



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



Conferenza Europea
per la prevenzione e la lotta al traffico
di esseri umani:
Una Sfida Globale per il 21° secolo

Sotto l'Alto Patronato di S.M. il Re dei Belgi

18-20 settembre 2002

Emiciclo del Parlamento Europeo

(Palazzo Spaak, 3° piano)

Rue Wiertz, Bruxelles, Belgio

Contributo dell'Italia

**La posizione del Governo italiano in materia di lotta al traffico
di esseri umani**

Missione di collegamento in Italia e di coordinamento per la Regione del Mediterraneo

Via Nomentana 62 • 00161 Roma • Italia

Tel: +39.06.44 23 14 28 • Fax: +39.06.440 25 33 • E-mail: MRFRome@iom.int •

Internet: <http://www.iom.int>

PREVENZIONE DEL TRAFFICO DI ESSERI UMANI: CONTRIBUTO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

INTRODUZIONE

Il traffico di esseri umani, ormai universalmente considerato quale una moderna forma di schiavitù, ha assunto negli ultimi dieci anni una rilevanza ed una visibilità del tutto nuove.

L'aumento della pressione migratoria verso Occidente ha favorito lo sviluppo di un mercato del trasporto illegale di persone verso l'Europa, che diviene sempre più pericoloso per le vittime e sempre più redditizio per i trafficanti: trafficare in esseri umani rappresenta oggi per le organizzazioni criminali una delle attività più redditizie, insieme al contrabbando di armi e di stupefacenti.

L'Italia costituisce una delle mete principali di destinazione di questo traffico. La sua posizione geografica e l'instabilità che caratterizza tutti i Paesi della vicina area Balcanica ne fanno tanto una meta finale, quanto un punto di passaggio per i flussi illegali diretti verso altri Paesi europei. L'Italia rappresenta infatti, insieme a Germania ed Austria, la frontiera orientale dell'Unione Europea. Inoltre, essa è anche frontiera marittima, sia con i Paesi balcanici, sia con quelli della sponda meridionale del Mediterraneo. Il nostro Paese si trova quindi ad affrontare i flussi provenienti dalle principali aree di provenienza e transito del traffico di esseri umani.

Questi flussi illegali sono composti prevalentemente da migranti economici, persone che lasciano il proprio Paese spinte dalla miseria e dal sogno di potersi costruire un avvenire migliore in Occidente, e che si affidano ai trafficanti di esseri umani perché li aiutino ad attraversare illegalmente le nostre frontiere.

Accanto ad essi, tuttavia, negli ultimi dieci anni è andata progressivamente crescendo la presenza di vittime della tratta di esseri umani: donne e bambini, prevalentemente, costretti con la forza o indotti con l'inganno ad abbandonare il proprio Paese, e destinati ad un futuro di sfruttamento, sessuale od economico.

Nell'ambito del generico concetto di "traffico di esseri umani", l'individuazione del concetto di "tratta", che si caratterizza sempre per la mancanza del consenso della vittima, è dunque essenziale.

Il Protocollo di Palermo¹ sul "*trafficking*", definisce la tratta come " il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare od accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare od il ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi" (art. 3).

L'Italia è da molti anni impegnata nel portare avanti, con il massimo rigore, la messa a punto di strategie di repressione di questo fenomeno e nel promuovere, in sede internazionale ed europea, l'adozione di efficaci strumenti di contrasto. La cooperazione internazionale è infatti il presupposto indispensabile di ogni forma di contrasto al traffico che voglia essere realmente efficace: esso, per la sua stessa natura, è un

¹ Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime

crimine transnazionale e può quindi essere combattuto solo grazie a strumenti che prevedano la collaborazione fra i vari Stati coinvolti nel fenomeno (siano essi Paesi di origine, di transito o di destinazione della tratta).

Una particolare attenzione viene dedicata all'aspetto delle prevenzioni. La tratta, infatti, affonda le sue radici nella povertà, nell'ignoranza, e nella discriminazione di cui spesso donne e minori sono oggetto nei propri Paesi di origine.

A livello nazionale, l'importanza che l'Italia attribuisce all'opera di prevenzione è testimoniata anche dalla previsione nel Disegno di legge presentato dal Governo in materia di lotta alla tratta di persone, di una norma, l'art. 5, che attribuisce ai Ministri dell'Interno, della Giustizia, del Lavoro e delle Politiche Sociali e per le Pari Opportunità il compito di organizzare "corsi di addestramento del personale, incontri internazionali ed ogni altra iniziativa diretta a prevenire la tratta di persone".

AZIONE A LIVELLO MULTILATERALE ED EUROPEO

Sul piano multilaterale, sono stati adottati diversi provvedimenti miranti a rafforzare la lotta alle attività illecite connesse allo sfruttamento di esseri umani, con particolare attenzione alle categorie più vulnerabili quali donne e minori.

Innanzitutto, va segnalata la firma della **Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale** e dei due annessi **Protocolli** sullo *smuggling* (traffico di clandestini) e sul "*trafficking*" (tratta di donne e minori a fini di prostituzione).

Sempre sul piano multilaterale, si ricorda l'adozione del **Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo**, dedicato alla vendita, pornografia e prostituzione infantile, finalizzato e firmato in occasione del Vertice del Millennio (New York 6-7 settembre 2000), al termine di un lungo ed articolato dibattito. Il Protocollo, (che l'Italia sta ratificando in questi giorni) impegna gli Stati a mettere in atto misure incisive per la lotta alla prostituzione infantile e alla pedofilia, proteggendo le vittime anche dallo sfruttamento legato al diffondersi del "turismo sessuale" ed alle nuove tecnologie informatiche. Esso ha evidentemente punti di contatto con il Protocollo di Palermo, tenuto conto che ai sensi dell'articolo 2 la "vendita del minore deve intendersi come ogni atto o transazione con cui un minore viene trasferito da una persona o da un gruppo di persone a un altro dietro compenso o ogni altro corresponsione" e comprende l'offerta, la consegna, l'accettazione di un minore a scopo di: sfruttamento sessuale, il trasferimento di organi con profitto, l'utilizzo dei minori nel lavoro forzato.

Ancora, si sottolinea la messa a punto da parte dell'OIL della **Convenzione Relativa al Divieto ed alla Immediata Eliminazione delle Peggiori Forme di Lavoro Minorile**, siglata a Ginevra nel giugno 1999, e ratificata dall'Italia nel maggio 2000. L'articolo 1 di detta Convenzione evidenzia il carattere di particolare urgenza con il quale il problema dello sfruttamento del lavoro minorile deve essere affrontato, quanto meno nelle sue forme peggiori. E tra le forme peggiori vi sono appunto "*tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe; la vendita, la tratta, la servitù per debiti, l'asservimento, il lavoro forzato, compreso il coinvolgimento nei conflitti armati; l'impiego, ingaggio, offerta di minori a fini di prostituzione, produzione di materiale pornografico, o spettacoli pornografici*". Il nostro Paese ha dato un importante contributo alla finalizzazione dell'atto internazionale e sostiene campagne di sensibilizzazione affinché la Convenzione venga ratificata al più presto dal maggior numero di Paesi possibile, ed in particolare da quei Paesi in cui più frequente ed intollerabile è il ricorso allo sfruttamento del lavoro del minore.

Infine, si ricorda che lo Statuto di Roma della **Corte Penale Internazionale** include la riduzione in schiavitù nella sua lista di crimini contro l'umanità, definendola come "*l'esercizio su una persona di uno o*

dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale”.

Sul piano comunitario, l'Italia si è sempre impegnata affinché la lotta al traffico degli esseri umani rientrasse fra le priorità dell'Unione europea. L'attività delle istituzioni comunitarie in questo settore risale al 1997, data in cui fu adottata **un'azione comune del Consiglio per la lotta contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini**, che, tenuto conto delle dimensioni sempre più preoccupanti assunte da tali gravi forme di criminalità organizzata internazionale, ha impegnato gli Stati membri, nel rispetto delle proprie norme costituzionali e tradizioni giuridiche, a rivedere le legislazioni nazionali al fine di considerare le attività criminali connesse a tali fenomeni come reati penali e a prevedere le relative sanzioni.

Con l'entrata in vigore del **Trattato di Amsterdam**, l'azione dell'Unione europea per la lotta contro tali fenomeni, ha trovato nuovi presupposti normativi e politici per effettuare un salto di qualità e divenire più efficace ed incisiva. Essa si inserisce infatti nel quadro degli obiettivi definiti ad Amsterdam (art.29 del TUE) e dal **Consiglio Europeo di Tampere** (punti 23 e 48 delle conclusioni) in vista della creazione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". In particolare, a Tampere, i Capi di Stato e di Governo hanno sancito l'impegno ad adottare norme che prevedano "sanzioni severe" contro la tratta degli esseri umani, invitando il Consiglio ad adottare, sulla base di una proposta della Commissione, una normativa a tal fine, ed indicando la tratta degli esseri umani fra i settori di particolare importanza sui quali concentrare in via prioritaria gli sforzi volti al ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali.

Nel quadro di tali obiettivi, ed a seguito dell'impulso fornito dal **Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira** del 19 e 20 giugno 2000 all'adozione di iniziative legislative volte a contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani, nel dicembre del 2000 la Commissione ha predisposto una **Comunicazione** dal titolo "Lotta alla tratta degli esseri umani e lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile: due proposte di decisione quadro". Con tale Comunicazione, la Commissione, dopo aver evidenziato come la tratta degli esseri umani abbia ormai acquisito una dimensione mondiale, ha proposto un'impostazione globale e multidisciplinare delle azioni di prevenzione e contrasto di tale grave fenomeno, basata su due linee direttrici: da un lato, progetti ed iniziative specifiche da realizzare nel quadro dei programmi di finanziamento "STOP" e "DAPHNE"; dall'altro, l'adozione di appositi strumenti legislativi al fine di definire un quadro di disposizioni comuni per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri. A tale riguardo si segnala la recente adozione (luglio 2002), da parte del Consiglio dell'Unione Europea, di una decisione quadro sul traffico degli esseri umani.

L'ATTIVITA' DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Lo strumento principale delle azioni di prevenzione resta tuttavia la cooperazione allo sviluppo, che mira ad eliminare le condizioni sociali ed economiche che favoriscono il diffondersi di fenomeni della tratta.

