscritta in seno alle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 nella quale all'articolo 4 si legge: « Nessuno sarà tenuto in schiavitù o in servitù; la servitù e il traffico di schiavi sono vietati in ogni loro forma ».

Questa dichiarazione assume un rilievo del tutto particolare sul piano delle affermazioni dei principi generali sia per il numero degli stati firmatari sia perché individua una base minima per il rispetto dei diritti umani generalmente riconosciuta.

Principi analoghi erano presenti anche in accordi internazionali precedenti. Questo è il caso della Convenzione sulla schiavitù della Società delle Nazioni sottoscritta il 25 settembre 1926, nella quale tuttavia la definizione di schiavitù enunciata nel testo era particolarmente restrittiva (100).

Nel 1956 fu necessario adottare una Convenzione Supplementare per l'abolizione della schiavitù, il commercio di schiavi e gli istituti e le pratiche similari alla schiavitù, in modo da estendere alle situazioni che si è soliti definire analoghe alla schiavitù quei programmi di soppressione che gli stati firmatari si erano impegnati ad attuare già con la Convenzione del 1926.

L'evoluzione storica degli strumenti negoziali e la limitatezza della definizione del fenomeno assunta in quelle sedi va tenuta presente nel considerare il significato della Convenzione per la soppressione del traffico di persone e dello sfruttamento della prostituzione del 2 dicembre 1949 con la quale le Nazioni Unite si proposero per la prima volta di pianificare l'azione degli Stati nella specifica lotta al traffico di esseri umani.

Si tratta anche della prima volta in cui, sul piano negoziale internazionale, viene utilizzata per la prima volta l'espressione « *traffic in persons* », anche se è utilizzata solo per definire l'ampiezza e gli effetti dannosi del fenomeno dello sfruttamento della prostituzione.

L'obiettivo era tuttavia correttamente, sia pure assumendo un quadro criminologico di riferimento limitato, quello di rilanciare la cooperazione fra gli Stati nella repressione di un fenomeno che aveva segnato l'emersione di forme transnazionali di criminalità organizzata (101). D'altro canto proprio la limitata prospettiva criminologica adottata è rilevante per spiegare il fallimento degli scopi di questa Convenzione. Molti degli Stati firmatari della convenzione non l'hanno poi ratificata anche per le profonde divergenze che si sono riscontrate

(100) l'articolo 1 di questa Convenzione definisce l'*esclavage* come « lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà, o alcuni di essi ».

(101) G. Melillo, op. cit., come ricorda l'autore citato questo fenomeno era stato esplicitamente una delle ragioni ispiratrici dello Statuto dell'Interpol che pose le basi della moderna cooperazione di polizia già alla metà degli anni venti, in netto anticipo rispetto ai tentativi di procedere ad una maggiore cooperazione giudiziaria o ancora di più ad una armonizzazione legislativa;

riguardo al modo di affrontare e contrastare il fenomeno della prostituzione sul piano interno (102).

Le diverse finalità ispiratrici avrebbero poi impedito la effettiva definizione di obiettivi comuni dell'azione repressiva e preventiva da svolgersi sul piano internazionale. Quello che rileva, in questa sede, è la mancanza di reale incidenza della Convenzione sul piano della lotta al traffico degli esseri umani.

Proprio la mancanza di validi strumenti normativi e l'esigenza di una compiuta ricognizione dei dati offerti dall'osservazione criminologica sono alla base della ripresa della riflessione e degli sforzi di composizione negoziale degli interessi e delle volontà degli Stati.

Nell'ambito dell'Unione Europea, è il Trattato di Maastricht del 1992 a porre le basi per una politica repressiva comune: con quell'atto materie tradizionalmente considerate prerogative sovrane dei singoli stati, come le questioni riguardanti l'asilo, l'immigrazione, la sicurezza, la cooperazione giudiziaria, diventano « questioni di interesse comune ».

Il Trattato di Amsterdam del 1997, all'articolo K1, prevede espressamente l'obbligo per gli stati di adottare tutti gli strumenti di cooperazione, sia di polizia sia tra le autorità giudiziarie, necessari per rendere incisiva l'azione di contrasto al traffico di esseri umani. Questa posizione d'obbligo sul piano internazionale trova poi specificazione in due disposizioni: l'una stabilisce che vi deve essere una stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità amministrative degli stati membri direttamente e attraverso Europol; l'altra prevede una stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie a norma dell'articolo K3 dello stesso trattato. Il traffico di esseri umani diviene così un ambito prioritario e privilegiato di cooperazione intergovernativa e giudiziaria.

