

di soggiorno temporaneo nei confronti delle vittime. Come illustrato al Comitato (109), alla base di questa previsione normativa vi è la concreta realizzazione del connubio tra la necessità di proteggere i diritti delle vittime e quello di attuare una efficace azione di repressione penale. Infatti, come si è constatato nei procedimenti in corso, è possibile arrivare all'individuazione e alla condanna dei trafficanti se, e solo se, le vittime rendono delle dichiarazioni. Ciò è possibile in quanto queste ultime si vedono concretamente riconosciute come titolari di diritti, che l'ordinamento giuridico del nostro Paese, almeno con riferimento a un nucleo essenziale di situazioni soggettive, è disposto a tutelare incondizionatamente.

La testimonianza delle vittime, come si è accertato durante il sopralluogo al centro « Regina Pacis », oltre a produrre la condanna degli sfruttatori, permette altresì di aggiornare l'attività di *intelligence* (110).

Il 23 marzo 1999, il governo ha presentato un disegno di legge (A.C. n. 5839), successivamente assegnato alla Commissione giustizia della Camera dei deputati. Tale provvedimento, composto di tre articoli, prevede l'introduzione di una specifica fattispecie di reato denominata « Traffico di persone », mediante l'inserimento nel codice penale dell'articolo 602-bis, il quale prevede che « *Chiunque, mediante violenza, minaccia o inganno, costringe o induce una persona a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato, o a trasferirsi all'interno dello stesso, allo scopo di sottoporla a sfruttamento sessuale, ovvero ad altre forme di sfruttamento tali da ridurla in schiavitù o in condizione analoga alla schiavitù, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni* ».

La ragione che ha spinto il Governo ad approvare questo disegno di legge, come si legge nella relazione che ne accompagna il testo, risiede principalmente nella constatazione che, pur non essendoci un vuoto legislativo, le norme attuali risultano insufficienti e inadeguate per contrastare efficacemente questo fenomeno criminale.

L'attività di studio e di analisi del fenomeno della tratta in Italia, unitamente all'azione di coordinamento governativa, vengono svolte dal Comitato interministeriale di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di donne e minori ai fini di sfruttamento sessuale, istituito nel febbraio del 1998.

Al fine di controllare, indirizzare e programmare le risorse per l'attuazione dei programmi di assistenza e di integrazione sociale previsti dall'articolo 18 T.U. 286/98, il Governo ha provveduto all'istituzione di una Commissione interministeriale, composta di rappresentanti dei Dipartimenti per le Pari opportunità e per gli Affari sociali e dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia.

(109) Cfr. Testo consegnato dalla dottoressa Maria Grazia Giammarinaro, Capo ufficio legislativo del Ministero per le pari opportunità, durante l'audizione svolta il 27 settembre 2000 al Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale.

(110) P. L. Vigna, *Metodi investigativi, cooperazione internazionale*, relazione tenuta al Convegno internazionale *Traffico di esseri umani. Alla ricerca di nuove strategie di intervento*, Roma, 24-25 ottobre 2000, pg. 10.

In base ai dati resi recentemente noti, dopo la firma della specifica Convenzione, avvenuta il 29 febbraio 2000, i progetti approvati e affidati a enti locali ed organizzazioni *no profit* sono stati 49 (Tab. 28) e la somma complessivamente stanziata è stata pari a 16 miliardi di lire.

I soggetti impegnati nell'implementazione di tali progetti sono stati 200, per un totale di operatori compreso tra le 500 e le 700 unità, mentre le persone inserite nei programmi previsti dall'articolo 18, sono state 242 nel 1999 e 580 fino al settembre del 2000 (Tab. 27); complessivamente, le persone contattate sono state 7.427.

Una prima *azione di sistema* attuata il 26 luglio 2000 è stata l'attivazione di un numero verde contro la tratta delle donne, attualmente attivo in 15 punti locali, coordinato a livello nazionale, cui le persone sottoposte a sfruttamento possono richiedere aiuto ed informazioni.

Nei primi 52 giorni di attività, il numero verde (800290290) ha ricevuto 46.861 chiamate, di cui 6.901 gestite (14,73%). Di queste ultime 743 (10,77%) sono state effettuate da donne straniere vittime della tratta, le quali hanno richiesto sia informazioni (355 chiamate) che aiuto (388 chiamate); quest'ultimo è stato fornito in 73 casi, mentre per altri 31 i contatti risultavano ancora in corso (Tab. 30 e 31).