E' ormai opinione condivisa che qualsiasi politica di sviluppo economicamente ed umanamente sostenibile debba tenere in massimo conto il pieno coinvolgimento delle donne. In un contesto che vede la donna ridotta a pura merce, il cui valore dipende sostanzialmente dal ricavato del suo sfruttamento, non è possibile impostare e perseguire interventi di cooperazione. Prevenire e combattere lo sfruttamento della donna e il traffico che ne rappresenta una inevitabile conseguenza diviene quindi una assoluta priorità per poter costruire una prassi di cooperazione sostenibile. L'attenzione del Governo italiano per la difesa e la promozione dei diritti delle donne è da tempo riconosciuta sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, la tematica di genere costituisce infatti una componente trasversale imprescindibile dei programmi di sviluppo umano.

Per quanto riguarda le persone minori di età (bambini/e, adolescenti, ragazzi/e) l'attenzione e l'azione in loro favore, quali persone soggetti di diritto e importanti agenti di sviluppo economico e sociale sostenibile e di lotta alla povertà, si è intensificata e rafforzata in questi ultimi anni, anche attraverso la ratifica di Protocolli e di Convenzioni internazionali e con l'emanazione di leggi e norme nazionali.

Si evidenzia che i programmi indirizzati alle persone di minore età e quelli rivolti alle persone maggiorenni sono realizzati con metodologie distinte in considerazione sia dei Protocolli e delle Convenzioni internazionali che dalle relative leggi di ratifica approvate dal Parlamento italiano².

Tra le priorità dell'azione italiana a tutela dei minori figurano:

- la promozione del rispetto dei diritti dei minori e la lotta ad ogni forma di discriminazione e di sfruttamento,
- la prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile, con particolare riguardo alle forme intollerabili di schiavitù moderna;
- la prevenzione e lo sradicamento delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale dei minori ai fini commerciali e degli aspetti connessi al turismo sessuale e alla pornografia avente per oggetto i minori;
- il sostegno alla integrità fisica e psichica dei minori, contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura;
- la prevenzione e il contrasto di fenomeni aberranti quali la tratta dei bambini e delle bambine, gli stupri etnici, il commercio degli organi, l'utilizzo dei bambini-soldato.

Particolare attenzione viene data alle iniziative di prevenzione di situazioni di rischio per i minori e per le donne capofamiglia, con particolare riguardo alle adolescenti madri che richiedono, in sintonia con i nuovi indirizzi OCSE/DAC, un approccio multisettoriale che coinvolga le Istituzioni a livello centrale e gli Enti Locali e la Società Civile, rafforzando le reti delle associazioni esistenti sul territorio.

La grave violazione dei diritti umani ed in particolare dei diritti del/la fanciullo/a perpetrata dalla criminalità organizzata attraverso il traffico transnazionale di bambini e di donne spesso ancora adolescenti per il loro sfruttamento a fini economici sono divenute tematiche prioritarie della Cooperazione Italiana. Per combattere tale fenomeno il Governo italiano ha promosso Convegni e Conferenze, ha ratificato le principali Convenzioni e Protocolli internazionali sul tema specifico. Nel

² la legge 31 dicembre 1991, n.276 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del Fanciullo (New York 1989); la legge 25 maggio 2000, n.148 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione n.182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione nonché della Raccomandazione n.190 sullo stesso argomento, adottate dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro durante la sua ottantesima sessione tenutasi a Ginevra il 17 giugno 1999; la legge 11 marzo 2002, n.46 recante: "Ratifica ed esecuzione dei Protocolli opzionali alla convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000; la legge 3 agosto 1998, n.269 recante "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù" derivante dalla approvazione da part e del Governo italiano del Piano d'Azione governativo della Conferenza mondiale sullo traffico e sfruttamento sessuale di minori di Stoccolma promossa da UNICEF ed ECPAT nel 1996.

Protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, sopprimere e punire il traffico di persone, particolarmente di donne e bambini - Protocollo di Palermo - a sostegno della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale - CTOC - del 15 novembre 2000, nel 2001.

quadro delle iniziative a livello U.E., l'Italia, insieme alla Svezia, in qualità di capofila per l'Unione Europea sulle tematiche dei *Diritti Umani - Democrazia e Buon governo*, hanno avviato, nell'ambito dei seguiti del Vertice UE/Africa, l'elaborazione di un Piano d'Azione contro il traffico di esseri umani in Africa. In proposito, è in corso di svolgimento a Stoccolma, la riunione di esperti dei Paesi membri UE e dei Paesi Africani.

Un elemento che favorisce il traffico dei minori e il loro sfruttamento nelle forme peggiori è rappresentato dalla mancanza, nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo, di un efficace sistema di iscrizione all'anagrafe. Il fenomeno è particolarmente diffuso per le bambine a causa della persistente e diffusa discriminazione di genere ai fini del loro sfruttamento sessuale e per favorire i matrimoni precoci.

Violenza, traffico e sfruttamento nelle forme peggiori del lavoro minorile, presenza di fattori sociali e culturali ostativi dello sviluppo, costituiscono condizioni strutturali che impediscono lo sviluppo dei Paesi in quanto causa ed origine ad un tempo di povertà, di conflitti e di aumento della criminalità.

Per combattere questo fenomeno l'Italia ha istituito a livello nazionale con l'Osservatorio Nazionale dei Bambini e degli Adolescenti, una vasta coalizione che va dall'impegno e coinvolgimento delle Istituzioni centrali (Ministeri Interni, Giustizia, Pari Opportunità, Affari Sociali, Esteri, ecc.) e degli Enti Locali a quello con le Organizzazioni non governative impegnate sulla tematica specifica, coinvolgendo tutta la società civile.

A livello internazionale, e innanzitutto a livello U.E., i Paesi devono coalizzarsi ed esprimere una politica comune di lotta al traffico ed alle organizzazioni criminali che lo gestiscono, nonché programmi di cooperazione internazionale di lotta al traffico ed allo sfruttamento degli esseri umani quale nuova forma di schiavitù non legale. Le Agenzie delle Nazioni Unite (es. OIM, ILO, UNICEF, UNICRI, ecc.) e le Organizzazioni internazionali non governative maggiormente impegnate sulla specifica problematica (es. ECPAT, Save the Children, Terre des Hommes, Anti-Slavery International, ecc.) devono coalizzarsi per esprimere politiche comuni e coordinare le proprie attività per rendere più efficaci gli interventi.

Vi è necessità di sviluppare un programma comune da perseguire a tutti i livelli, tenendo conto che il traffico di esseri umani è un crimine contro l'umanità. Si tratta di un fenomeno di assoluta gravità, che va assumendo dimensioni sempre più estese e coinvolge, molto spesso, direttamente il nostro Paese. In Italia sono circa 30.000 le persone trafficate; il 38% di queste risulta essere minorenni, di età compresa tra gli 11 e i 18 anni.

L'Italia ha finanziato diverse iniziative – realizzate in collaborazione con Organizzazioni internazionali, ONG, Regioni ed Enti locali italiani - che affrontano in contesti diversi e con diverse modalità la questione del traffico e dello sfruttamento di donne e minori. Queste riguardano la maggior parte delle aree geografiche da cui origina il fenomeno. Tuttavia, i programmi di intervento più risalenti sono senz'altro quelli indirizzati verso l'Europa orientale e Balcanica, realizzate in collaborazione con l'OIM nel quadro del Patto di Stabilità per il Sud Est Europa (Tavolo III Sicurezza), *Sub Table* Giustizia ed Affari Interni, Gruppo di lavoro *Trafficking in Human Beings*.

“Programma di informazione per l'Albania” - 1997/1999

L'iniziativa era specificamente focalizzata su una campagna di sensibilizzazione sulle conseguenze dell'immigrazione irregolare dall'Albania. Il progetto è stato realizzato attraverso una stretta collaborazione con i media albanesi. Tra gli interventi più significativi, l'avvio di una serie di programmi radiofonici e televisivi tesi a rispondere ad obiettivi di prevenzione della migrazione irregolare.

***“Misure di prevenzione e lotta alla tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale”
informazione e sensibilizzazione in Albania – 1999/2000. Valore dell’iniziativa Euro 250.000,00.***

Il progetto ha consentito di realizzare in primo luogo una campagna di informazione in Albania specificamente intesa a prevenire la tratta di giovani donne verso l'Italia evidenziando il grave impatto del fenomeno a livello sociale e sanitario. L'opera di sensibilizzazione istituzionale e sociale è stata realizzata attraverso il coordinamento di una rete di interlocutori/operatori nei paesi di origine e in Italia. Il progetto ha inoltre fornito assistenza al ritorno volontario e al reinserimento sociale nei paesi di origine della regione balcanica e dell'Europa Centro Orientale di donne sottrattesi al circuito di sfruttamento cui erano soggette in Italia.

“Ritorno e reintegrazione di donne vittime di tratta dal Kosovo” – 1999/2000

Il progetto ha rappresentato la componente operativa di una più vasta iniziativa di prevenzione della tratta di esseri umani in Kosovo. Il “Programma di prevenzione anti-tratta” era inteso a coordinare e realizzare attività di sensibilizzazione con e per la società civile e gli attori della comunità internazionale e locale, comprese le autorità preposte all'applicazione delle normative. Attraverso tali attività si è inteso sviluppare reti di assistenza per le vittime e rafforzare le capacità locali di prevenzione del fenomeno. Le attività a tutela delle vittime prevedevano l'assistenza alla partenza ed il trasporto nei paesi di origine, la prima accoglienza in case-rifugio, interventi di reintegrazione nel paese di origine ed il monitoraggio di tale processo. Inoltre, il progetto ha consentito di raccogliere sistematicamente informazioni e condurre una valutazione la più completa possibile del fenomeno in Kosovo.

***“Misure di contrasto alla tratta di esseri umani, i particolare donne e minori, da/attraverso le
Regioni Balcanica e Adriatica” – 2000/2001.***

Si tratta di una iniziativa più estesa, con una spiccata componente regionale che l'OIM ha proposto all'attenzione del Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale. Il progetto ha inteso promuovere e rafforzare, seguendo il modello operativo di assistenza al ritorno volontario e alla reintegrazione di vittime di tratta, le capacità tecniche delle autorità governative e della società civile nei paesi di origine e transito del fenomeno, attraverso la rete degli Uffici OIM presenti nella Regione Balcanica e nell'est europeo. Attraverso il rafforzamento delle reti istituzionali e di assistenza locali, il progetto ha inteso sostenere le capacità operative di risposta al fenomeno in tali Paesi, allo scopo di prevenire efficacemente la tratta di giovani donne, contrastare la criminalità organizzata e fornire adeguata assistenza alle vittime.