In sede di Unione Europea sono state prese ulteriori iniziative, anche in base all'esigenza di migliorare il coordinamento dell'azione repressiva e preventiva adottata dai singoli stati. Il consiglio europeo ha approvato una prima azione comune, sulla base dell'articolo K3 del trattato di Amsterdam, con la quale gli stati si impegnavano all'attuazione di un programma concordato di incentivi e di scambi tra gli uffici responsabili nei singoli stati in merito al traffico degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei minori (è il cosiddetto programma Stop). Ma, soprattutto, ha approvato, il 29 febbraio 1997, una seconda azione comune, sempre in attuazione del citato articolo K3, specificamente diretta alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori.

Questa azione comune considera il fenomeno del traffico limitandolo ancora ai casi segnati da finalità di sfruttamento sessuale, pur assumendo comunque una maggiore consapevolezza della complessità

(102) ci sono in effetti almeno tre modelli di legislazione in materia di prostituzione: il modello di natura *abolizionista*, postulato dalla Convenzione e a cui si ispira la nostra legislazione, prevede che gli stati rinuncino ad ogni regolamentazione dell'esercizio della prostituzione e altresì a considerarla in sé un'attività criminale, limitando la repressione al solo versante dello sfruttamento della prostituzione; erano, tuttavia, e sono ancora in vigore sistemi di tipo *proibizionista* o incentrati sulla *regolamentazione*. Cfr. G. Melillo, cit.

del quadro criminologico e delle connessioni del fenomeno con il problema della disciplina dei flussi migratori. Il fenomeno della tratta viene inquadrato tra le possibili forme di criminalità organizzata internazionale e viene affermata la necessità di una azione multidisciplinare di prevenzione oltre che di repressione.

Dall'azione comune deriva per gli stati membri l'obbligo di rivedere la normativa nazionale per assicurare l'adeguata criminalizzazione di alcune tipologie illecite come quella dello sfruttamento sessuale della persona non minore realizzato mediante coercizione, inganno o abuso di autorità o altre pressioni tali che la persona non abbia altra scelta effettiva e accettabile se non cedere alle pressioni o agli abusi di cui è vittima; quella della tratta a scopo di lucro delle persone diverse dai minori finalizzata allo sfruttamento sessuale dove per tratta si intende qualsiasi comportamento che agevola l'ingresso, il transito o il soggiorno nel territorio di uno stato membro, nonché l'uscita da esso per fini di sfruttamento sessuale; quella dello sfruttamento e dell'abuso sessuale di bambini; quella della tratta di bambini finalizzata allo sfruttamento e all'abuso sessuale.

A questo nucleo dell'azione comune si affiancano poi le disposizioni finalizzate a assicurare il raccordo delle giurisdizioni, la cooperazione tra autorità giudiziarie e di polizia, la protezione dei testimoni, l'assistenza delle vittime e dei loro familiari.

La nozione di tratta degli esseri umani e la tipologia criminologica di riferimento adottate dall'azione comune sono alla base anche della conferenza interministeriale che si è svolta a L'Aja il 26 aprile 1997 sul tema specifico della cooperazione nella lotta contro il traffico di esseri umani e in particolare contro la tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale.

In tale occasione, i governi dell'unione hanno concordato una dichiarazione su linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale, esplicitamente richiamata nella relazione al disegno di legge di iniziativa governativa n. 5839/C presentato il 23 marzo 1999 che reca « Misure contro il traffico di persone » e mira ad adeguare la risposta repressiva interna mediante l'individuazione di nuove fattispecie incriminatrici.