Il 19 settembre 2000, il governo ha finanziato una specifica campagna di informazione sul numero verde contro la tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale, attuata anche mediante spot televisivi. La campagna di comunicazione è stata la prima ad essere realizzata in Europa.

Le iniziative internazionali del governo italiano contro il traffico di esseri umani hanno visto nel maggio del 1998, a Washington, il Presidente americano Bill Clinton e quello italiano Romano Prodi, firmare un accordo bilaterale che impegna entrambi i Paesi a prendere misure contro il *trafficking* e ad istituire un gruppo di lavoro bilaterale. L'accordo prevede forme di cooperazione nel campo dello scambio di informazioni investigative, di formazione del personale di polizia, delle prevenzione, con particolare riferimento alle campagne di informazione nei paesi di origine. L'intesa, in fase di attuazione, vede la partecipazione italiana di rappresentanti dei ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia, dell'Interno, del Dipartimento per gli Affari sociali, La Direzione nazionale antimafia e la Direzione investigativa antimafia.

Nel giugno del 1998, a Roma, la delegazione italiana presente ai lavori per l'adozione dello Statuto della Corte penale internazionale ha contribuito decisamente alla inserire il traffico degli esseri umani nella lista dei crimini contro l'umanità, menzionandolo esplicitamente come una delle moderne forme di riduzione in schiavitù.

Un'apposita delegazione del governo italiano, inoltre, ha partecipato attivamente ai lavori per la redazione dei due specifici protocolli allegati alla Convenzione sulla criminalità transnazionale delle Nazioni Unite, uno sullo *smuggling* ed un altro sul *trafficking*, sottolineando la necessità di considerare inscindibile il nesso tra protezione delle vittime e repressione penale del traffico e sostenendo la necessità, insieme a Usa e Olanda, di focalizzare la definizione del traffico di

esseri umani sul concetto di schiavitù più che su quello di sfruttamento.

Nel maggio del 2000, la delegazione italiana che, assieme a quella tedesca, aveva ricevuto tre mesi prima a Tokyo, l'incarico di formulare e di portare alla discussione una definizione del traffico che mediasse tra il concetto di schiavitù e quello di sfruttamento, ha prodotto la nuova formulazione dell'articolo 2-*bis* del Protocollo sul *trafficking*, il cui testo ufficiale è stato approvato il 23 ottobre di quest'anno (111).

(111) Cfr. Resoconto stenografico (bozza non corretta) dell'audizione del 24 ottobre 2000, al plenum della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, del Professor Giuseppe Arlacchi, Vice Segretario Generale delle Nazioni Unite, pg. 10. Nel mese di novembre è stato approvato anche il Protocollo sullo *smuggling*.

**Immigrati inseriti nei programmi di protezione sociale
in applicazione dell'art. 18 T.U. 286/98
Distinzione per nazionalità
Periodo 1999 – 2000 (30 settembre)**

Tab. 27

NAZIONE	ART. 18 T.U. 286/98	
	1999	2000
Albania	54	103
Argentina	0	1
Bielorussia	0	2
Bolivia	0	3
Bosnia	0	1
Brasile	0	1
Bulgaria	10	12
Rep. Ceca	2	2
Cina popolare	0	2
Colombia	3	6
Croazia	2	3
C.S.I.	5	3
Cuba	0	2
Ecuador	0	2
Ghana	1	1
Gran Bretagna	1	0
Jugoslavia	5	9
Jugosl. Kosovo	16	1
Kenya	0	5
Lituania	0	3
Malawi	2	1
Marocco	17	15
Moldavia	27	120
Niger	0	9
Nigeria	27	85
Polonia	1	6
Romania	31	87
Russia	3	14
Sierra Leone	0	1
Slovacchia	3	6
Tunisia	1	3
Turchia	1	1
Ucraina	28	66
Ungheria	1	1
Uzbekistan	1	2
Venezuela	0	1
TOTALE	242	580

*Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza
– Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera – Ottobre 2000*

**Progetti di protezione sociale gestiti
da enti locali e organizzazioni no profit
Divisione regionale**

Tab. 28

Regione	N° progetti
Piemonte	5
Liguria	2
Lombardia	7
Veneto	6
Friuli V.G.	1
Emilia R.	2
Toscana	4
Marche	2
Umbria	2
Lazio	5
Abruzzo e Molise	1
Campania	3
Puglia	6
Sicilia	2
Multiregionale (Friuli - Campania - Puglia)	1
TOTALE	49

*Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento
per le pari opportunità – Aprile 2000*

Distribuzione delle attività dei progetti

Regione	Azioni previste									
	L.S.	S.S.	R.T.	L.S./A.	I.F.	A.R./C.F.	O.F. e L.	LL./B.S.	Altro	TOTALE
Piemonte	1	4	2	3	0	2	5	3	2	22
Liguria	1	1	1	0	3	2	1	1	1	10
Lombardia	3	4	2	2	0	8	6	2	2	29
Veneto	4	4	2	4	1	3	7	5	0	30
Friuli V.G.	1	1	0	2	0	1	1	1	1	9
Emilia R.	1	1	1	1	2	1	1	1	2	11
Toscana	2	3	2	2	0	2	4	1	2	18
Marche	1	1	2	1	0	2	1	1	1	10
Umbria	2	2	2	0	0	2	0	2	1	11
Lazio	1	4	2	3	2	1	3	3	1	20
Abruzzo e Molise	1	1	1	0	1	1	0	0	1	6
Campania	2	3	0	1	0	2	5	2	1	16
Puglia	2	3	2	5	0	3	2	3	2	22
Sicilia	1	1	1	1	0	1	3	2	1	11
Multiregionale (Friuli - Campania - Puglia)	1	2	1	0	0	1	1	0	1	7
TOTALE	24	35	21	25	9	32	40	27	19	232

Legenda:

L.S. = Lavoro di strada
 S.S. = Segretariato sociale
 R.T. = Reti territoriali
 L.S./A. = Integrazione sociale/accompagnamento alla fuoriuscita
 I.F. = Inserimenti in famiglia
 A.R./C.F. = Accoglienza residenziale/case di fuga
 O.F. e L. = Orientamento formativo e lavorativo
 LL./B.S. = Inserimento lavorativo/borse di studio

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità - Aprile 2000

Tab. 29

**Risultati delle attività dei progetti di protezione sociale
Periodo 1° aprile – 30 giugno 2000**

Tab. 30

- **200 organizzazioni impegnate tra progetti e partner collegati tra loro in una rete di servizio nazionale**
- **10/15 operatori impegnati per progetto, per un totale di 500/700 unità**
- **7.427 soggetti contattati, di cui**
 - 1.338 accompagnati ai servizi
 - 354 inseriti nei programmi di protezione
 - 156 hanno ottenuto il permesso di soggiorno
 - 604 in accoglienza
 - 192 avviati alla formazione professionale
 - 161 avviati al lavoro

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità – Aprile 2000

Tab. 31

**Donne straniere che hanno contattato il numero verde contro il traffico di donne
a fini di sfruttamento sessuale nei primi 52 giorni di operatività**

- **743 telefonate gestite, di cui**
 - **355 richieste di informazione**
 - **388 richieste di aiuto, così suddivise:**
 - 73 inserimenti nei programmi di protezione sociale
 - 31 contatti in corso
 - 284 contatti avvenuti e caduti

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità – Aprile 2000

**Quantità di contatti al numero verde
dal 26 luglio al 15 settembre 2000**

Tab. 32

TOTALE CHIAMATE GESTITE	6.901	14,73%
TOTALE CHIAMATE NON GESTITE	39.960	85,27%
TOTALE CHIAMATE RICEVUTE	46.861	100,00%

Fonte: Atesia - Gruppo Telecom Italia – settembre 2000

Soggetti e tipologia di informazioni richieste alle chiamate gestite

Tab. 33

Soggetti richiedenti aiuto o informazioni	Informazioni richieste				Totale	% su chiamate gestite
	Su N° verde	Programmi protezione	Informaz. giuridiche	Informaz. sanitarie		
Straniere vittime del traffico	355	349	29	10	743	10,77%
Clienti	543	122	22	20	707	10,24%
Parenti	858	161	43	29	1091	15,81%
Cittadini	2870	125	67	129	3191	46,24%
Pubblica Sicurezza	365	51	39	8	463	6,71%
Persone sospette	/	/	/	/	245	3,55%
Italiane vittime di sfrutt. Prost,	/	/	/	/	461	6,68%