I programmi finora illustrati sono al momento esauriti. Si tratta tuttavia di un fatto contingente, non certo il segnale di una diminuita attenzione dell'Italia verso il fenomeno. L'OIM infatti ha recentemente presentato alla Cooperazione italiana, nuovi progetti per la continuazione delle attività anti-tratta nei Balcani. Tuttavia, le rotte del traffico di donne e minori sono drammaticamente in aumento. L'azione italiana si sta quindi estendendo per coinvolgere anche Paesi africani, dell'America meridionale e del Sud – Est Asiatico.

Verranno quindi descritte brevemente le più recenti iniziative realizzate o in corso di realizzazione da parte dell'Italia, per sottolineare l'impegno concreto dell'Italia nel contrasto del *trafficking* con un'attenzione particolare ai minori, che di questi programmi sono in larga parte i principali beneficiari.

- **UNICEF/IRC Firenze: Africa: “Policy Responses” per la preparazione del Piano d'Azione U.E. contro il traffico di esseri umani - donne e minori – in Africa** nell'ambito delle consultazioni U.E. Africa dove l'Italia insieme alla Svezia è referente per la tematica specifica e in vista della predisposizione dei documenti strategici da presentare al prossimo Vertice U.E. che si terrà in Portogallo nel primo semestre 2003. La ricerca, basata su di un primo studio sul traffico di

bambini in Africa, è stata pubblicata nella collana “Innocenti Insight” intitolata “*Child Trafficking in West Africa: Policy Responses*” in otto Paesi dell’Africa Occidentale (Benin, Burkina Faso, Camerun, Costa d’Avorio, Gabon, Mali, Nigeria e Togo) e analizza le possibili politiche e linee d’azione contro il traffico dei minori. Tale ricerca, la prima realizzata su questo tema in Africa, è stata finanziata dalla Cooperazione italiana con un **Contributo di Euro 40.000**. La collaborazione tra Governo italiano e l’Innocenti Research Centre continua. A seguito dell’esperienza maturata, è stato chiesto all’IRC di collaborare con il Governo svedese alla fase preparatoria nella definizione di un piano di azione contro il traffico di bambini in Africa. Tale progetto raccoglierà dati ed informazioni su tutti i Paesi dell’Africa (53 Paesi) fornendo così un quadro d’insieme dell’intera situazione nell’intero continente. In particolare saranno analizzati gli strumenti legislativi locali, la presenza di accordi multilaterali e regionali così come la rilevanza delle strategie nazionali di lotta al traffico, mappando inoltre le principali rotte del traffico e individuando i principali protagonisti nelle azioni di lotta e contrasto. **Contributo italiano i 51.550 Euro.**

- **Iniziativa OIM/Cooperazione Italiana** – Lotta al traffico di minori – Mali e Costa d’Avorio - a scopo di sfruttamento delle peggiori forme di lavoro minorile. Iniziativa in favore dei bambini e adolescenti provenienti dal Mali, trafficati a scopo di sfruttamento del lavoro minorile nelle piantagioni di cacao e di cotone nella confinante Costa d’Avorio. **Contributo DGCS del valore di circa 360.000 Euro.**
- Programma OIM – Nigeria: misure di contrasto al traffico di donne e minori dalla Nigeria e per la Prevenzione dell’HIV/AIDS ed altre malattie sessualmente trasmissibili. Contributo italiano di Lit 1.500.000.
- Programma UNICRI/NIGERIA – *Progetto contro la tratta di donne e bambini dalla Nigeria in Italia* (in collaborazione con ECPAT). L’iniziativa è parte *del Programma Mondiale contro il Traffico di Esseri Umani*, lanciato nel febbraio 1999 dall’ODCCP e realizzato da CICP e UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*). L’iniziativa è finalizzata a contrastare la criminalità organizzata nel traffico di bambini e adolescenti a fini sessuali. Valore 840.000 Euro.
- **Iniziativa UNICEF/Cooperazione Italiana** in favore dei bambini e degli adolescenti vittime di tratta e sfruttamento sessuale commerciale nell’area **EAPRO** (*East Asia and the Pacific Regional Office*) e specificamente nei seguenti Paesi: Cambogia, Vietnam, Laos, Indonesia, Filippine e Thailandia. Attraverso tale iniziativa l’UNICEF ha inteso dare attuazione alla Convenzione ILO n.182 e alla correlata dichiarazione n.190 contro le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile – ratificata dall’Italia a luglio 2000. L’iniziativa è stata lanciata in occasione della recente Conferenza Internazionale di Yokohama – dicembre 2001 - in tema di sfruttamento sessuale commerciale minorile, organizzata congiuntamente al Governo giapponese, dall’**UNICEF e da ECPAT International** (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes*). **Contributo italiano 5.165,000 Euro.**
- **Iniziativa UNICEF/Cooperazione Italiana** in favore dei bambini e degli adolescenti vittime di tratta, abuso e sfruttamento sessuale commerciale nella Regione Centro Americana/Caraibi (*The Americas and Caribbean Regional Office - TACRO*) e specificamente nei seguenti Paesi: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, Belize e Messico. La strategia di fondo dell’iniziativa regionale tiene conto delle raccomandazioni emerse a seguito della Conferenza Internazionale di Yokohama (17-20 dicembre 2001) in tema di Sfruttamento Sessuale Commerciale dei Minori e, più recentemente, dal documento conclusivo della Sessione Speciale dell’Assemblea delle Nazioni Unite per il decennale della Dichiarazione ONU dell’Infanzia “World Fit for Children”. **Contributo italiano 2.680.000 Euro**

- **Programma UNICEF/Cooperazione Italiana in REPUBBLICA DOMINICANA** – *Per la prevenzione e l'eliminazione delle forme peggiori di sfruttamento dei minori e del turismo sessuale in danno dei minori* (in collaborazione con ECPAT). Il programma si propone di affrontare il grave fenomeno dello *Sfruttamento Sessuale Commerciale Minorile (SSCM)* che nella Repubblica Dominicana va assumendo dimensioni molto rilevanti soprattutto a causa del notevole aumento del turismo di massa, attirato dal moltiplicarsi di insediamenti turistici nelle più suggestive località dell'Isola Caraibica, dal costo della vita relativamente basso, dal clima favorevole e dalla disponibilità e socievolezza degli abitanti. **Valore circa 800.000 Euro.**

RACCOMANDAZIONI

1. Un'azione di cooperazione realmente efficace non può prescindere dal coinvolgimento dei Paesi di origine del traffico, sia a livello istituzionale, sia a livello di comunità locali.
2. I programmi di sviluppo devono mirare a rimuovere quegli ostacoli di natura sociale, economica, culturale, che favoriscono il fenomeno della tratta. Importante dunque sostenere tutti i programmi di genere, che mirano a rafforzare la posizione della donna nei Paesi di origine (diffusione del microcredito per favorire la piccola imprenditoria femminile, azioni di sostegno alle donne capofamiglia ecc.)
3. E' importante favorire il cd. "approccio integrato": privilegiare, quindi, programmi che prevedono, accanto ai tradizionali interventi in materia di sviluppo sociale e lotta alla povertà anche interventi mirati a rafforzare le capacità istituzionali degli attori locali chiamati a gestire il fenomeno (funzionari di Polizia, magistrati, ecc.).
4. Incentivare nei Paesi di origine l'adozione di normative che rafforzino sul piano legale la posizione di donne e minori, ostacolando pratiche quali i matrimoni precoci, lo sfruttamento della prostituzione infantile ecc. In questo ambito, dovrebbero essere sostenuti anche programmi di rafforzamento di anagrafe ed altre strutture di Stato civile.
5. Un'ipotesi percorribile potrebbe essere quella di affiancare ai tradizionali strumenti di collaborazione bilaterale in campo migratorio (es. Accordi di riammissione) specifici programmi antitratta. All'interno dei flussi irregolari sono presenti infatti vittime della tratta: è quindi indispensabile un approccio differenziato. Un esempio in tale senso può essere rappresentato dalla cooperazione in materia esistente fra Italia e Nigeria, dove, accanto all'Accordo di riammissione vi sono programmi per il contrasto del trafficking ed il reinserimento delle vittime. Clausole di questo tipo potrebbero essere introdotte negli Accordi di riammissione che l'Unione Europea decida di negoziare con Paesi di origine.
6. E' indispensabile la componente informativa. Per combattere ogni tipo di traffico di esseri umani (compreso lo *smuggling*) è necessario lanciare campagne di informazioni sui rischi a beneficio delle potenziali vittime.

*Red. Paola Viero, Esperta, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo e
Francesca Santoro, Segr. Di Legazione, Direzione Generale Italiani all'Estero e Politiche Migratorie*

PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME DI TRATTA: CONTRIBUTO DEL MINISTERO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

In attuazione delle raccomandazioni emerse in sede europea e delle sollecitazioni delle associazioni maggiormente attive nel settore, il Governo italiano ha risposto, con l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 D.lgs. n. 286/98 e del suo Regolamento attuativo (D.P.R. 31.8.99 N. 394), con prontezza ed in modo efficiente al crescente allarme costituito dal traffico di persone. Azione riconfermata, tra l'altro, anche nei contenuti dell'ultimo testo di legge in materia di immigrazione e di asilo approvato dal Senato della Repubblica l'11 luglio 2002.

L'articolo 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/98) prevede il **rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale** al fine di "consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale" (art. 18, comma 1).

La caratteristica più rilevante di tale tipo di permesso risiede nella precisa volontà del Legislatore di aiutare la vittima del traffico di esseri umani. In questa prospettiva concede alla vittima la possibilità di recidere il vincolo che la lega al proprio persecutore e le permette al tempo stesso di intraprendere un percorso di inserimento che può essere duraturo e definitivo.

L'articolo 18 è stato unanimemente riconosciuto sia in sede nazionale che internazionale come una efficace normativa di contrasto del fenomeno legato al traffico di esseri umani. Più in dettaglio la misura introduce un forte elemento **innovativo** attraverso un doppio percorso, quello **giudiziario** e quello **sociale**, senza che uno influenzi l'altro. Infatti il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non è in alcun modo subordinato all'obbligo di denuncia da parte della vittima, consentendo quindi, la possibilità di un recupero sociale e psicologico che porti successivamente a un clima di fiducia e di eventuale collaborazione giudiziaria.

La proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere effettuata oltre che "dal procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento" anche "dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi" titolari dei progetti di protezione sociale. Successivamente il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il permesso di soggiorno per protezione sociale ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno.