Il traffico di esseri umani è stato al centro dei lavori del vertice straordinario dei capi di Stato e di governo dell'Unione Europea che si è svolto a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999. Nel documento conclusivo del vertice, il traffico di esseri umani è indicato come terreno privilegiato di azione comune degli Stati in base al presupposto che la materia si presta a convergenze politiche immediate, nonostante le difficoltà di giungere in tempi rapidi all'elaborazione di politiche comuni in materia di controllo dei flussi migratori, di diritto d'asilo e di soggiorno, rimaste sullo sfondo del vertice. È stato stabilito in quella sede di indicare i traffici di esseri umani, accanto a quelli di stupefacenti, come settore prioritario di azione delle squadre investigative comuni la cui istituzione è prevista dal trattato di Amsterdam e di giungere, entro il 2000, all'adozione, su proposta della Commissione, di una normativa comune in materia di tratta degli esseri umani e di sfruttamento economico dei migranti.

Sono altresì da ricordare una serie di raccomandazioni della Commissione Europea e risoluzioni approvate dal Parlamento Europeo, tra le quali una risoluzione approvata all'unanimità dal Parlamento Europeo nel maggio del 2000 (103) che condanna il traffico di donne e bambini. Questa risoluzione richiede che sia adottata una politica europea comune per gli aspetti legislativi, di prevenzione, di repressione, di protezione delle vittime e sottolinea l'urgenza di una definizione comune accettata internazionalmente, raccomandando anche l'istituzione in ogni stato membro della figura di un *rappporteur* per le questioni attinenti al traffico.

L'Unione Europea sta quindi introducendo significative modifiche al quadro della cooperazione politica, intergovernativa e giudiziaria per contrastare il fenomeno del traffico.

Sono particolarmente significativi anche gli accordi bilaterali conclusi dal nostro paese con alcuni altri stati, tra i quali ricordiamo quello sottoscritto nel maggio del 1998 tra il nostro paese e gli Stati Uniti. I due paesi si sono impegnati a contrastare il fenomeno del traffico, in particolare quando riguarda donne e bambini, e a cooperare nel campo legislativo, dell'addestramento delle forze di polizia e della prevenzione. È proprio in rispetto a questo accordo che la Direzione Nazionale Antimafia conduce una preziosa azione di monitoraggio del fenomeno, stante ancora l'assenza, nonostante sia avviato l'iter del disegno di legge di iniziativa governativa recante « *Misure contro il traffico delle persone* », di *specifiche norme penali sulla fattispecie del traffico di esseri umani*.

Come già indicato, nell'ambito delle Nazioni Unite si stanno invece sviluppando le condizioni per un diverso e più compiuto approccio delle strategie di contrasto del fenomeno. È ormai imminente la sottoscrizione della Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale delle Nazioni Unite (Palermo, Conferenza politica delle Nazioni Unite, 12-14 dicembre 2000). Si tratta del più importante sforzo di armonizzazione normativa e di promozione della cooperazione giudiziaria internazionale condotto dagli uffici di Vienna delle Nazioni Unite (*ODC-CP – Office for Drug Control and Crime Prevention*) dal 1988, anno in cui fu aperta alla firma la convenzione sugli stupefacenti.

Questa convenzione affonda le sue radici nella Conferenza mondiale sulla criminalità organizzata transnazionale tenuta a Napoli nel 1994: in tale occasione i singoli Stati furono invitati ad iniziare un processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali e a raggiungere un accordo sul concetto di criminalità organizzata, al fine di condividere gli elementi base per risposte nazionali compatibili e per una più efficace cooperazione internazionale.

I lavori per l'elaborazione di questa convenzione sono stati avviati ufficialmente nel gennaio 1999 e hanno avuto come obiettivo la definizione del concetto di criminalità organizzata e la creazione di un quadro normativo che permettesse agli Stati partecipanti di migliorare il livello di cooperazione internazionale.

(103) Risoluzione del Parlamento Europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Per ulteriori azioni nella lotta contro la Tratta di donne. Lotta contro la tratta delle donne*, relatrice Patsy Sorensen, 19 maggio 2000;

La proposta di convenzione prevede, in funzione dell'impegno che gli Stati assumono per prevenzione e la repressione, la seguente definizione del concetto di criminalità organizzata: *un'attività di gruppo svolta da tre o più persone, con rapporti gerarchici o relazioni personali, che permettano ai loro capi di acquisire utili o guadagnare territori o mercati, interni o esteri, tramite violenza, intimidazione o corruzione, sia per condurre l'attività criminale, sia per infiltrarsi nell'economia legale.*

In questa, come nella definizione assunta dall'azione comune europea adottata nel 1998 in attuazione del Piano di azione in materia di criminalità organizzata del 23 aprile 1997, è recepito il senso profondo dell'esperienza normativa italiana in materia di associazione mafiosa: un'associazione criminosa è tale non soltanto quando persegua scopi illeciti, ma anche quando adotti metodi criminosi per raggiungere fini in sé leciti, quali posizioni di controllo di settori economici o l'adozione di provvedimenti amministrativi favorevoli (104).