Fonte: Atesia - Gruppo Telecom Italia – settembre 2000

Motivazioni delle chiamate non gestite

Tab. 34

MOTIVAZIONI	N°	% SUL TOT. CHIAMATE NON GESTITE
Caduta linea durante chiamata	10.122	25,33%
Chiamata errata	1.376	3,44%
Chiamata fuori target	28.462	71,23%
TOTALE	39.960	100,00%

Fonte: Atesia - Gruppo Telecom Italia – settembre 2000

PARTE QUARTA

1. Proposte del Comitato in campo giurisdizionale.

Ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale insieme ai protocolli opzionali (Supplementary Protocols: Against Migrant Smuggling, Against Trafficking in Human Beings) che verranno sottoposti alla firma dei governi membri in occasione della Conferenza di Palermo il 12 e il 13 dicembre.

Approvazione del Testo unificato su traffico di esseri umani 14 settembre 2000 (d.d.l. C.5839 23 marzo 1999, p.d.l. Pozza Tasca e altri C.5350 2 novembre 1998, p.d.l. Albanese e altri C.5881 7 aprile 1999).

Istituzione di un National Rapporteur contro il traffico di esseri umani, come da Azione Comune UE 1997 e, da ultimo, la Risoluzione Sorensen del Parlamento Europeo, incaricato di curare:

- a) attività di promozione, informazione e sensibilizzazione;
- b) reti di partenariato tra istituzioni nazionali e locali e associazioni;
- c) realizzazione di una rete internazionale di punti di riferimento istituzionali per migliorare l'azione di prevenzione e di contrasto.

Estensione delle tecniche d'indagine attualmente impiegate contro il traffico di stupefacenti alle indagini di cui all'articolo 12 comma 3 TU sull'immigrazione (e, in seguito alla sua approvazione, alla nuova figura associativa di cui al nuovo articolo 600c.p.), in particolare il ritardato arresto o fermo, le operazioni sotto copertura per consentire l'identificazione dei trafficanti ed eventuali complici.

Affidamento delle indagini sui reati associativi connessi al traffico di esseri umani alle DDA.

Estensione delle misure di prevenzione, in particolare la confisca dei beni, ai trafficanti di esseri umani (beni che potrebbero alimentare un fondo di solidarietà, da costituirsi, per le vittime del traffico).

Valutazione dell'opportunità di adottare nuove regole per l'assunzione di interpreti, tenendo conto del problema della loro sicurezza.

Studio di norme di natura correttiva della disciplina prevista dal T.U. immigrazione, volte a consentire il ricongiungimento dei familiari, in primo luogo i figli, in presenza di un concreto pericolo, al di fuori dei requisiti di reddito e di alloggio previsti in linea generale per i

ricongiungimenti (che ovviamente non sono possedute dalle vittime-testimoni inserite nei programmi di assistenza), quale risposta al problema tuttora aperto delle minacce indirizzate verso i familiari delle vittime della tratta.

Approvazione della nuova legge sul diritto d'asilo attualmente all'esame della Camera.

2. Proposte del Comitato in campo amministrativo.

Formazione specifica delle Forze dell'ordine sul fenomeno del traffico degli esseri umani.

Ascolto di tutti gli immigrati intercettati e trasferiti nei centri di permanenza temporanea su moduli standardizzati per consentire, su base volontaria, la ricostruzione del viaggio (rotte seguite, modalità d'ingresso, prezzo pagato) per consentire la costituzione di una banca dati, base essenziale per il lavoro di intelligence raccomandato dal vertice di Europol come strumento prioritario nella lotta al traffico dei esseri umani.

Affinamento dell'applicazione dell'articolo 18 del T.U. sull'immigrazione. In particolare l'emanazione di linee guida per le questure per evitare inutili interventi indiscriminati e di massa nei confronti delle prostitute straniere, cui conseguono decreti di espulsione. (Tale modus procedendi è stato posto in essere soprattutto nel caso di prostitute nigeriane. A parte l'ovvia considerazione che queste donne si troveranno comunque nelle condizioni più favorevoli per una loro rivittimizzazione, è stata prospettata l'esigenza di esaminare caso per caso le situazioni delle prostitute coinvolte, allo scopo di accertare l'eventuale presenza di casi di traffico, coinvolgendo a tale scopo le associazioni accreditate ai sensi dello stesso articolo 18.) Altrimenti, come il Comitato ha potuto verificare, il meccanismo e gli obiettivi dell'articolo 18 verrebbero in grande misura vanificati.