Nel Regolamento di attuazione (D.P.R. 31.8.99, n. 394) è previsto - tra l'altro - che :

art. 25 (Programmi di assistenza ed integrazione sociale):

"I programmi di assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18 del testo unico, realizzati a cura degli enti locali o dei soggetti privati convenzionati, sono finanziati dallo Stato nella misura del 70%, a valere sulle risorse assegnate al Dipartimento per le pari opportunità, ai sensi dell'art. 58, comma 2, e dall'ente locale, nella misura del 30%, a valere sulle risorse relative all'assistenza."(comma 1);

"Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità, è istituita la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del testo unico, composta dai rappresentanti dei Ministri per le pari opportunità, per la solidarietà sociale (attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali), dell'interno, e di grazia e giustizia (attuale Ministero di giustizia)"(comma 2).

Il D.M. 23.11.1999, nel fissare i criteri e le modalità di selezione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale, individua due tipologie di programmi finanziabili:

- i programmi di protezione sociale, **finalizzati ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime della tratta;**

- **le azioni di sistema** dirette a supportare tali programmi attraverso campagne di sensibilizzazione, indagini e ricerche sull'andamento del fenomeno, attività formative per gli operatori pubblici e privati impegnati nei programmi di protezione sociale, attività di assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti.

PROGETTI DI PROTEZIONE SOCIALE

In applicazione dell'articolo 18 il Dipartimento per le pari opportunità dal 1999 al 2001 ha co-finanziato 154 progetti di protezione sociale, concernenti l'intero territorio nazionale, con particolare attenzione alle zone a più elevato "rischio" di criminalità.

I progetti sono destinati a **donne e minori stranieri vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale.**

I progetti sono articolati in varie fasi legate tra loro:

- la prima, prevede un percorso di assistenza e protezione sociale, dal primo contatto (unità di strada, numero verde, intervento forze di polizia, cliente, ecc..) all'accoglienza presso strutture residenziali ad indirizzo segreto, all'ottenimento del permesso di soggiorno, all'assistenza legale, al supporto psicologico al fine di ritrovare la propria autonomia e identità socio-culturale;

- la seconda fase ha come obiettivo principale l'integrazione sociale e prevede interventi finalizzati all'orientamento e all'inserimento lavorativo attraverso corsi di formazione e di apprendimento della lingua italiana e borse lavoro, ecc.. Parallelamente può iniziare il percorso giudiziario con l'eventuale denuncia da parte della vittima.

I progetti di protezione sociale possono essere presentati sia da regioni, province e comuni, che da soggetti privati regolarmente iscritti nella terza sezione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati.

I progetti hanno una durata massima di 12 mesi e la Commissione interministeriale ha provveduto, in determinati casi, a finanziare i cosiddetti programmi di continuità.

Dall'esame ponderato dei dati provenienti dalle istituzioni e dalle ONG è possibile con sicurezza affermare che il "sistema dell'art. 18" ha senz'altro reso possibile, non solo l'ottenimento di un congruo numero di permessi di soggiorno, ma soprattutto una efficace rete di assistenza per le vittime della tratta.

AZIONI DI SISTEMA 1999, 2000 E 2001.

Nel quadro delle azioni di sistema individuate con decreto ministeriale del 23 novembre 1999, emanato ai sensi dell'art. 25 del D.P.R. n. 394/99, la Commissione interministeriale istituita per l'attuazione dell'art.

18 del T.U. sull'immigrazione, ha avviato una campagna di sensibilizzazione diretta, in particolare, alle donne vittime della tratta e comunque rivolta all'opinione pubblica italiana in generale sul fenomeno in parola e sulle possibilità offerte dalla legislazione italiana per sottrarsi alle organizzazioni criminali attraverso i progetti di protezione sociale.

Tale campagna di sensibilizzazione realizzata attraverso spot televisivi sulle reti Rai e Mediaset, spot radiofonici, manifesti murali, adesivi in 10 lingue dei più importanti Paesi di origine della tratta, ha avuto anche una amplissima diffusione tramite i progetti di protezione sociale, gli enti locali, le organizzazioni laiche e religiose.

La campagna di sensibilizzazione ora descritta ha contestualmente pubblicizzato l'attivazione del progetto Numero Verde anti-Tratta nazionale che rappresenta uno strumento fondamentale per consentire alle vittime di entrare in contatto con coloro che validamente possono aiutarle.

Il servizio Numero Verde – avviato formalmente alla fine del luglio 2000- si compone di **una postazione nazionale** (con circa venti operatori attivi giorno/notte) e di **14 postazioni locali** (con circa 80/90 operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli Enti locali (perlopiù Province e Comuni, con l'eccezione di due Regioni: l'Emilia Romagna e la Puglia). Questi ultimi per la loro operatività si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori esperti.

Le postazioni sono dislocate in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti di protezione sociale: si realizza così un'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime.

Da una attenta analisi dei risultati relativi al periodo luglio 2000 a marzo 2002 i dati che appaiono confermano la bontà del servizio telefonico attivato.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri - ha inoltre finanziato due progetti:

- **"Monitoraggio nazionale dell'attività dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti"**, coordinato dal Ministero della Giustizia;
- **"Azione di sistema per assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine"**, coordinato dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Tale programma, nello specifico, si propone di rendere disponibile e praticabile l'opzione del ritorno volontario assistito tra i percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle beneficiarie dell'azione di sistema. Dalla data di inizio del programma, luglio 2001, ad oggi sono stati assistiti **80 casi** di diversa provenienza geografica (Moldavia, Ucraina, Romania, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Repubblica Federale di Jugoslavia, Albania, Estonia, Bielorussia).

Red. C. Baglioni, Dipartimento Pari Opportunità

COOPERAZIONE DI POLIZIA: CONTRIBUTO DEL MINISTERO DELL'INTERNO

IL FENOMENO

Il traffico di esseri umani ha acquisito ormai una dimensione mondiale e coinvolge decine di migliaia di persone, in particolare di donne e bambini che ne sono le principali vittime.

Nell'ultimo quinquennio, infatti, l'immigrazione clandestina ed il traffico di esseri umani hanno assunto livelli talmente macroscopici che - in virtù degli enormi risvolti economici che vi ruotano attorno - sono divenuti i principali "business" in cui operano ramificate holding criminali transnazionali.

Tale fenomeno ha avuto origine nel continente africano, in quello latino-americano ed asiatico e come destinazione i paesi più industrializzati ed i Paesi membri dell'Unione Europea. Tra le principali cause scatenanti figurano le condizioni di povertà, di disoccupazione e la mancanza di istruzione dei paesi d'origine delle vittime, alle quali viene prospettata la possibilità di acquisire vantaggi economici notevoli attraverso l'attività della prostituzione oppure quella, solo ipotetica, di inserimento nei mercati del lavoro dell'Europa Occidentale, che offrono più floride prospettive di impiego e di retribuzione.

La tratta di esseri umani non comprende soltanto lo sfruttamento sessuale, ma anche lo sfruttamento di manodopera in condizioni vicine alla schiavitù. Le vittime sono soggette a violenza, stupro, percosse e forme estreme di crudeltà, nonché ad altri tipi di pressione e coercizione.

E' opportuno, considerare che tale fenomeno viene abitualmente suddiviso nelle categorie della **tratta degli immigrati (Smuggling of migrants)** e del **traffico di esseri umani (Trafficking of human beings)**, che è finalizzato allo sfruttamento delle persone che ne sono oggetto. Tale distinzione si è imposta, inizialmente, in relazione al tipo di rapporto tra trafficante e migrante, laddove nel primo caso le persone vengono reclutate direttamente dagli organizzatori e gestori del traffico, attraverso l'utilizzo della violenza, del ricatto e dell'inganno, per rispondere ad una domanda di mercato esistente nei Paesi di destinazione; nella seconda ipotesi, gli stessi individui oggetto dello sfruttamento si fanno parte attiva rivolgendosi ai rappresentanti delle organizzazioni criminali, che offrono concrete garanzie per l'immigrazione nel Paese da lui scelto.

I fattori che spingono migliaia di persone, provenienti dai Paesi più poveri e più instabili del pianeta, ad affrontare viaggi lunghi e pericolosi sono di varia natura. Tra questi, si evidenziano:

- fattori di espulsione, che inducono le persone a fuggire dal proprio Paese per ragione di ordine economico, politico, ambientale e sanitario;
- fattori di attrazione verso i paesi di destinazione, tra i quali si possono includere la consapevolezza dell'esistenza di una domanda di lavoro dequalificato e sommerso, il desiderio di ricongiungersi con i propri familiari, nonché l'errata convinzione, alimentata dalle false informazioni veicolate dalle organizzazioni criminali ma anche dai mass media, di svolgere un lavoro in grado di garantire rapidi ed ingenti guadagni;
- fattori di facilitazione dell'immigrazione clandestina, tra i quali rientra la consapevolezza di poter migrare facilmente avvalendosi di organizzazioni criminali che sono in grado di assicurare l'assenza di controlli alle frontiere.

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI

La recente esperienza investigativa e giudiziaria nel settore ha consentito di ricostruire le caratteristiche fondamentali delle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani verso l'Italia. La struttura organizzativa complessiva che raggruppa i soggetti criminali, operanti tanto nello smuggling che nel trafficking, può essere definita come un "sistema criminale integrato" che agisce secondo una stratificazione dell'attività, a seconda del ruolo assunto:

- livello alto, in cui agiscono le cosiddette organizzazioni etniche, che pianificano e gestiscono lo spostamento dal Paese di origine a quello di destinazione di loro connazionali;
- livello medio, che può essere identificato nelle organizzazioni criminali operanti in territori strategici, in quanto situati nelle zone confinarie con i Paesi di destinazione ovvero con quelli che costituiscono un passaggio obbligato e si occupano anche della fase operativa del viaggio;
- livello basso, costituito da organizzazioni criminali minori che operano sia nelle nazioni di transito sia nelle zone di confine con i paesi di destinazione, che curano materialmente il passaggio del confine.

Le organizzazioni criminali transnazionali hanno raggiunto un alto grado di organizzazione per capacità operative, per composizione numerica che racchiude elementi di diversa nazionalità, e per capacità di operare contemporaneamente in più Paesi ed in più mercati illeciti. Soggetti criminali particolarmente attivi in questo settore sono la criminalità albanese, russa, turca, nigeriana e cinese.