Tra le finalità delittuose indicate esemplificativamente come tipiche dell'agire criminoso organizzato, la convenzione (lett. b dell'articolo 1) indica espressamente, accanto ai più consueti riferimenti criminologici del traffico di stupefacenti, del riciclaggio, della falsificazione di denaro, del terrorismo, dei traffici di armi, della corruzione, anche il traffico di persone, come definito nella Convenzione per la soppressione del traffico delle persone e dello sfruttamento della prostituzione del 1949.

Al testo della convenzione sono allegati due protocolli aggiuntivi specificamente dedicati alla materia in esame, considerata dall'angolo visuale di mercato illegale governato da organizzazioni criminali o influenzato dalla loro azione.

Tali protocolli mirano anche a individuare definizioni in grado di orientare in modo coerente le politiche criminali dei singoli stati e di favorire le prospettive di cooperazione giudiziaria e di polizia.

Nei lavori di Vienna è prevalsa la tendenza a dividere il campo di azione in due settori:

il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (*smuggling of migrants*);

il traffico in senso stretto, ossia le condotte finalizzate allo sfruttamento criminoso della persona umana, a tal fine costretta o indotta alla migrazione (*trafficking in persons*).

Questa distinzione, emersa nel corso degli anni novanta nella prassi di polizia, ha radici complesse da rintracciare nelle tradizionali divisioni di competenze tra gli organismi nazionali deputati all'azione di contrasto, nella tendenziale separazione tra le organizzazioni criminali attive nell'uno o nell'altro settore, nella precisa gerarchia degli obiettivi politici degli Stati, soprattutto di quelli occidentali, mete privilegiate dei flussi migratori illegali, secondo i quali il contrasto

(104) G. Melillo, cit.;

all'immigrazione clandestina è una priorità politica rispetto alla lotta al traffico a fini di sfruttamento, il che esige l'elaborazione di strategie di cooperazione mirate e non condizionate necessariamente dalla difficoltà di agire sull'altro versante (105).

Intorno alle formule di *smuggling* e *trafficking* ruota ormai lo sforzo di armonizzazione normativa su scala mondiale e regionale, che è una condizione importante per l'efficacia dell'azione repressiva, visto che proprio l'eterogeneità delle soluzioni e dei metodi nazionali di controllo e sanzione rappresenta un serio ostacolo all'azione di prevenzione e di repressione.

Il primo protocollo opzionale *-against the smuggling of migrants by land, air and sea, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime* — riguarda il traffico clandestino di migranti — il fenomeno dello *smuggling of migrants* — ossia le condotte finalizzate a agevolare, a scopo di profitto, l'ingresso o il soggiorno illegali, ossia in dispregio della normativa nazionale in materia di stranieri, nel territorio di uno stato di persone consenzienti. L'obiettivo è quello di imporre e orientare in modo coerente l'incriminazione delle condotte di *smuggling* — che letteralmente si traduce con far entrare o uscire qualcosa o qualcuno di nascosto, ossia contrabbandare — lasciando poi ai singoli stati le scelte in ordine alla qualificazione e all'eventuale sanzione delle condotte dei migranti stessi e i livelli di protezione da garantire attraverso la propria legislazione in tema di ingresso e soggiorno nel proprio territorio. L'applicazione del protocollo è limitata alle sole condotte commesse in un contesto criminale organizzato così come definito dalla convenzione madre. Il raggio di azione privilegiato è quindi il terreno occupato dalle organizzazioni criminali che agiscono su questo mercato illecito, lucrando sul bisogno di espatrio e di nuove condizioni di vita di persone provenienti da aree economicamente e socialmente sfavorite o attraversate da conflitti e da crisi interne.