I rapporti tra le organizzazioni criminali che agiscono nei Paesi esteri e le mafie italiane consistono, in particolare, in relazioni d'affari, che si traducono concretamente nello scambio di determinati servizi ovvero di determinati prodotti. Ad esempio, da una parte le mafie italiane consentono lo sbarco dei clandestini sulle coste meridionali pugliesi, calabresi e siciliane, provvedendo al controllo del territorio onde prevenire eventuali azioni di contrasto delle Forze dell'ordine e forniscono assistenza logistica. In cambio, ricevono forniture di partite di droga, di armi, di tabacchi o, in alternativa, un compenso monetario prestabilito per ciascuno sbarco o, ancora, un compenso per consentire l'occupazione del territorio per l'esercizio della prostituzione da parte delle persone oggetto della tratta, che vengono, in questo caso, gestite direttamente dai gruppi stranieri. Rapporti tra mafie italiane ed altre criminalità si sono registrati anche nella reciproca fornitura della necessaria assistenza per favorire l'espatrio di pericolosi latitanti verso il nostro Paese e dall'Italia verso altri Paesi stranieri.

A partire dagli anni ottanta, l'Italia si è trasformata da paese di emigrazione a paese di frontiera. La nostra penisola, infatti, per la sua posizione geografica è diventata un Paese di destinazione o un territorio di passaggio obbligato per raggiungere altri Paesi, europei o extraeuropei.

Gli immigrati vengono introdotti con le modalità più disparate. In particolare:

- in forma legale o apparentemente legale: i migranti, in questo caso, sono muniti di visti temporanei regolari o di passaporti e documenti d'ingresso adeguatamente falsificati. I motivi per i quali si attesta l'entrata in Italia sono generalmente legati al turismo o allo svolgimento di un particolare tipo di lavoro, molto spesso nell'ambito dello spettacolo;
- in forma illegale: i migranti, in questo caso, non sono muniti di documenti di identità. Sprovvisi di un capitale proprio sufficiente per emigrare ovvero sottoposti alla tratta, gli immigrati raggiungono l'Italia in tempi molto più lunghi e affrontano viaggi molto più pericolosi.

Le zone maggiormente interessate al transito di immigrati clandestini sono:

- le coste meridionali (Puglia, Calabria, Sicilia) attraverso l'utilizzo di gommoni, pescherecci e navi che non offrono alcuna garanzia di sicurezza della sicurezza;
- il confine tra l'Italia e la Slovenia, la Francia e l'Austria, dove gli immigrati vengono introdotti a piedi, su auto, pullman, furgoni o TIR muniti di doppiopondo o di apposite intercapedini;
- via aerea, utilizzando grandi e piccoli scali aeroportuali.

Il traffico di esseri umani, sia nella fattispecie del 'trafficking', sia in quella dello 'smuggling' (in quest'ultimo caso, relativamente alle ipotesi in cui i migranti, pur decidendo volontariamente di migrare, non dispongono dei mezzi economici necessari per l'espatrio, per cui s'impegnano a pagare le organizzazioni criminali con il ricavato delle attività che potranno in essere una volta giunti a destinazione), è finalizzato allo sfruttamento economico del trafficato da parte del trafficante, attraverso l'inserimento in specifici mercati illeciti presenti nel Paese di destinazione.

Tra questi figurano il lavoro nero (le organizzazioni di trafficanti sono in grado di fornire, oltre al trasporto ed all'introduzione illegale, un servizio di intermediazione per la manodopera); la prostituzione che rappresenta la più nota e visibile attività di sfruttamento di cui sono oggetto numerose donne, spesso minorenni e provenienti soprattutto dall'Europa centro-orientale, dall'Africa, dall'Asia e dall'America del Sud; l'accattonaggio, in cui sono coinvolti soprattutto i minori di origine slava ed albanese, provenienti da famiglie molto numerose ed estremamente disagiate; il traffico di organi umani del quale, in Italia, non si dispone ancora di prove giudiziarie accertate.

Il settore della prostituzione risulta particolarmente fiorente: le organizzazioni, infatti, si preoccupano di gestire la rete di prostituzione nel suo complesso, fornendo alloggi e documenti falsi, garantendo la mobilità sul territorio.

AZIONE A LIVELLO MULTILATERALE, EUROPEO E NAZIONALE

L'azione del governo italiano in materia di lotta alla tratta si è articolata tanto nelle sedi istituzionali nazionali, quanto in quelle presenti in ambito internazionale.

Sul piano **multilaterale** il nostro Paese ha sottoscritto la Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale e i due annessi Protocolli sullo "smuggling" (traffico di clandestini) e sul "trafficking" (traffico di donne e minori ai fini di prostituzione).

Si ricorda inoltre l'adozione del Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, dedicato alla vendita dei minori ed al commercio di materiale pornografico infantile, il quale è stato finalizzato e firmato in occasione del Vertice del Millennio (New York 6 settembre 2000). Il protocollo che l'Italia sta ratificando in questi giorni impegna gli Stati a mettere in atto misure incisive per il contrasto di tali fenomeni, ed esso può considerarsi come l'anello di congiunzione del Protocollo di Palermo, articolo 2 , ove si prevedono le fattispecie legate alla vendita di un minore ed ogni altra attività illecita che si proponga lo sfruttamento sessuale e l'utilizzo nel lavoro forzato di quest'ultimo.

A livello **europeo**, sin dal 1996, l'Italia si è impegnata attivamente sia sul fronte dell'elaborazione di una legislazione penale ad *hoc*, e parimenti nello sviluppo della collaborazione tra le forze di polizia e l'Autorità Giudiziaria, che su quello della prevenzione del traffico e della tutela delle vittime.

In sede di Commissione Europea è stato esteso il mandato di **Europol** per includervi la tratta di esseri umani e si è anche sollecitata la preparazione di un repertorio delle competenze specifiche ed un elenco di referenti per le forze di polizia. La creazione di Europol ha consentito uno scambio permanente di informazioni tra ufficiali di collegamento dislocati all'Aja, nonché l'analisi delle tendenze del fenomeno e delle metodologie adottate per combatterlo. Accanto al lavoro svolto da Europol, si è sviluppata poi la collaborazione diretta tra le forze di polizia nazionali e migliorata l'organizzazione interna, ad esempio con la costituzione di unità specializzate nella lotta alla tratta. Va notato che la Task Force operativa dei capi della polizia ha già iniziato ad esaminare come avviare concretamente tale collaborazione per combattere la tratta. Dal novembre 1996, il Ministero dell'Interno partecipa al programma **STOP**, inteso a sostenere azioni promosse dalle persone responsabili (pubblici ufficiali e ONG) della prevenzione e della lotta contro la tratta. Nel maggio 1999, con l'entrata in vigore del **Trattato di Amsterdam** la lotta contro tali fenomeni ha trovato nuovi spunti normativi, menzionati in modo esplicito nel titolo VI (cooperazione giudiziaria e di polizia). Anche le conclusioni del **Consiglio di Tampere**, svoltosi nell'ottobre 1999, riconoscono chiaramente la priorità della lotta contro la tratta.

A livello **nazionale**, l'applicazione della precedente legge 40/98 ha permesso di contrastare l'immigrazione irregolare grazie all'adozione di nuove misure specifiche. Tale azione è stata rafforzata dalla nuova legge 198/2002, che ha intensificato il sistema di controlli alle frontiere nazionali, sia sotto il profilo delle risorse umane ad esso destinate, sia sotto il profilo della tecnologia utilizzata avvalendosi di risorse comunitarie (radar mobili, sale operative informatizzate, ecc.). La legge, inoltre, prevede l'istituzione del Comitato per il coordinamento ed monitoraggio delle stesse disposizioni normative, presieduto dal Presidente o dal Vicepresidente del Consiglio e composto dai Ministri interessati alle singole questioni trattate nonché da un presidente di regione o di provincia autonoma.

Sul versante interno, uno strumento specifico d'azione particolarmente innovativo adottato dall'Italia a favore delle vittime, viene descritto nell'art.18 del T.U. 286/98 che prevede la concessione di uno speciale permesso di soggiorno temporaneo (per motivi di protezione sociale) nei confronti di queste ultime e la destinazione di risorse all'attuazione dei programmi di assistenza e di integrazione sociale sempre a loro favore. Alla base di questa previsione normativa vi è la duplice esigenza di proteggere i diritti di tali soggetti ed attuare un'efficace azione di repressione penale. Infatti, si è constatato che è possibile arrivare all'individuazione ed alla condanna dei trafficanti solo se le vittime siano messe in grado di rendere opportune dichiarazioni, poiché si neutralizza il ricatto costituito dal timore di espulsione. (vedi **All.1** dati statistici)

L'attività di studio e di analisi del fenomeno della tratta in Italia, unitamente all'azione di coordinamento governativa, vengono svolti dal Comitato interministeriale di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di donne e minori ai fini di sfruttamento sessuale, istituito nel 1998. Al fine di indirizzare e programmare le risorse previste dall'art.18 è stata istituita, inoltre, apposita Commissione interministeriale, composta di rappresentanti dei Dipartimenti per le pari opportunità e per le Politiche sociali e dei Ministeri dell'Interno e Giustizia.

Attualmente è in discussione in Parlamento un disegno di legge di iniziativa parlamentare (A.S.n.885), che prevede l'introduzione nel codice penale di una specifica fattispecie di reato denominata "Tratta di persone". L'attività volta a contrastare l'immigrazione irregolare dopo l'ingresso sul territorio nazionale, è stata accompagnata da un intenso sforzo diplomatico volto a sottoscrivere e a rendere operativi sia Accordi di riammissione (22 sotto stati sottoscritti dal Ministero dell'Interno) con tutti i maggiori paesi

di emigrazione e di transito verso l'Italia, sia nel menzionare negli Accordi di cooperazione di polizia la tratta di esseri umani tra le attività illecite gestite dalla criminalità organizzata. E' risultata di estrema importanza, inoltre, l'azione volta a spostare i controlli al di fuori del territorio nazionale, verso i paesi di origine e di transito. Da questo punto di vista, ad esempio si rammenta il rinnovo nel luglio 2000 dell'accordo di cooperazione di polizia con l'Albania che ha un valore strategico e risponde all'obiettivo di ampliare la fascia di sicurezza intorno al nostro Paese.

La recente costituzione della S.T.O.P. Team (Stop Trafficking Operation Program) della I.P.T.F.-UN., con l'apporto di personale della Polizia di Stato, al fine di monitorare e controllare , nell'ambito del territorio bosniaco, il fenomeno della tratta di esseri umani, ha riportato, in quest'ultimi giorni alcuni brillanti risultati legati ad operazioni all'interno di alcuni night club.

ARTICOLAZIONE DEGLI UFFICI COMPETENTI

Le problematiche attinenti al fenomeno dell'immigrazione clandestina, e più in generale tutte le manifestazioni criminali connesse al traffico degli esseri umani riconducibili alle più moderne forme di schiavitù: sfruttamento della prostituzione, lavoro forzato ed adozioni illegali, sono da tempo oggetto di una serie di iniziative, curate dalla Polizia di Stato italiana, volte a rendere più efficace l'attività di contrasto sia attraverso il costante monitoraggio dei diversi "flussi immigratori" sia attuando un capillare coordinamento tra gli Uffici dipartimentali e quelli periferici competenti nel settore.

In tale prospettiva, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha ottimizzato l'organizzazione degli Uffici sopprimendone alcuni e creandone altri con competenze più mirate ed attente alle nuove esigenze privilegiando, comunque, il costante raccordo tra gli uffici centrali e periferici. In particolare, all'interno di questi ultimi Uffici, sono state istituite apposite sezioni preposte alle investigazioni sulla criminalità organizzata, con specifiche competenze in materia di contrasto dei reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento della prostituzione. Sempre in seno alle citate articolazioni, da alcuni anni, sono state costituite le Sezioni Criminalità Organizzata che, agendo in ambito interprovinciale, rappresentano un polo di riferimento e di analisi per le attività investigative sulle associazioni di tipo mafioso, includendo anche quelle di matrice extracomunitaria che operano nel traffico degli esseri umani. La strategia organizzativa e investigativa volta a prevenire e reprimere uno dei fenomeni criminali più complessi e destabilizzanti del momento, non può prescindere, però, da una concreta cooperazione internazionale delle Forze di Polizia che deve essere alimentata e raffinata con un costante impegno comune. Le attività di contrasto non possono essere più circoscritte agli aspetti esclusivi della politica di sicurezza ma devono, necessariamente, essere armonizzate con legislazioni sulla materia sempre più omogenee in ambito europeo, raccordandole con le esperienze proprie di organismi info-investigativi di respiro internazionale, in modo tale da distillare il meglio del patrimonio professionale maturato "sul campo". In tal senso, sono già stati fatti dei significativi passi in avanti se si considerano i proficui rapporti di cooperazione internazionale che vengono intrattenuti dalle Forze di Polizia italiane, con gli omologhi organismi investigativi di Paesi europei ed extraeuropei attraverso un costante interscambio informativo con strutture quali l'*Interpol*, l'*Europol* e *S.i.re.n.e.*. Esistono, poi, consolidati canali di collaborazione con agenzie investigative estere con le quali, in diverse occasioni, si è proceduto con successo a complesse attività investigative congiunte. Nell'ottica dell'incentivazione del profilo internazionale di cooperazione, particolarmente significativo è stato il rafforzamento - a cui si è dato impulso nel corso dell'anno corrente - dei rapporti con i Paesi dell'area balcanica, atteso il rilievo assolutamente strategico assunto da tale regione, principale crocevia dei traffici di esseri umani.

Essenziale, per il rapido e dinamico svolgersi delle indagini aventi implicazioni transnazionali, si è rivelato il costante contatto con gli Ufficiali di Collegamento italiani dislocati presso le sedi estere e con quelli delle Polizia straniere presenti in Italia, finalizzato a velocizzare il più possibile lo scambio info-investigativo, soprattutto con quei Paesi che non hanno lo stesso livello di efficienza delle nostre strutture di Polizia. E' stata sottolineata inoltre l'esigenza di instaurare rapporti di collaborazione internazionale, partecipando all'organizzazione di intese operative, in via prevalentemente bilaterale, con i Paesi da cui tradizionalmente hanno origine i flussi di immigrazione illegale. Infatti, sono state avviate collaborazioni operative, a carattere regionale, nelle aree dei Balcani, dell'Egeo e del Mediterraneo occidentale. In particolare, sono stati realizzati costruttivi rapporti di cooperazione con l'Albania, il Montenegro e la Slovenia.

Con la Slovenia è stato recentemente avviato un programma di collaborazione frontiera "pilota" che prevede il pattugliamento del confine terrestre - sia in Italia che in **Slovenia** - con nuclei misti di agenti di entrambe le Forze di Polizia.

Con l'**Albania**, invece, è stata avviata, sin dal 1997, una cooperazione finalizzata, altresì, alla consulenza in favore di quelle Forze di Polizia che sono state riorganizzate, addestrate e dotate di apparati tecnologici forniti dal Ministero dell'Interno italiano.

STRATEGIE

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel quadro delle attività di contrasto alle realtà criminali collegate al traffico di esseri umani in tutte le sue più aberranti manifestazioni, ha adottato specifiche iniziative che prevedono coordinati piani di intervento articolati secondo due direttrici, una di carattere preventivo, finalizzata ad un più incisivo controllo del territorio, l'altra a valenza repressiva, diretta ad intensificare le investigazioni in tale specifico settore. In tale prospettiva, l'intensificazione dei controlli alle frontiere rappresenta un importante momento dell'azione di contrasto. Esso consente infatti, di raggiungere un duplice obiettivo: impedire gli ingressi illegali e allo stesso tempo raccogliere, ove possibile, utili elementi investigativi come ad esempio testimonianze dei clandestini, rilevazione delle impronte digitali, dati e informazioni che emergono dalle perquisizioni e ispezione di veicoli e natanti. Nel medio periodo, tale misura ha determinato alcuni cambiamenti delle rotte tradizionalmente utilizzate per l'ingresso illegale nel territorio nazionale; tale è il caso della frontiera italo-francese di **Ventimiglia**, che costituiva l'ingresso naturale per i flussi immigratori provenienti dal **Marocco** e dall'area del Magreb, attraverso la **Spagna**, che attualmente riveste una residuale importanza in relazione all'esodo di clandestini di etnia curda che dall'Italia raggiungono la **Francia** diretti in **Germania**. Analoga tendenza si è registrata al confine italo-sloveno di **Gorizia**, itinerario privilegiato dai flussi provenienti dall'area balcanica. Anche i clandestini provenienti dall'**Albania**, che utilizzavano il tragitto più breve, via mare, per giungere in Italia, fino al Canale d'Otranto, hanno spostato più a nord i luoghi di approdo.

RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE

Sulla base della pluriennale e consolidata esperienza degli uffici che sono preposti alla lotta del traffico di esseri umani, appare possibile formulare alcune indicazioni alle quali potrebbero essere improntate le future linee guida dell'azione comune dell'Unione Europea. In sintesi:

- Adottare i programmi destinati ai responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (ad es.STOP) e in particolare- corsi di formazione dei funzionari responsabili in materia d'immigrazione e di frontiere esterne che potrebbero essere finanziati dai programmi dell'Unione Europea;
- Cercare di ottenere dati più affidabili circa i diversi aspetti della tratta degli esseri umani grazie al finanziamento di studi e ricerche e alla loro diffusione;
- Migliorare il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda la raccolta e lo scambio di informazioni nonché i lavori in seno ad organismi internazionali come il Consiglio d'Europa;
- Incentivare il dialogo tra le ONG dell'U.E. ed i paesi terzi;
- Effettuare campagne d'informazione destinate a donne nei paesi d'origine del fenomeno illecito ed esercitare maggiori controlli tendenti a scoraggiare i potenziali clienti all'interno dell'U.E.;
- Ratificare i diversi strumenti internazionali per la lotta contro la tratta degli esseri umani e la prostituzione;
- Omogeneizzare le legislazioni applicabili nei diversi Stati membri in tale materia ed incoraggiare l'applicazione di sanzioni penali contro i trafficanti. Sarebbe opportuno che il traffico fosse sanzionato in modo uniforme in tutti gli Stati;
- Intensificare l'utilizzo, per la lotta contro l'emarginazione sociale ed il reinserimento delle vittime della tratta, dei programmi già esistenti in campo sociale ed in materia di istruzione e sanità;
- Fornire assistenza a quei Paesi che desiderino creare centri di accoglienza e riadattamento;
- Agevolare, tra i Paesi membri, lo scambio delle migliori pratiche ed il coordinamento dei servizi sociali e sanitari, da una parte, e i servizi di polizia dall'altra, permettendo così di individuare più facilmente le vittime del traffico.

Red: E. Marotta, F. Amarante, Ufficio Relazioni Internazionali, Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia, Dipartimento per la Pubblica Sicurezza

COOPERAZIONE GIUDIZIARIA NEL CONTRASTO AL CRIMINE

ORGANIZZATO: CONTRIBUTO DELLA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA (DNA)

1. L'evoluzione della criminalità, nel corso del tempo, si è mossa secondo due direttrici: quella rappresentata dal suo sviluppo in forma associativa sempre più strutturata e quella - fenomeno relativamente più recente - contrassegnata dall'assunzione di una dimensione transnazionale.

Se la prima linea dell'evoluzione corrisponde alla ovvia considerazione che l' "unione fa la forza" - e, cioè, che la gestione di attività illecite è più fruttuosa e redditizia se gestita in forma sociale, anziché individuale (lo stesso fenomeno del resto, si è verificato anche nella gestione di attività economiche legali con l'affermarsi di imprese che operano sempre più in forma societaria anziché individuale), la seconda linea evolutiva (quella della transnazionalità) è motivata dalla natura delle "cose" oggetto dei mercati criminali.

Se questi erano dapprima orientati - e tale orientamento non è, naturalmente, scomparso - sui beni immobili (agricoltura, edilizia, appalti di opere pubbliche) a questi si sono aggiunti i beni mobili: dai tabacchi, agli stupefacenti, alle armi, ai rifiuti tossici e nocivi, fino alle persone umane oggetto di immigrazione clandestina o di traffico. Né sono esclusi mercati che, penetrando fin dentro l'uomo, ne commercializzano gli organi.

La "mobilità" delle "cose" oggetto dei traffici - che debbono essere spostate dal "paese di produzione" a quello di destinazione, passando attraverso i territori di "paesi - ponte" - ha determinato il sorgere ed il consolidarsi di sinergie fra i gruppi criminali di vari Stati, dando così luogo alla transnazionalità che caratterizza la moderna criminalità e che riguarda, ovviamente, anche la movimentazione del denaro che trae origine dai mercati illeciti.