Il secondo protocollo — *Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime* — riguarda invece il fenomeno del *trafficking in persons* e ha alla sua base l'esigenza prioritaria di assicurare la protezione della persona che con violenza, minaccia o frode, è coattivamente trasferita al fine del suo successivo sfruttamento.

La persona è vista in questa prospettiva come oggetto di condotte criminali, in quanto tali sanzionate in vario modo dalle legislazioni nazionali.

L'opzione più tradizionale per una fattispecie incentrata sulle donne e sui minori e sullo scopo di sfruttamento sessuale ha ceduto progressivamente il passo, durante i lavori preparatori, ad una più ampia intitolata al traffico delle persone, nella quale le finalità dello sfruttamento e dell'abuso sessuali non sono considerate esclusive.

In ogni caso il testo del protocollo definisce la nozione di *trafficking* senza riferimenti limitativi alla prova della presenza attiva di

(105) G. Melillo, cit.;

organizzazioni criminali o dell'attraversamento di confini nazionali da parte della vittima.

Nell'esaminare il delicato problema del trattamento da riservare alle vittime, le negoziazioni hanno posto in evidenza l'opportunità della rinuncia a opzioni fondate sull'allontanamento forzato della vittima trasferita illegalmente da uno stato all'altro, visto che ormai è chiaro che questo allontanamento forzato finisce per rappresentare un serio ostacolo alla collaborazione della stessa con gli organi di polizia e con la magistratura.

La disponibilità della vittima a rendere dichiarazioni sulle modalità dell'ingresso illegale e dei delitti violenti commessi in suo danno, sull'identità degli autori dei delitti violenti commessi in suo danno, sull'identità degli autori degli illeciti, sulle rotte e le metodologie criminose seguite dalle organizzazioni criminali che i traffici controllano è di regola decisiva per l'efficacia dell'azione repressiva. Le dichiarazioni delle vittime costituiscono uno strumento probatorio irrinunciabile e, spesso, soprattutto quando raccolte nell'immediatezza dell'accertamento del fatto, l'unico in grado di innescare un processo di feconda accumulazione probatoria.

Ma in generale, è ormai prevalente la consapevolezza dell'insufficienza di approcci settoriali, che non tengano conto della realtà delle aree geopolitiche dalle quali hanno origine i principali flussi di migranti o di persone bisognose di protezione internazionale, nonché dell'esistenza di un preminente interesse degli stati di destinazione dei flussi migratori a politiche comuni in materia di repressione dei traffici criminali, ma anche di controllo dei confini, di condizioni di ammissione, soggiorno e asilo dello straniero, di sviluppo delle aree dalle quali provengono i flussi migratori, di prevenzione dei conflitti e delle violazioni dei diritti umani.

2. La normativa nazionale vigente e le proposte di modifica in discussione.

L'ordinamento italiano non prevede attualmente una specifica norma penale che sanzioni il traffico di esseri umani. Tuttavia, come vedremo, esistono proposte di legge, anche ai massimi livelli istituzionali, che mirano a raggiungere tale fine, in considerazione soprattutto, della inadeguatezza delle norme incriminatrici esistenti a contrastare questo nuovo mercato criminale.

Come è stato correttamente osservato, la scelta di definire e di sanzionare attraverso una nuova norma del codice penale il traffico delle persone, ha un'intrinseca carica simbolica, considerato che, da una parte, l'efficacia deterrente della minaccia di incriminazione si concentra su un unico precetto e, dall'altra, si esprime chiaramente il significato e l'intensità delle scelte di politica criminale di uno stato (106).

(106) Cfr. G. Melillo, cit., pg. 15.

Il quadro legislativo attualmente vigente si compone di un'insieme di norme approvate in epoche diverse e per scopi differenti, tra le quali, tuttavia, esiste un rapporto di reciproca specialità.

Nello specifico, fattispecie di reato riconducibili al *trafficking* sono sanzionate dalle norme in materia di violenza privata e sessuale, sequestro di persona (anche a scopo di estorsione), induzione e sfruttamento della prostituzione, riduzione in schiavitù. In particolare, si fa riferimento:

a) all'articolo 600 c.p., in tema di riduzione in schiavitù

b) all'articolo 601 c.p. inerente la tratta e il commercio di schiavi;

c) all'articolo 9 della legge 3 agosto 1998, n. 269, relativa alla tratta o comunque al commercio di minori al fine di indurli alla prostituzione. Questa previsione normativa ha introdotto negli articoli 600-bis e 600-septies del codice penale una serie di nuove incriminazioni, tra le quali la punibilità di fatti delittuosi compiuti da cittadini italiani all'estero e l'attribuzione agli organi inquirenti di facoltà investigative tipiche della legislazione in materia di criminalità organizzata;

d) le disposizioni di cui ai numeri 6 e 7 del primo capoverso dell'articolo 3 delle legge n. 75/1958 (c.d. Legge Merlin),

e) l'articolo 12 del T.U. n. 286/98 (107) contenente le già ricordate disposizioni contro le immigrazioni clandestine.

Naturalmente, la natura delittuosa delle fattispecie contemplate dalle norme citate rende possibile l'utilizzazione delle norme incriminatrici in materia di reati associativi (articoli 416 e 416-bis c.p. riguardanti rispettivamente i reati di associazione per delinquere e quello di associazione per delinquere di tipo mafioso).

Ridotta, come risulta anche dai risultati del monitoraggio della Direzione nazionale antimafia menzionati in precedenza, risulta l'operatività dell'articolo 600 c.p., anche se, come dimostra anche una recente sentenza della Corte di Cassazione, la giurisprudenza ne ha riconosciuto la concreta applicabilità in casi di sfruttamento degli immigrati clandestini (108).

(107) D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, pubblicato sulla G.U. 18 agosto 1998, n. 191, S.O., cui è seguito il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, pubblicato sulla G.U. 3 novembre 1999, n. 190/L, S.G.

(108) Cfr. Cassazione, Sez. V, 16 dicembre 1998, Hrustic, in C.E.D. Cassazione, n. 209987 in cui si afferma che « la condizione analoga alla schiavitù ... si identifica in qualunque condizione di fatto in cui la condotta dell'agente abbia per effetto la riduzione della persona offesa nella condizione materiale dello schiavo, e cioè nella soggezione esclusiva a un altrui potere di disposizione, con conseguente disconoscimento di soggettività e di capacità di libera determinazione ».

In generale, nonostante l'evoluzione giurisprudenziale, affermandone ripetutamente l'applicabilità alle situazioni nelle quale *le condizioni analoghe alla schiavitù* siano riconoscibili in fatto, abbia affrancato la norma dell'articolo 600 c.p. al destino virtuale nel quale era stata confinata dagli opposti indirizzi interpretativi che ne azzeccavano l'utilità, la sua idoneità a reggere l'articolazione concreta di politiche criminali effettive e moderne è ostacolata irrimediabilmente dalla constatazione che essa è pacificamente inapplicabile ai casi, invero assai frequenti, nei quali la vittima risulti sottoposta a forti condizionamenti psicologico che tuttavia non ne facciano venir meno le capacità di sottrarsi volontariamente alle condizioni di sfruttamento nelle quali versa, ciò che finisce per ripercuotersi anche sull'efficacia applicativa delle fattispecie codicistiche di alienazione e commercio di persone ridotte in schiavitù.

Attualmente, il Comitato ristretto istituito in seno alla Commissione giustizia della Camera dei deputati sta discutendo un testo legislativo, frutto dell'unificazione di precedenti disegni e proposte di legge, ossia: il disegno di legge presentato dal Governo D'Alema (A.C. 5839) il 23 marzo 1999, la proposta di legge Pozza Tasca e altri (A.C. 5350), presentata il 2 novembre 1998 e la più recente proposta di legge Albanese e altri (A.C. 5881) presentata il 7 aprile 1999.

Il testo, costituito da quattro articoli, oltre a prevedere l'abolizione degli articoli 601 e 602 c.p. (articolo 4), contiene una nuova formulazione del testo dell'articolo 600 c.p., affiancando al concetto di schiavitù, presente nell'attuale formulazione, quello di servitù: Il nuovo articolo 600 c.p. proposto dal Comitato ristretto infatti si intitola *Riduzione in schiavitù o servitù* e prevede una sanzione specifica per chi commette tale reato pari ad una pena compresa tra gli otto e i venti anni di reclusione.

La schiavitù viene definita come *la condizione di una persona sottoposta, anche solo di fatto, ai poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà o di altro diritto reale, o vincolata alla destinazione di una cosa*, mentre la servitù viene considerata come *la condizione di soggezione di una persona costretta o indotta a rendere prestazioni sessuali o di altra natura*.

La nuova fattispecie di reato, definita dall'articolo due del testo del Comitato, riprendendo quanto previsto dall'A.C. 5839, definisce la nuova fattispecie di reato come « Traffico delle persone » e prevede la sua introduzione nel codice penale mediante l'articolo 602-*bis* c.p.

Quando tre o più persone promuovono, costituiscono o organizzano il traffico di persone sono puniti con la reclusione da 5 a 10 anni, mentre la sola partecipazione è punita con la reclusione da 4 a 8 anni.

Nel caso in cui l'associazione sia armata, come definito dal comma 6 dell'articolo 2, il legislatore ha previsto un'aggravante specifica per le pene sopra citate, così come nel caso l'associazione sia composta da più di 10 associati.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, il tema, attualmente oggetto di esame parlamentare, dell'introduzione nell'ordinamento italiano di una fattispecie associativa caratterizzata dalla specifica finalizzazione delle strutture organizzate alla gestione di traffici di esseri umani appare dotato di particolare importanza negli orienta-

menti di politica criminale da adottare in vista dell'efficace repressione del fenomeno.

In coerenza con quanto va delineandosi nei lavori parlamentari in materia di contrabbando, una modifica legislativa del genere anzidetto agevolerebbe la costruzione di ambiti investigativi e processuali adeguati alla reale complessità di fenomeni che si dimostrano, già sul piano dell'osservazione criminologica, massivamente controllati da strutture criminali organizzate.

Non solo. La possibilità di inserimento della nuova fattispecie associativa nel novero dei delitti attribuiti alla competenza funzionale delle procure distrettuali antimafia e al ruolo di impulso e coordinamento investigativo della direzione nazionale antimafia varrebbe:

ad assicurare la concentrazione e la non dispersione conoscenze investigative che faticosamente si formano in relazione a fenomenologie criminali l'efficace repressione delle quali esige stabilità e unitarietà delle funzioni di coordinamento;

ad agevolare una più efficace cooperazione giudiziaria internazionale, in ragione, da un lato, dello stabile inserimento dell'ufficio inquirente nel circuito di relazioni informative che ruota attorno al ruolo in fatto assunto negli ultimi anni dal procuratore nazionale antimafia nella promozione della cooperazione anticrimine internazionale, oggi sancito, con precipuo riferimento alla criminalità organizzata, dall'inserimento della direzione nazionale antimafia nella rete dei cd. punti di contatto istituita in ambito Unione europea in attuazione di specifica raccomandazione formulata nel Piano d'azione comune contro la criminalità organizzata del 28 aprile 1997 e, dall'altro lato, nel naturale e tempestivo riversarsi delle informazioni in un unico luogo di raccolta ed elaborazione delle medesime, al quale possano, con la semplicità e l'immediatezza tipiche delle forme più moderne di cooperazione, rivolgersi le autorità giudiziarie degli altri paesi interessati;

ad evitare, comunque, la perdita delle esperienze fin qui formatesi attraverso il lavoro dei piccoli uffici giudiziari ovvero comunque di magistrati inquirenti non addetti alle direzioni distrettuali antimafia, ben potendo trovare applicazione gli strumenti ordinamentali (applicazioni temporanee, deleghe ex articolo 70 ord. giud.) e processuali posti a servizio dell'armonico ed equilibrato svolgimento delle particolari funzioni di coordinamento investigativo attribuite ai procuratori distrettuali antimafia e alla direzione nazionale antimafia.

3. L'azione del governo italiano contro la tratta in Italia.

L'azione del governo italiano in materia di lotta alla tratta si è articolata tanto sul versante interno, quanto nelle sedi istituzionali presenti sullo scenario internazionale.

Sul versante interno, attualmente, l'unico strumento specifico di azione contro la tratta è costituito dall'articolo 18 T.U. 286/98 che, come già illustrato, prevede la concessione di uno speciale permesso