Una particolare attenzione, in questo contesto, va riservata al traffico di esseri umani che secondo recenti stime del National Intelligence Council, approvate dal Direttore della CIA, fa affluire nelle casse della criminalità una somma stimabile intorno ai 7 miliardi di dollari l'anno, a seguito dei proventi dello sfruttamento sessuale o lavorativo delle vittime.

Un impegno nella prevenzione e repressione di questa forma di criminalità è imposto non solo da precise linee di politica criminale volte a proteggere i più deboli, ma, per l'Italia - ed altri Paesi - dal fatto che la Costituzione assicura una posizione centrale alla persona umana della quale vuole assicurare la dignità ed il pieno sviluppo. Irrimediabilmente compromessi, invece, dal traffico degli esseri umani.

2. Il traffico di esseri umani è una tipica forma di criminalità transnazionale, come è a tutti noto.

A seguito di una analisi condotta su oltre 2700 procedimenti svolti in Italia e relativi a tale fenomeno criminale, al quale si accompagnano delitti che vanno dal sequestro di persona all'omicidio, dallo sfruttamento della prostituzione alle violenze sessuali, è emerso che gli autori, come le vittime, comprendono cittadini di vari Stati: la Slovenia, l'Albania, la Bosnia, la Cina, la Croazia, la Macedonia, la Federazione Jugoslava, la Nigeria, oltre all'Italia e ad altri Paesi ancora.

Da tale rilievo emerge la fondamentale importanza che assume, per la repressione di questo, come degli altri delitti transnazionali, la cooperazione giudiziaria.

3. Le tappe fondamentali su tale percorso possono essere così sintetizzate:

a) “ravvicinamento o “omogeneizzazione”, già auspicati dal Consiglio Europeo di Tampere dell’ottobre 1999, delle normative relative al traffico ed alle varie fattispecie criminose che ad esso si collegano ed alle quali il traffico è finalizzato.

La via per giungere a questo obiettivo è segnata dalla prossima ratifica della Convenzione (sulla criminalità transnazionale) e del Protocollo Onu (sulla tratta) aperti alla firma a Palermo nel dicembre 2000 e dei due protocolli Onu firmati a New York il 6/9/2000, questi già ratificati in Italia con legge n. 46/2002 e relativi alla vendita e prostituzione dei bambini, alla pornografia mediante la rappresentazione dei bambini ed al coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati.

Alla ratifica dovrà seguire l’introduzione delle correlative disposizioni nell’ordinamento interno degli Stati.

L’Italia è già sufficientemente munita in questo settore, anche se ulteriori iniziative tendono a perfezionare il quadro normativo esistente;

b) L’introduzione di nuovi strumenti di cooperazione giudiziaria.

Nell’ormai constatata “inadeguatezza” – rispetto alla rapidità dei movimenti delle “reti” della criminalità transnazionale – della “rogatoria” e della “estradizione”, il catalogo degli strumenti deve essere arricchito, come sta avvenendo nell’ambito dell’U.E., mediante:

- la creazione di squadre investigative comuni;
- l’introduzione del c.d. mandato di arresto europeo.

Si tratta, in entrambi i casi, “di rompere” il limite che il territorio pone all’esercizio della sovranità degli Stati.

E’ poi necessario potenziare lo scambio, anche senza richiesta, di informazioni utili per intraprendere o concludere indagini o procedimenti, istituito previsto da una pluralità di Convenzioni.

La Direzione Nazionale Antimafia si è attivata in questo settore, mediante la sottoscrizione di verbali di intesa con le Procure Generali di altri Stati.

c) L’attivazione delle strutture di cooperazione giudiziaria e di coordinamento giudiziario, quali i Magistrati di collegamento, la Rete Giudiziaria Europea (della quale è punto il contatto per l’Italia, con riferimento alla criminalità organizzata, la Direzione Nazionale Antimafia) ed Eurojust – istituito in via definitiva, con decisione del Consiglio GAI del 28 febbraio 2002 – che dovrà agire in sinergia con Europol.

d) Sotto il profilo dell’ordinamento interno, per questi, come per altri fenomeni di criminalità transnazionale, è necessaria la concentrazione e specializzazione degli organi di indagine (al fine di poter meglio cogliere i collegamenti e gli snodi delle reti criminali che organizzano e gestiscono i traffici), nonché il loro coordinamento a livello nazionale. Deve essere, inoltre, centralizzata la raccolta e l’elaborazione delle notizie, dei dati e delle informazioni che risultano dalle varie indagini. E’ ciò che avviene in Italia, per quanto riguarda i “delitti di mafia”, con le 26 procure distrettuali della Repubblica –

le uniche, fra le 167 procure, legittimate a svolgere indagini in tale settore – e la Direzione Nazionale Antimafia, che coordina le loro attività, svolge una funzione di impulso alle investigazioni, raccoglie, analizza ed elabora, mediante un completo ed efficiente sistema informatico, i dati e le notizie che emergono dai vari procedimenti.

e) Utili strumenti di contrasto possono, poi, consistere:

- nella previsione del sequestro e successiva confisca dei beni dei quali i condannati per traffico di persone dispongano direttamente o indirettamente, salvo che essi provino la legittima provenienza di tali beni;
- nella protezione di coloro che rendono dichiarazioni collaborative sul traffico, quando da ciò derivi una concreta esposizione a pericolo. La protezione, in base ad opportuni accordi, deve essere estesa anche ai parenti dei soggetti che collaborano e che si trovano in un Paese diverso da quello ove la collaborazione è prestata;
- nella riduzione della pena per l'autore del traffico in caso di collaborazione con la Polizia giudiziaria e l'Autorità giudiziaria;
- nella concessione di permessi di soggiorno a coloro che vogliono sottrarsi al regime di schiavitù cui sono sottoposti (con un sistema analogo a quello vigente in Italia).

Gli “altri” strumenti di contrasto.

La politica criminale, intesa come l'insieme dei principi ai quali uno Stato si ispira per contrastare la criminalità, non può essere ricondotta al solo parametro della repressione.

Come è già stato sottolineato nella conclusione n. 11 della Presidenza del Consiglio di Tampere del 15-16 ottobre 1999, dedicata al traffico di esseri umani si richiede, in questo settore, “un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani ed allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e di transito”.

Ne consegue che al momento relativo alla produzione di norme ed all'individuazione di tecniche di contrasto deve accompagnarsi una azione politica finalizzata a “combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo i diritti umani, in particolare quelli delle minoranze delle donne e dei bambini”.

Red: Dr. Piero Luigi Vigna, Procuratore Nazionale Antimafia

**COOPERAZIONE GIUDIZIARIA NEL CONTRASTO AL CRIMINE ORGANIZZATO:
CONTRIBUTO DELLA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA (DNA)**

La turpe attività della tratta di esseri umani è oggi svolta da gruppi criminali che operano contemporaneamente in più Paesi, mantenendo stretti collegamenti con i Paesi di origine e di transito. Si tratta quindi di delitto normalmente transnazionale alla cui esecuzione concorrono gruppi criminali organizzati appartenenti anche a diverse etnie, uniti non più, come le c.d. mafie tradizionali, dalle comuni origini bensì dal comune interesse dei profitti da lucrare da tale attività.

Già da questa considerazione nasce la conseguenza della assoluta necessità di una costante e approfondita collaborazione internazionale tra le autorità di polizia e giudiziarie per affrontare questo fenomeno e sviluppare le indagini contemporaneamente nei Paesi di origine, di transito e di destinazione.

Come nel traffico internazionale di stupefacenti non si può indagare solo nel Paese di destinazione e di consumo ma si debbono aggredire i cartelli e le organizzazioni che si occupano della produzione, del trasporto, della vendita, del riciclaggio, nella stessa maniera, e ancor di più, nella tratta di persone – dove alla sostanza stupefacente viene sostituita una persona – occorre affrontare le organizzazioni criminali in tutti i Paesi dove operano, tenendo presente che esse hanno un ulteriore potere sulla vittima che è quello di minacciare gravi conseguenze nei confronti della famiglia rimasta in Patria.

Il fenomeno rappresenta quasi il lato oscuro della globalizzazione: è in crescita anche a causa delle fragili economie di alcuni Paesi, degli enormi profitti per i trafficanti, dei pochi rischi e le rare condanne loro inflitte, della condizione sociale della donna.

L'industria del traffico è un circolo vizioso nel quale operano tutti i livelli del crimine, dai piccoli gruppi alle grandi reti internazionali e dove tutti si arricchiscono da un duplice versante: attraverso il pagamento di somme per i documenti di viaggio e, successivamente, per lo sfruttamento delle persone spesso ridotte in schiavitù.

Ma per aggredire le organizzazioni criminali vanno sviluppati contemporaneamente i due volti: quello della prevenzione e quello della repressione: ognuno da solo non è sufficiente.

La prevenzione e la protezione delle vittime non possono essere efficaci se non accompagnate da una altrettanto efficace lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico. La mancata repressione si ripercuote infatti negativamente anche sulla prevenzione.

Fermandomi un momento sul volto della repressione, va considerato che per ottenere una vera collaborazione tra le forze di Polizia e le Autorità Giudiziarie dei vari Paesi non bastano le “buone prassi”, occorre avere un quadro normativo omogeneo, norme efficaci che possano consentire scambi di informazioni e l'utilizzo di strumenti investigativi adeguati.

E' stato molto laborioso finora il tentativo di sensibilizzare vari Paesi ad affrontare questo fenomeno con norme incriminatrici interne, ma finalmente abbiamo ora uno strumento internazionale che obbliga tutti i Paesi firmatari ad adeguarsi:

si tratta della Convenzione di Palermo 2000 e dei Protocolli annessi riguardanti il traffico di esseri umani e il diverso fenomeno del contrabbando di persone.

Il Protocollo sulla tratta vincola ogni Stato a sottoporre a sanzione penale:

- l'attività di reclutamento, trasporto, ospitalità, accoglienza di persone con l'impiego o la minaccia della violenza, a scopo di sfruttamento;
- la partecipazione in qualità di complice;
- l'organizzazione di altre persone nella commissione del reato.

Inoltre, data la connessione esistente tra il Protocollo e la Convenzione madre, una volta ratificati, essi consentiranno di utilizzare tutti gli strumenti investigativi previsti dalla Convenzione per la lotta alla criminalità organizzata (a titolo esemplificativo: intercettazioni telefoniche, agenti sotto copertura, norme contro il riciclaggio e la corruzione, protezione delle vittime e dei testimoni).

L'Italia ha già nel proprio ordinamento tutti i principi base della Convenzione: la criminalizzazione di un gruppo organizzato, le norme contro la corruzione e il riciclaggio, le norme sulla collaborazione di polizia e quella giudiziaria, la protezione delle vittime e dei testimoni.

In attuazione del Protocollo, il Governo italiano ha già presentato al Parlamento un Disegno di Legge che oltre a dare una nuova definizione del delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù, prevede il nuovo delitto di tratta di persone.

In particolare è previsto che:

“Chiunque, mediante violenza, minaccia, inganno costringe una o più persone a fare ingresso nello Stato o a trasferirsi all'interno di esso, al fine di sottoporla a schiavitù, o al lavoro forzato o a sfruttamento di prestazioni sessuali, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere i delitti di cui al primo comma, gli organizzatori sono puniti con la reclusione da cinque a dieci anni”.

Quest'ultima previsione è anche in relazione all'articolo 5 della Convenzione che prevede la penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale .

Il tema assume grande rilievo anche nel documento programmatico triennale 2001-2003 sull'immigrazione, dove gli obiettivi specifici per il Ministero della Giustizia sono così individuati:

- implementare i Protocolli curando tutte le iniziative affidate al Ministero;
- instaurare un monitoraggio dei fenomeni di criminalità riconducibili all'immigrazione “Latu sensu” illegale, con la prospettiva della stabilità della rilevazione dei dati;
- rafforzare il dialogo tra le varie istituzioni non solo al fine di confrontare dati ed elementi conoscitivi del fenomeno, ma per attuare sinergie di intenti e perseguire l'obiettivo finale di un'efficace lotta contro tale forma di criminalità;
- incrementare i rapporti bilaterali in ambito europeo e internazionale, per agevolare la cooperazione giudiziaria e lo sviluppo di progetti di scambi di best practises.

Per raggiungere tali obiettivi, il Ministero ha già finanziato un progetto per il monitoraggio dei fenomeni di criminalità relativi alla immigrazione clandestina ed in data 7/8/2001 ha già inviato a tutte le Procure della Repubblica una scheda sonda al fine di ottenere dati relativi:

- a) al reato per il quale si procede (es. ingresso clandestino; sequestro di persona; riduzione in schiavitù; associazione per delinquere; prostituzione);
- b) numero e nazionalità delle persone sottoposte ad indagini;
- c) numero e nazionalità delle vittime;
- d) eventuali provvedimenti giudiziari emessi nei confronti delle persone indagate;
- e) eventuali difficoltà in ordine alla individuazione di persone straniere;
- f) eventuali problemi riguardanti la mancanza di documenti o la collaborazione di Stati stranieri.

Tutte le schede perverranno alla Direzione Nazionale Antimafia e successivamente saranno oggetto di approfondita analisi.

Fermerò adesso brevemente l'attenzione sulle norme che attualmente vengono applicate in Italia contro chi esercita il traffico di esseri umani.

Come si è detto, non esiste ancora un delitto specifico giacché il Disegno di Legge che lo istituisce è pendente in Parlamento; utilizziamo allora altre norme e, ove sia possibile, altri tipi di delitti. Tra questi soprattutto, il sequestro di persona, l'introduzione clandestina nello Stato, la riduzione in schiavitù, il favoreggiamento della prostituzione, l'associazione per delinquere e infine, nel caso di commercio o tratta di minori, la legge 3 agosto 1988 n° 269 che ha appunto introdotto il nuovo reato di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile.

Spesso, infatti, la persona che è oggetto del traffico, viene aiutata e favorita per essere introdotta clandestinamente in Italia; viene privata della libertà personale e tenuta segregata in abitazioni con impossibilità di uscire e, inizialmente, di avere contatti con altre persone; viene sottoposta a violenze fisiche e morali; avviata alla prostituzione, sempre sotto il diretto, continuo, assoluto controllo di chi gestisce questo traffico; in alcuni casi viene comprata e venduta ad altre organizzazioni criminali.

L'insieme di queste attività necessitano di una organizzazione criminale molto efficiente e articolata sia nel Paese di origine che in Italia, con una struttura permanente che abbia lo scopo di commettere tutti o alcuni dei delitti sopra indicati: ecco perché, in questi casi, contestiamo il delitto di associazione per delinquere che si applica quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti.

In Italia sono stati iniziati molti procedimenti in relazione al fenomeno della tratta di persone.

Queste indagini hanno evidenziato che le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di persone si articolano in tre livelli:

1. Livello alto, sono le organizzazioni a base etnica che pianificano e gestiscono lo spostamento di connazionali dal Paese di origine a quello di destinazione. I capi non vedono e non entrano in

contatto con gli immigrati clandestini. Essi si occupano solo di spostare questa “merce umana” da un continente ad un altro, attraverso una rete appositamente costituita.

2. Livello medio, sono le organizzazioni che operano in punti strategici, normalmente nelle zone di confine: ad essa è affidata la fase operativa del viaggio: predisporre i documenti falsi, corrompere i funzionari, scegliere i mezzi di trasporto, consegnare i clandestini agli emissari nel Paese di transito o di arrivo;
3. Livello basso, sono le organizzazioni minori che si occupano di ricevere e smistare i clandestini, avviarli alla prostituzione, ricevere i compensi.

Particolarmente significativo è il rapporto che si stabilisce tra le mafie italiane e quelle straniere in relazione al fenomeno della tratta e dell’immigrazione clandestina.

Si tratta di relazioni di affari che si traducono nello scambio di servizi o prodotti.

Un esempio è quello che vede le mafie italiane consentire lo sbarco dei clandestini sulle coste meridionali controllando debitamente il territorio onde prevenire eventuali azioni di contrasto delle Forze dell’Ordine e fornendo assistenza logistica in cambio della fornitura di partite di droga, di armi, di tabacchi oppure, in alternativa, di un compenso monetario stabilito per ciascuno sbarco o quale tassa per l’occupazione del territorio effettuata per l’esercizio della prostituzione: questa situazione di fatto è stata accertata nel caso di rapporti tra camorra napoletana e criminalità nigeriana.

Tutte le indagini seguono quasi sempre lo stesso schema: una donna riesce a sfuggire al controllo del suo protettore, si rivolge alla Polizia e rivela la storia di cui è vittima assieme ad altre donne.

La fase investigativa è quindi diretta a sviluppare gli aspetti nazionali e internazionali del caso con riferimento alla rete di reclutamento, di trasporto in Italia, dello sfruttamento delle vittime.

Nei confronti di queste ultime la legislazione italiana prevede un particolare sistema di protezione contenuto nell’art. 18 della legge n°286/98 (legge sugli stranieri).

Questo articolo prevede che quando nel corso di operazioni di Polizia o di un procedimento penale per un delitto grave oppure nel corso di interventi dei servizi sociali sono accertate situazioni di violenza o di sfruttamento nei confronti di uno straniero a causa del suo tentativo di sottrarsi all’associazione criminale, può essere concesso al medesimo straniero, uno speciale permesso di soggiorno per la durata di 6 mesi che può essere rinnovato .

Nella previsione normativa pertanto si affiancano e si sostengono a vicenda due obiettivi: l’inserimento nel programma sociale nonché la cattura e la condanna dei colpevoli dei fatti di sfruttamento; e invero la situazione di pericolo che giustifica la concessione del permesso può derivare sia dal tentativo della vittima di liberarsi dalla condizione di assoggettamento che dalle dichiarazioni che essa ha reso davanti alla Polizia o al P.M..

Conseguentemente il permesso di soggiorno può essere rilasciato su iniziativa dell’autorità di Polizia o del Procuratore della Repubblica il quale indicherà gli elementi di grave e attuale pericolo della vittima e il contributo offerto per l’efficace contrasto alla criminalità organizzata.

La ragione di questo provvedimento non risiede soltanto nella persuasione italiana che le vittime debbono essere protette in ogni caso e indipendentemente da ogni altra considerazione, ma anche nella

considerazione che le medesime vittime possono meglio cooperare con le autorità quando sono poste in una situazione di sicurezza.

Le indagini hanno reso necessario sviluppare rapporti di collaborazione con vari Paesi sia dell'U.E. che dell'area balcanica e centro - orientale dell'Europa: in particolare Albania, Romania, Ucraina, Ungheria, Russia e, fuori dall'Europa, con la Nigeria.

Molte di queste indagini sviluppandosi contemporaneamente in più Paesi vengono coordinate da Europol e in Italia, sotto l'aspetto giudiziario, dalla Direzione Nazionale Antimafia che ha appunto il compito di coordinare tutte le indagini concernenti la criminalità organizzata.

Per quanto riguarda Europol si rimanda alla relazione del Ministero dell'Interno: basta qui ricordare che comunque varie ed approfondite sono state le indagini che hanno consentito di individuare varie organizzazioni criminali dedite al traffico di persone con pesanti condanne inflitte ai responsabili.

Noi riteniamo che di questa materia debba adesso interessarsi anche Eurojust.

L'articolo 4 della decisione del Consiglio Europeo del 28/02/2002, prevede infatti che rientrano nella competenza di questo nuovo organismo le indagini sulle forme di criminalità e per i reati per i quali Europol è competente ad agire; e poiché fra queste vi è certamente la tratta di esseri umani, ne consegue che questa materia è tra quelle alle quali l'Unione Europea annette la massima importanza sia dal punto di vista strettamente giuridico che sociale e politico.

Va infine considerato che nello sviluppare le indagini su questo fenomeno, spesso occorre superare ostacoli di varia natura : legislativa, culturale, socio-economica.

Alcuni Paesi fanno dichiarazioni di intenti molto positive ma non hanno norme interne che realmente e concretamente consentano di stroncare questa attività criminale.

Altri Paesi extraeuropei rifiutano qualsiasi tipo di collaborazione tra Autorità giudiziarie, sostenendo che il fenomeno va affrontato solo nel Paese di arrivo e che quindi è un problema interno a quest'ultimo.

Concludendo, ritengo essenziale che dalla Conferenza esca un pressante invito ai Paesi dell'U.E., e ai Paesi candidati, perché ciascuno si adoperi alla ratifica della Convenzione di Palermo e dei Protocolli, e conseguentemente all'introduzione nell'ordinamento interno delle norme che rendano operativi i principi stabiliti nella Convenzione, evitando quelle riserve che spesso toccano proprio punti fondamentali di un accordo, e un invito al Parlamento Europeo e alla Commissione Europea perché si facciano promotori di risoluzioni e di iniziative per il raggiungimento di questo obiettivo.

Red: Dr. Giusto Sciacchitano, Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia