

tro (dei 3 previsti) per il trattenimento degli stranieri irregolari da rimpatriare, con una capacità ricettiva di 1.000 posti.

Tra le iniziative di cooperazione operativa nell'ambito dell'Unione europea si segnala la realizzazione, nello scorso mese di ottobre, della 3^a fase del progetto Nettuno durante la quale sono state realizzate, nello specchio di mare compreso tra Malta e Lampedusa, operazioni di pattugliamento congiunto orientate verso la Libia a cui hanno preso parte unità aeree e navali italiane e maltesi.

La prima fase (settembre 2003) aveva visto l'impiego, da parte di Francia, Italia, Malta e Regno Unito, di mezzi aerei e navali in operazioni congiunte di pattugliamento nel Mediterraneo centrale. La seconda fase, nel maggio 2004, era stata svolta in collaborazione tra Cipro, Francia, Grecia, Italia e Regno Unito, impegnati in operazioni congiunte di pattugliamento nel Mediterraneo orientale.

Altre operazioni congiunte sono state realizzate in collaborazione con:

– l'*Eastern Sea Borders Centre* di Atene, per l'esercizio di controlli congiunti da parte delle autorità di polizia di frontiera italiane e greche nei porti italiani di Ancona e Brindisi e nei porti ellenici di Patrasso e Igoumenitsa;

– il *Western Sea Borders Centre* di Madrid, per il pattugliamento del tratto di mare prospiciente le coste atlantiche meridionali del Marocco e il controllo degli equipaggi di navi e di imbarcazioni da diporto in arrivo nei principali porti dell'arcipelago delle Canarie nonché per il controllo dei membri di equipaggio delle navi mercantili in arrivo in alcuni porti degli Stati membri.

Sotto l'egida del *Land Borders Centre* di Berlino, si sono svolte, nel 2004, operazioni congiunte di controllo alle frontiere terrestri, cui l'Italia ha partecipato mediante impiego di personale della Polizia di Frontiera.

Nell'ambito della cooperazione tra le Polizie di Frontiera di Italia, Francia e Spagna, lo scorso 20 maggio a Lione è stato sottoscritto un accordo trilaterale per lo svolgimento di un'attività congiunta, denominata *Alto Impatto*, per il controllo delle tratte ferroviarie tra Milano e Barcellona e tra Milano e Parigi, a mezzo di servizi congiunti della Polizia di Frontiera e Ferroviaria. La prima fase dell'operazione (sono previsti quattro periodi della durata di due mesi ciascuno), che si è svolta dal 30 maggio al 2 luglio, ha consentito di elevare notevolmente i risultati del dispositivo anti-immigrazione in atto al confine italo-francese e nelle stazioni ferroviarie di Milano Centrale e Barcellona.

In sostanza si delinea una tendenza sempre più positiva nel potenziamento delle sinergie internazionali e nel coinvolgimento di paesi sino a pochi anni fa totalmente inerti – se non addirittura conniventi – rispetto alla gravità dei fenomeni migratori incontrollati.

I pilastri su cui si deve basare l'intervento globale della comunità internazionale sono molteplici e richiedono la progettazione di una ben definita strategia di lungo respiro in termini di riassetto degli equilibri poli-

tici, culturali ed economici di larghe aree del pianeta, le cui discrasie profonde – assieme alla globalizzazione – alimentano e talora rendono caotica la pressione migratoria.

Correlato all'immigrazione clandestina è il grave problema della tratta degli esseri umani.

La tratta di esseri umani è un fenomeno di schiavizzazione che riguarda tutti i continenti e quasi tutti i paesi del mondo.

Seguendo l'impostazione dei più accreditati analisti internazionali, si può asserire che il trasferimento di persone con la violenza, l'inganno o la forza – finalizzato al lavoro forzato, alla servitù o a pratiche assimilabili alla schiavitù – è divenuto uno dei più importanti mercati illegali dei nostri tempi e, di converso, una delle attività più redditizie della criminalità internazionale organizzata.

Sotto questo ultimo aspetto, l'ultimo Rapporto del Gruppo di Esperti della UE evidenzia che i profitti illegali, stimati nel 2003 in Germania, ammontavano a quasi 12.5 milioni di euro solo per quanto attiene uno scenario che rappresenta il 21% delle indagini in corso nell'anno di riferimento.

Preme sottolineare che la tratta di esseri umani non è un fenomeno nuovo sulla scena del mondo. Il carattere attuale di novità consiste nella sua forte e progressiva espansione derivante da una serie di fattori, in parte legati alla globalizzazione planetaria, alle crisi umanitarie, ai conflitti regionali e ai disequilibri socio-economici di talune aree e in parte ad un quadro internazionale di contrasto, che non sempre ha saputo e sa esprimere sanzioni e regole sufficienti contro i trafficanti.

Trova dunque senso una puntale osservazione del Dr. Vigna, il quale rilevò al riguardo che *«per quanto possa sembrare strano, ci sono più schiavi oggi di quando la schiavitù era permessa»*.

Ad esempio, non vi è dubbio che i processi di globalizzazione dell'economia e la soppressione delle frontiere interne alla UE, per taluni versi, abbiano fattualmente indotto un aumento esponenziale dei flussi migratori e reso particolarmente arduo il contrasto all'immigrazione clandestina in assenza di un pianificato quadro di governo fondato sulla specifica cooperazione internazionale e sull'armonizzazione delle singole legislazioni.

Anche le tecnologie dei nostri tempi – come dimostrano le indagini sulla pedo-pornografia su Internet – hanno influenzato il fenomeno verso una preoccupante dimensione strutturale, che travalica gli spazi fisici per invadere il «metaterritorio» del *cyberspace*.

In questo senso Europol – nel suo rapporto per l'anno 2004 – esamina il problema di Internet e dell'abuso sui minori, definendo la pedo-pornografia un *«fenomeno in crescita, destinato a crescere nel futuro...che non conosce o rispetta frontiere»*. Come dato di interesse Europol fa notare che la maggioranza dei video pedopornografici e delle immagini internet sequestrate negli Stati Membri è prodotta negli stati dell'ex URSS, nei paesi del Sud Est Asiatico (in particolare in Giappone) e, in maniera crescente, in Sud America.

Secondo stime delle Nazioni unite, il mercato criminale della tratta di esseri umani si incrementa secondo un tasso annuale del 40-50% e sicuramente cresce più velocemente del mercato della droga.

La gravità dello scenario è desumibile innanzitutto dal numero delle vittime, dato sul quale è complesso ottenere delle statistiche perché la tratta degli esseri umani è un'attività sommersa e perché i sistemi di rilevamento dei dati non sono pienamente efficaci ed efficienti.

Secondo l'organizzazione *Anti-Slavery International*¹², in un rapporto pubblicato dal governo statunitense nell'aprile del 2002 si stima che il traffico mondiale ammonti a 700.000 persone ogni anno, il che rende perfettamente conto delle precedenti considerazioni sul rischio globale del fenomeno.

Talune stime di incidenza sono assai più pessimistiche, come risulta da un rapporto reso pubblico dall'organizzazione *Save the Children*¹³ nell'agosto scorso: secondo il documento sarebbero circa 1,2 milioni i minori di 18 anni vittime di tratta nel mondo. Si calcola che i bambini rappresentino il 30% delle vittime della tratta di esseri umani. Un fenomeno in aumento soprattutto in Europa, dove la tratta di minori è raddoppiata negli ultimi 3 anni. È compresa tra gli 8 e i 18 anni l'età delle vittime ma la tratta arriva a coinvolgere anche neonati venduti per adozioni illegali a prezzi che possono variare dai 7.000 ai 15.000 euro.

In Italia, luogo di transito e di destinazione, la tratta dei minori è strettamente legata allo sfruttamento sessuale anche se negli ultimi 10 anni si sono aggiunte altre forme di sfruttamento e abuso: l'accattonaggio, le adozioni illegali, attività di micro-criminalità, il lavoro minorile.

Paesi quali Albania, Moldavia, Romania, Ucraina, Russia, gli Stati del Baltico e la Nigeria sono le nazioni di provenienza della maggior parte delle giovani vittime.

Tra il 2001 e il 2002 la prostituzione straniera in Italia ha coinvolto un numero di persone compreso tra un minimo di 10.000 ed un massimo di 13.000, con un'incidenza di minori del 5% circa.

Secondo talune fonti, all'agosto 2004 sarebbero 131 i procedimenti penali per riduzione in schiavitù per altrettante vittime, di cui 29 minori, ma si tratta – come premesso – di un fenomeno ampiamente sommerso, che spesso non tiene conto dei molti minori stranieri non accompagnati che si trovano sul nostro territorio in situazioni di reale e grave sfruttamento e ai quali non è immediatamente attribuibile lo *status* giuridico di vittime di tratta.

Ne deriva sicuramente la necessità di esperire adeguate analisi di impatto e più approfondite riflessioni non solo sullo sfruttamento sessuale ma anche su altre condotte più sfumate ed elusive quali l'accattonaggio, la micro-criminalità minorile e lo sfruttamento del lavoro minorile.

¹² www.antislavery.org.

¹³ www.savethechildren.org.

Preme sottolineare l'importanza sostanziale di procedere ad un'analisi conoscitiva di dettaglio, in quanto la lettura dei rapporti sul fenomeno sembra alle volte deporre per un quadro complessivo spesso frammentario e disorganico anche, paradossalmente, in relazione alla situazione di paesi europei, quali la Danimarca, che vantano una grande modernità delle politiche sociali e invece sembrano poco capaci di focalizzare lo scenario della tratta dei minori.

Non è infatti possibile ipotizzare la progettazione di strumenti idonei quando manchino quelli per la percezione esatta del quadro di riferimento e quando non si sia in possesso di un approccio multidisciplinare integrato; concetto sul quale il rapporto del Gruppo di esperti ha giustamente focalizzato l'attenzione, specie per quanto riguarda le relazioni tra migrazione, politiche del lavoro e tratta.

Corre inoltre l'obbligo di sottolineare per l'ennesima volta che il crimine organizzato transnazionale usa i *gap* conoscitivi e legislativi delle varie strutture statali, che attraversa come punti di forza oggettivi delle sue dinamiche comportamentali: la conoscenza e la progressiva riduzione di tali *gap* appaiono essere i primi fattori strategici di successo.

In questo senso è molto significativa ed importante la proposta di Europol di creare un Centro di Alta Tecnologia per affrontare in modo pianificato e coerente la lotta allo sfruttamento dei minori, che si avvale di tecnologie Internet.

Il Centro, infatti, dovrà collazionare informazioni e contributi di *intelligence* per una completa analisi del rischio, onde poi sviluppare una strategia complessiva per i Paesi membri.

L'aspetto critico della raccolta e dell'analisi dei dati¹⁴ ha rappresentato un puntuale elemento di riflessione per il gruppo degli esperti, che hanno messo in luce sia la necessità di un punto di coordinamento nazionale sia la non omogeneità del quadro giuridico europeo anche in relazione ai patrimoni informativi di talune Organizzazioni Non Governative.

In questo senso l'esperienza italiana appare essere una delle più avanzate non solo sotto i profili conoscitivi del crimine ma anche in termini di tutela sostenibile della *privacy*.

In questo contesto rileva il problema dell'identificazione delle vittime della tratta, specie se si tiene conto che, secondo il Rapporto, delle persone trafficate (soprattutto nel mercato del sesso) inserite nel programma di assistenza ed integrazione sociale in Italia più del 40% viene identificato attraverso il lavoro delle organizzazioni non governative, degli enti locali e del Numero Verde nazionale; il 22,3% dai clienti e da altri cittadini; e solamente il 13,9% dalle Forze dell'Ordine.

Tale notazione suggerirebbe la necessità di creare specifici centri di supporto operanti su strada e parallelamente delle *hotline* per stimolare le comunicazioni da parte delle vittime.

¹⁴ La materia è regolata dalla *Convenzione per la protezione dell'individuo riguardo al trattamento automatico dei dati personali (28 gennaio 1981) e dal suo protocollo addizionale*.

L'aspetto del coordinamento dei sistemi di intelligence ha peraltro trovato ampio spazio nella Dichiarazione di Dublino – che era il risultato della conferenza sul crimine organizzato del novembre 2003 – e si ritiene che tale problematica costituirà una delle tematiche privilegiate per gli anni a venire, specie in relazione all'allargamento della UE con tutte le inevitabili ricadute sulle problematiche del crimine organizzato e della tratta di esseri umani.

L'aspetto vittimologico del problema è assai grave, in quanto i dati a disposizione stanno ad indicare che la maggior parte delle vittime della tratta sono donne e bambini.

Questa notazione è stata perfettamente recepita da Eurogol, che nel suo *Report* per l'anno 2004 dichiara come priorità assoluta nel settore «...to combat the sexual exploitation of children including child pornography»¹⁵.

Sempre secondo l'organizzazione «Save the Children» sono moltissimi in Europa i bambini e le bambine vittime di tratta. Vengono reclutati dalle organizzazioni criminali nei paesi di origine, solitamente dell'Est e Sudest europeo, e trasportati nei paesi di destinazione (es. Italia, Francia, Spagna, Gran Bretagna), dove sono trattenuti o venduti a fini di sfruttamento sessuale, economico, lavorativo, di adozione illegale e spesso costretti a vivere in situazioni di vera e propria schiavitù. Questo dà conto anche della necessità di implementare – oltre a dinamiche di contrasto – anche paradigmi effettivi di interventi di assistenza legale, psicologica e di aiuto all'inserimento sociale delle giovani vittime nei paesi di destinazione o al reinserimento sociale nei paesi di origine.

Le finalità del traffico non si esauriscono solo nello sfruttamento sessuale e nel lavoro nero, in quanto si assiste ad un'articolata gamma di situazioni diversificate. La presente Relazione offre in proposito una vasta ricognizione, anche di dettaglio, delle situazioni illecite poste in essere dai vari gruppi transnazionali in Italia, dalle quali è desumibile la variegata morfologia della tratta.

Oltre alle esperienze registrate in Italia nel campo dello sfruttamento della prostituzione ad opera di gruppi albanesi, maghrebini, rumeni e nigeriani ed alle note problematiche della reale schiavizzazione di cittadini cinesi per lavoro nero (delle quali si dà ampio conto nel Rapporto sulla Sicurezza per l'anno 2005 del Ministero dell'Interno e nelle Relazioni al Parlamento della DIA), è però noto all'opinione pubblica che i bambini dell'Africa occidentale vengono sfruttati in un'ampia gamma di mestieri e trasportati illegalmente in tutta la regione; le donne cinesi e vietnamite vengono vendute in alcune isole del Pacifico come manodopera per laboratori clandestini che fabbricano merci destinate al mercato internazionale; gli uomini messicani vengono comprati per lavorare nelle aziende agricole statunitensi.

¹⁵ <http://www.europol.eu.int>.

In definitiva, non sarebbe incongruo affermare che non sembra esistere luogo sul pianeta totalmente immune dal fenomeno.

Sotto il profilo criminologico è certamente necessario distinguere il traffico di persone e l'immigrazione clandestina ma solo come fasi diverse di un circuito sostanzialmente integrato e sinergico.

Nella tratta le persone vengono ingannate o indotte a trasferirsi – all'interno dello stesso paese o all'estero, attraverso canali legali o illegali – per poi essere rese schiave.

Tuttavia, in modo indubitabile, la tratta degli esseri umani e l'immigrazione clandestina sono fenomeni strettamente correlati e vale la pena di significare come la legislazione promossa dall'attuale maggioranza di governo abbia saputo – dopo anni di assurdo disagio e di minore capacità a cogliere il segno profondo del problema – coniugare un quadro di contrasto sinergico, nella considerazione centrale che le specifiche condotte – tanto nella veste di *smuggling* cioè il favoreggiamento della immigrazione clandestina, tanto in quella di *trafficking*, cioè la tratta finalizzata allo sfruttamento – vanno di fatto a costituire un sistema criminale integrato¹⁶.

Sotto il profilo funzionale le indagini hanno dimostrato un'organizzazione multilivello dello scenario criminale: tenendo conto dei luoghi di provenienza, di quelli di transito e di quelli di destinazione, è possibile identificare il ruolo di *back end* delle organizzazioni etniche, che gestiscono i flussi migratori, un successivo inserimento delle organizzazioni criminali, che operano nei luoghi di transito e che assicurano il trasporto, e, in ultimo, il ruolo di *front end* dei gruppi criminali sia etnici che autoctoni nei luoghi di destinazione.

Non è di poco momento sottolineare come il Rapporto degli esperti abbia dimostrato che la corruzione si pone come uno degli elementi strutturali e ricorrenti nel fenomeno della tratta: l'efficacia di una politica anticorruzione è quindi di grande supporto alla lotta contro il traffico di esseri umani.

Vale la pena ricordare che questa prospettiva deve essere implementata con il massimo slancio, specie in quei paesi dove si assiste alla faticosa ricostruzione del tessuto sociale e statale dopo gravi crisi di natura umanitaria e post-bellica: l'esperienza dei paesi balcanici – pure a fronte di enormi sforzi della comunità internazionale – dovrebbe costituire un punto di riflessione notevole non solo per il presente ma anche per il futuro, in particolare per quanto attiene i fenomeni criminali relativi alla tratta.

La struttura criminale multilivello deve quindi essere attentamente contrastata con modalità e procedure differenti in tutte le sue manifestazioni ed articolazioni, seguendo un approccio strutturato ed integrato di intervento: non è quindi pensabile di risolvere il problema con il mero con-

¹⁶ Questo concetto – spesso assurdamente negato - era già ampiamente presente nell'indagine conoscitiva del Comitato Parlamentare Schengen Europol del 28 febbraio 2001. Relatori Fabio Evangelisti e Giuseppe Lumia.

trasto investigativo dei gruppi criminali terminali di *front end* nel nostro paese.

Si deve anche tenere presente che la tratta degli esseri umani si accompagna spesso all'esecuzione di altri tipi di traffico, accomunati dall'uso delle medesime rotte e spesso dalla presenza dei medesimi attori criminali.

Scriva la DIA ¹⁷:

«Accanto alla tratta di migranti si è sviluppato, a volte in maniera direttamente connessa, il traffico degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope...Anche il traffico di armi leggere ricalca spesso le stesse rotte dei migranti, attraverso passaggi preferenziali nella regione balcanica, con basi di partenza ubicate proprio in quell'area oppure, più in generale, negli Stati dell'ex URSS».

Come quadro prospettico, ci si riferisce essenzialmente agli interventi rigorosi nei confronti dei trafficanti di uomini previsti dalla c.d. legge Bossi-Fini, in materia di strutture operative, effettivi controlli e sanzioni, oltre a quanto è stato determinato legislativamente sullo specifico problema della tratta degli esseri umani non solo in tema di contrasto – tramite la legge n. 228 del 2003 che esprime la nuova disciplina penale dell'*human beings trafficking* nell'ordinamento giuridico italiano – ma anche sotto il profilo della tutela secondo le direttive regolamentari emanate nel settembre 2004 dal Consiglio dei Ministri; corre inoltre l'obbligo di ricordare modo speciale la fervente attività italiana nel settore degli accordi bilaterali con i paesi di origine, che si estende non solo nell'area balcanica ma in tutto il Mediterraneo.

Peraltro la realizzazione di strutture centrali di coordinamento dei vari organismi in materia di immigrazione e lo strumento delle quote di immigrati decise annualmente depongono chiaramente per quelle finalità di promuovere una migrazione regolare e gestita che il Rapporto degli esperti UE segnala come presidio primo per offrire un meccanismo governamentale più protetto e più rispettoso dei diritti umani.

È dunque possibile affermare che il nostro Paese si sia positivamente attestato su quel piano di assoluto e razionale equilibrio tra politiche repressive del crimine e promozione – nazionale ed estera – dell'assistenza che il Gruppo degli Esperti segnala come *best practice* nel complesso scenario che stiamo esaminando.

Il fattore di successo consiste infatti nel poter dispiegare nei paesi di origine una serie di misure che sappiano coniugare le misure di cooperazione allo sviluppo e all'assistenza tecnica specifica, tramite centri di *screening* e di informazione, insieme alla crescita qualitativa della rete informativa di polizia sulla dimensione transnazionale della criminalità organizzata che gestisce la tratta degli esseri umani.

Non vi è chi non veda come la comunità internazionale abbia messo a punto nel tempo una serie di strumenti conoscitivi che hanno consentito

¹⁷ Relazione 2 semestre 2004.

una più puntuale penetrazione dello scenario e la prospettazione di più incisivi quadri di contrasto nel segno della cooperazione tra Stati, sia pure con significative differenze di approccio pratico nell'implementazione dei Protocolli internazionali.

Basilare appare lo specifico protocollo aggiuntivo alla convenzione ONU di Palermo, che all'art. 3 opera una descrizione molto dettagliata e ampia della condotta punibile; tanto da essere ritenuto una delle migliori elaborazioni teoriche sull'argomento in materia giurisprudenziale.

Si fa riferimento alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale e ai protocolli supplementari *Smuggling of migrants* e *Trafficking in human beings* aperti alla firma degli Stati aderenti alle Nazioni Unite (Palermo, 12 dicembre 2000).

Preme sottolineare che il protocollo recepisce pienamente l'opinione, fermamente sostenuta dalla delegazione italiana, della intrinseca natura di transnazionalità della tratta; sia perché è evidente che un fenomeno criminoso di tale complessità attuativa nella maggior parte dei casi è riconducibile a gruppi criminali che svolgono attività in più Stati, sia perché comunque le condotte criminose che lo compongono dispiegano effetti in uno Stato diverso da quello ove trovano esecuzione le fasi di ricerca e di «arruolamento» delle persone destinate allo sfruttamento.

Un passaggio normativo importante è costituito dalla Decisione Quadro 2002/629/GAI del 19 luglio 2002 del Consiglio della Comunità Europea relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani, che tende ad allineare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e introduce su scala europea un quadro di disposizioni comuni al fine di affrontare le questioni cruciali della penalizzazione, delle sanzioni, delle circostanze aggravanti, della competenza e dell'estradizione.

L'articolo 1 introduce la definizione di tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale. Gli Stati membri devono punire qualsiasi forma di reclutamento, trasporto, trasferimento o accoglienza qualora i diritti fondamentali di tale persona siano stati conculcati. È quindi punibile l'insieme dei comportamenti criminali che traggono profitto dalla situazione di vulnerabilità fisica o mentale della persona.

Il consenso della vittima è irrilevante quando si sia ricorsi a uno dei comportamenti tipici che costituiscono sfruttamento ai sensi della decisione quadro e cioè:

- l'uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento;
- l'uso di inganno o frode;
- l'abuso di autorità, influenza o pressione;
- l'offerta di un pagamento.

Il favoreggiamento della tratta degli esseri umani, la complicità o il tentativo di commettere tale reato sono punibili.

Le sanzioni previste dalle legislazioni nazionali devono essere «*effective, proportionate e dissuasive*».

La Commissione, prevedendo che la pena massima privativa della libertà non sia inferiore a sei anni, permette l'applicazione di altri strumenti legislativi già adottati in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia come l'azione comune 98/699/GAI, relativa all'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato e l'azione comune 98/733/GAI relativa alla punibilità della partecipazione ad organizzazioni criminali.

La pena privativa della libertà è applicabile solo in una delle seguenti circostanze:

- quando il reato ha messo a repentaglio la vita della vittima;
- quando la vittima è particolarmente vulnerabile (per via dell'età, per esempio);
- quando il reato è commesso nel contesto di un'organizzazione criminale, come definita nell'azione comune 98/733/GAI.

Inoltre, la decisione quadro introduce in modo assai interessante la responsabilità penale e civile delle persone giuridiche compromesse nella vicenda. Tale responsabilità è complementare a quella della persona fisica.

La persona giuridica è responsabile per i reati commessi a suo vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica o che vi eserciti un potere di decisione.

Onde evitare che il reato resti impunito per conflitto di competenze, la decisione introduce tre criteri di attribuzione.

Uno Stato ha il potere di giurisdizione:

- qualora il reato sia commesso sul suo territorio (principio di territorialità);
- qualora l'autore del reato sia un cittadino di quello Stato (principio della personalità attiva);
- qualora il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di quello Stato membro.

Il secondo criterio è particolarmente importante per gli Stati che non autorizzano l'estradizione dei loro cittadini, i quali devono stabilire le misure necessarie al fine di perseguire i loro cittadini per i reati commessi al di fuori del loro territorio.

In questo contesto l'Italia ha di recente operato una modifica alla legislazione interna grazie alla legge n. 228 del 2003 «*Misure contro la Tratta di Persone*», che è andata a rafforzare gli strumenti legislativi già in atto, rispondendo a quell'esigenza di armonizzazione espressa sia dalle istituzioni europee che dalle Nazioni Unite. In particolare, è stata introdotta nel Codice Penale la definizione specifica del reato, evitando le pregresse ambiguità ed incertezze interpretative relative all'imputazione.

Infatti, nel passato, le condotte di traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento erano punite tramite l'applicazione di svariate norme tra loro diverse, tra le quali si deve ricordare non solo il reato di sfruttamento

della prostituzione ma anche altre fattispecie penali, quali il sequestro di persona, la violenza sessuale, la minaccia e la violenza privata.

Inoltre, sono stati relativamente numerosi i casi in cui è stato contestato il reato di cui all'art. 416 c.p., nonché le ipotesi in cui si è fatta applicazione del delitto sancito dall'art. 416-bis c.p.; fattispecie questa particolarmente efficace per le conseguenze derivanti tanto in relazione all'ampliamento delle modalità investigative, quanto in rapporto alla maggiore tutela accordata alla vittima del reato.

Sotto il profilo storico si rammenta che la Corte costituzionale era intervenuta, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'assai criticato reato di plagio – di cui all'art. 603 c.p. – in quanto ritenuto assai poco tipizzante e indeterminato e comunque tale da generare sicure arbitrarieità nell'applicazione.

Inoltre, in ragione del contenuto assai poco aderente alla realtà storica attuale, avevano ricevuto una scarsa applicazione proprio quelle fattispecie penali di cui agli artt. 600, 601, 602 c.p., aventi ad oggetto la tratta e la riduzione in schiavitù e che sono state riformulate dal legislatore del 2003 alla luce delle nuove esigenze emerse dalle esperienze di questi ultimi anni sia pure sostanzialmente rifacentisi alla nozione sancita dalla Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926, che definisce la schiavitù come la «condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuno di essi».

Il provvedimento prevede, infatti, una certezza definitoria in merito alla distinzione tra reati di tratta, di schiavitù e di servitù, insieme ad un inasprimento delle pene, soprattutto se la persona offesa è un minore (da 5-15 anni a 8-20 anni, che possono aumentare da un terzo alla metà in presenza di aggravanti come il prelievo di organi, lo sfruttamento della prostituzione, la minore età della vittima).

Inoltre, per le ragioni delineate in precedenza sulla necessità di contrastare le forme elusive della tratta, è stato introdotto il delitto di impiego di minori alla mendicizia e all'accattonaggio (reclusione da 5 a 15 anni); è stata istituita la punizione dell'associazione a scopo di tratta ed è stato istituito un fondo per le misure anti-tratta dove confluiranno i beni confiscati.

La norma si attaglia perfettamente anche alla struttura multilivello dello specifico scenario criminale in quanto sancisce:

- una condotta-evento di reclutamento, trasporto, trasferimento di persone;
- una condotta-modalità consistente nell'avvalersi di minacce, dell'uso della forza o di altre forme di coercizione, ovvero di rapimento o di frode o di inganno o dell'abuso di potere o di una situazione di vulnerabilità o dello scambio di denaro o di altra utilità con una persona che esercita un controllo sulla vittima;
- una finalità individuata nello sfruttamento della vittima.

In armonia con la Decisione Quadro della Comunità Europea viene esplicitata l'irrelevanza giuridica di un eventuale consenso prestato dalla persona offesa.

Per quanto attiene ai profili associativi, l'art. 4 della citata legge modifica il testo dell'art. 416 c.p., aggiungendovi un comma che configura una nuova fattispecie di associazione a delinquere, delineata *ad hoc* per il fenomeno del *trafficking*.

Nel passato si erano registrate severe difficoltà ad ottenere nei casi di tratta l'applicazione dell'art. 416-*bis* c.p., a causa della necessità di dimostrare l'esistenza dei noti elementi strutturali sanciti nel comma 3, non sempre di agevole dimostrabilità in riferimento ad associazioni straniere assai complesse, elusive e stratificate.

La legge n. 228 del 2003 introduce una terza e speciale figura di associazione a delinquere, per la cui configurazione è semplicemente richiesto che sia «*diretta a commettere taluni dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602*».

La pena è più severa di quella sancita dall'art. 416-*bis* c.p., ma rileva soprattutto il fatto che, con gli artt. 6 e ss. della medesima legge n. 228, si ottimizzi l'equiparazione fra la nuova forma associativa e l'associazione di stampo mafioso e terroristicò per quanto attiene la gestione processuale.

Infatti l'art. 6, modificando gli artt. 5, 51 e 407 c.p.p., attribuisce la competenza al Tribunale, sottraendola alla Corte d'assise, sia per la commissione individuale del reato, sia per quella in forma associativa; attribuisce le funzioni di Pubblico Ministero alla Direzione Distrettuale Antimafia ed espande a due anni la durata massima delle indagini preliminari.

Allo stesso modo, l'art. 7 modifica:

– la legge n. 575 del 1965 (recante «Disposizioni contro la mafia»), estendendo ai reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. l'aggravante speciale sancita per il caso in cui il reato è commesso da una persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione;

– la legge n. 55 del 1990 («nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»), estendendo alle fattispecie in esame la l. 575/65 anche in relazione alle speciali misure di prevenzione di carattere patrimoniale;

– il decreto legislativo n. 306 del 1992 («Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimento di contrasto alla criminalità mafiosa»), con l'effetto di estendere alle fattispecie di cui agli artt. 600, 601, 602 e 416 ult.co. c.p. la speciale disciplina sancita per i reati mafiosi in relazione alla più agile confisca dei beni di cui sono direttamente o indirettamente titolari gli imputati e la cui titolarità non appare sufficientemente giustificata.

Allo stesso modo, inoltre, viene estesa la disciplina relativa al sequestro preventivo.

Questi elementi appaiono ben significativi nel rendere la norma aderente alle raccomandazioni espresse dal Gruppo degli Esperti in materia di lotta all'aspetto patrimoniale ed economico della tratta e, in prospettiva, una potente arma antiriciclaggio secondo le linee guida del FATF-GAFI.

Infine, dal combinato disposto dell'art 12-*sexies*, ultima parte, e della legge n. 512 del 1999 si manifesta la possibilità per la vittima e per gli Enti costituitisi parte civile di accedere al «Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso».

Viene sancita la possibilità per il P.M. di ritardare per motivi investigativi l'esecuzione di provvedimenti, misure cautelari, arresto, fermo e sequestro e la possibilità per la Polizia giudiziaria di ritardare gli atti di propria competenza.

L'art. 10 estende ai reati contro la personalità individuale (artt. 600-604 c.p.) e a quelli di sfruttamento della prostituzione la disciplina di cui al decreto-legge n. 374 del 2001 (*Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*), convertito nella legge n. 438 del 2001 e consente quindi alla Polizia giudiziaria di utilizzare qualsiasi corpo di reato durante le indagini e di fare uso di identità contraffatte.

L'art. 11 opera un ampliamento della normativa di cui al dl 8/91 (*«Nuove norme in tema di sequestro di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia»*), ricomprendendovi i reati di cui agli artt. 600-604.

Il legislatore sancisce una serie di speciali misure tese alla incolumità delle persone e dei familiari che si trovano coinvolti a qualsiasi titolo in un procedimento penale relativo ai reati in oggetto e che versano in un grave stato di pericolo a causa delle dichiarazioni rese e della collaborazione offerta. Analogamente, lo stesso articolo opera una estensione dei benefici penitenziari sanciti dall'art.16-*novies* della medesima disposizione legislativa.

Le intercettazioni telefoniche potranno essere effettuate non solo quando siano assolutamente indispensabili e in presenza di gravi indizi (art. 267 c.p.p.), ma anche semplicemente quando vi siano *sufficienti* indizi e l'attività risulti necessaria. Inoltre, la durata potrà essere stabilita in 40 giorni e prorogata per periodi successivi di venti.

Sempre seguendo il dettato europeo, la legge supera l'antico detto *societas delinquere non potest* e all'art. 5 introduce «*sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni per delitti contro la personalità individuale*». Vengono colpiti con sanzioni anche i soggetti giuridici sovra-individuali in quanto tali, a prescindere dalla loro qualifica formale e dal riconoscimento o meno di personalità giuridica.

Questa norma è frutto delle più avanzate tecniche di legislazione penale - in Italia per molto tempo rifiutate -, che prevedono la possibilità di colpire anche un soggetto non individuale; del resto, l'esperienza maturata negli anni in questo settore criminale ha evidenziato come molto spesso vengano coinvolte, nella commissione dei delitti di cui agli artt. 600-604 c.p., persone giuridiche che esplicano le più diverse attività, prime fra le quali talune sedicenti «agenzie di viaggio».

La legge stabilisce il Fondo per le misure anti-tratta, presso la Presidenza del Consiglio, *ex art.12*. In questa struttura convergono due sorgenti finanziarie:

– le somme destinate dall’art. 18 del T.U. immigrazione, che non partecipano più al fondo nazionale per le politiche sociali di cui all’art. 59, comma 44, della legge n. 449 del 1997 (così come risulta dal nuovo art. 80, comma 17, lett. M, legge n. 388 del 2000 e dall’art. 58 D.P.R. n. 394 del 1999);

– i proventi delle confische ordinarie derivanti da sentenze di condanne (o *ex art.* 444 c.p.p.) per i reati di cui agli artt. 600, 601, 602 e 416 ult. co. c.p., nonché i proventi della confisca «speciale» che, per gli stessi delitti, è sancita dal nuovo art. 12-*sexies*, dl n. 306 del 1992 e che, in via eccezionale, non confluiscono nell’apposito fondo previsto dal dl n. 8 del 1991.

Il fondo è concepito esclusivamente per finanziare i programmi di assistenza e integrazione sociale predisposti ai sensi dell’art. 18 T.U. immigrazione.

Quest’ultima norma prevede programmi a favore di persone straniere vittime di violenza o di sfruttamento, che si trovano in pericolo per il tentativo stesso di essersi sottratte a una tale situazione, a prescindere da qualsivoglia collaborazione prestata alle Autorità giudiziarie.

Per effetto della disciplina del *trafficking* e dell’art.12 della legge n. 228 del 2003, la gamma dei destinatari subisce una duplice estensione in relazione al requisito soggettivo: da una parte, infatti, al fondo potranno accedere anche persone non straniere; dall’altra, se la persona risulta essere vittima di *trafficking*, non sarà più necessario il requisito del pericolo attuale corso dalla stessa.

Viene sancito anche il Fondo per uno speciale programma di assistenza per le vittime di *trafficking ex art.* 13. Ne sono destinatari solo le vittime in quanto tali. La finalità è semplicemente quella di «primo soccorso» per fornire un alloggio e una assistenza nell’immediato. Se, in fasi successive, la vittima mostrerà di aver bisogno e di volere aderire ad un programma di integrazione sociale, potrà accedere agli strumenti apprestati dal fondo per le misure anti-tratta.

L’art. 13 chiarisce come il fondo speciale sia indirizzato a casi diversi da quelli di cui all’art. 16-*bis*, DL 8/91, che predispone un programma di protezione per le vittime di *trafficking* che ricoprono la veste di «*testimoni di giustizia*» (ossia, che in qualità di persone offese rendono dichiarazioni giudiziarie attendibili, per le quali non è sancita la sussistenza dei rigidi requisiti ordinariamente richiesti per accedere al programma di protezione di cui al dl 8/91).

In altri termini, se la vittima è un «testimone di giustizia» potrà ricorrere al programma di protezione finanziato dal fondo per i reati mafiosi di cui al DL 8/91; se la vittima, viceversa, presenta i requisiti di cui all’art.12, in combinato disposto con l’art. 18 T.U. immigrazione, potrà accedere al programma di integrazione finanziato dal fondo anti-tratta; se, infine, la persona offesa, almeno inizialmente, non ha tali requisiti, ricorrerà ad un programma di primo intervento, che non preclude il futuro accesso ad uno degli altri due sopra ricordati.

Come prima accennato, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le Pari Opportunità, ha approvato il regolamento che definisce il predetto programma di assistenza per le vittime dei reati di riduzione in servitù e schiavitù e tratta di persone. Questo provvedimento rappresenta un ulteriore importante intervento, che il Governo sta mettendo in campo per fronteggiare la piaga della tratta degli esseri umani. Il provvedimento approvato è sinergico con la legge n. 228 del 2003 e riguarda proprio i sopra menzionati programmi di assistenza per garantire alle vittime che riescono a sfuggire al *racket* un primo supporto immediato e diretto, adeguate condizioni di vitto, un alloggio «protetto» e l'assistenza sanitaria. Peraltro, questi nuovi programmi si sommano e affiancano a quelli previsti dall'art. 18 del testo unico sull'immigrazione, grazie ai quali sono state già salvate dalla schiavitù negli ultimi anni oltre tremila donne, molte delle quali minorenni.

Nel regolamento si prevede che i programmi di assistenza previsti dalla legge sulla tratta di persone siano attuati da Regioni, enti locali o soggetti privati convenzionati (iscritti nell'apposito registro delle associazioni che svolgono attività in favore degli immigrati), che presenteranno ad una Commissione presso il Ministero per le Pari Opportunità progetti trimestrali di assistenza, prorogabili per altri 3 mesi. I programmi prescelti verranno finanziati all'80% dallo stato e per il restante 20% dalle regioni o dagli enti locali.

L'esame globale della problematica depone quindi per un avanzato quadro legislativo ed operativo complessivo, che vede l'Italia assolutamente «con le carte in regola» rispetto alle raccomandazioni degli esperti della Comunità Europea; si potrebbe anzi affermare – con giusto orgoglio – una sostanziale proattività di vedute e di interventi rispetto ai diversi partner internazionali.

Questa notazione ci rende confidenti sul fatto che l'enorme sforzo futuro per governare il fenomeno migratorio e combattere la tratta degli esseri umani può poggiare su solidi orientamenti di base, cui incrementalmente far seguire mirati interventi in sede nazionale ed internazionale.

La sfida si gioca su molti piani sinergici:

- approccio olistico alla conoscenza del fenomeno;
- cooperazione internazionale;
- formazione degli operatori;
- adeguamenti dei sistemi legislativi internazionali;
- scambio informativo;
- sinergie tra i vari attori attraverso un'unica sapiente regia;
- attività proattive di assistenza, di formazione e di informazione nelle aree di crisi dove avviene la leva delle vittime.

La Commissione ha tentato in questi anni di dare il suo contributo di analisi, «sprovvincializzando» le nozioni sul crimine organizzato da luoghi comuni localistici e pensando in doverose prospettive transnazionali che consentissero l'emanazione di norme legislative nette ed attuali e stimolas-

sero l'integrazione e l'efficienza operativa dei pubblici poteri nell'ottica di individuare ed affrontare i nuovi rischi dei mercati illegali. A tale fine, la Commissione si è aperta ai più diversificati contributi della Pubblica Amministrazione e della società civile: in questo modello di solidale sforzo integrato ravviso la chiave essenziale anche per fronteggiare la peste del III millennio costituita dalle nuove forme di schiavitù.

Si deve comunque ribadire che la battaglia al portato criminale del fenomeno – tendente a disarticolare le diverse strutture associative del crimine organizzato – non deve essere sottovalutata in paragone agli interventi umanitari e deve costituire uno degli elementi di soluzione del problema generale al quale dedicare intelligenza e risorse. L'incidenza degli scopi criminali costituisce una seria ipoteca per tutti i possibili sforzi politici, sociali ed economici che la comunità internazionale può progettare per governare con razionalità ed umanità i flussi migratori, che costituiscono oggettivamente la sfida principale dell'equilibrio geopolitico del nostro millennio.

2. LA CRIMINALITÀ DI MATRICE CINESE

2.0 *Premessa*

Il VI Comitato di lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle organizzazioni similari ha avviato un approfondimento conoscitivo sulla presenza in Italia delle organizzazioni criminali straniere assimilabili a quelle di tipo mafioso.

Fra gli altri, l'attività d'inchiesta si è concentrata sui fenomeni criminali legati a due particolari etnie: l'etnia russa e quella cinese.

Invero, nelle premesse che hanno motivato l'avvio di detta indagine i fenomeni criminali legati alla presenza di soggetti di etnia russa apparivano notevolmente più rilevanti di quanto non potesse pensarsi di quelli indotti dalla presenza cinese; la rilevanza di detti fenomeni richiedeva un approfondimento complessivo, che consentisse alla Commissione di avere un quadro della situazione.

Uno dei primi risultati cui l'indagine in argomento ha consentito di giungere è stato l'oggettivo ridimensionamento della presenza di organizzazioni criminali di etnia russa sul territorio nazionale; a fronte di tale ridimensionamento, ha assunto materiale consistenza la presenza di fenomeni criminosi legati alla presenza di soggetti di una diversa etnia, quella cinese.

Nel complesso l'indagine si è sviluppata lungo due filoni, uno attinente alla criminalità russa, l'altro attinente alla criminalità cinese, attraverso l'acquisizione di elementi di informazione dalla Direzione Nazionale Antimafia e dai Sindaci di alcune grandi città italiane, ove risultava maggiore la presenza di comunità cinesi, nonché attraverso missioni effettuate dal VI Comitato in zone del territorio nazionale particolarmente in-

teressate dagli effetti della presenza di comunità russe o cinesi (Prato, Treviso, Ancona, Bari e Milano).

La presente relazione rispetterà l'evoluzione dell'inchiesta, tratterà parallelamente i due fenomeni, quello russo e quello cinese, e si snoderà secondo le indicazioni fornite dagli Organi indicati in precedenza, dando altresì conto degli esiti delle missioni sul territorio, ove si sono sottoposti ad audizione i Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica, i rappresentanti degli enti locali ed i rappresentanti delle categorie produttive.

Dai risultati delle attività svolte saranno tratte le conclusioni ed eventuali indicazioni utili a meglio comprendere e fronteggiare il fenomeno.

2.1 *La criminalità russa*

Invero, le attività svolte dal Comitato in ordine alla criminalità russa non hanno consentito di acquisire conoscenze diverse ed ulteriori rispetto a quanto già rappresentato dalla Commissione nella relazione approvata nel mese di luglio del 2003. Ad essa, pertanto, è opportuno rinviare, in quanto la situazione (per come accertato) risulta sostanzialmente invariata.

Concordano con tale asserzione le analisi condotte dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale, secondo la quale la criminalità organizzata proveniente dai paesi dell'ex Unione Sovietica (in particolar modo Russia e Ucraina) evidenzia a tutt'oggi una spiccata capacità di organizzarsi secondo moduli a carattere transnazionale, confermando una predilezione per i mercati finanziari.

È risultata, infatti, particolarmente inserita nella finanza internazionale e capace di sfruttare ogni nuova opportunità tanto nei settori economico finanziari quanto in quelli imprenditoriali quali: immobiliare, turistico alberghiero, imprese di *import-export* operanti nei diversi settori merceologici, con il precipuo fine di riciclare gli ingenti capitali accumulati attraverso le varie attività illecite (traffico di armi verso paesi sottoposti ad embargo, prostituzione e immigrazione clandestina).

Le investigazioni hanno, peraltro, consentito di accertare che le attività cui sono dedite le organizzazioni criminali, specie ucraine, restano quelle di tipo tradizionale quali le estorsioni, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta degli esseri umani, soprattutto ai fini dello sfruttamento sessuale nonché i traffici di armi e di sostanze stupefacenti.

2.2 *La criminalità cinese*

a. Le valutazioni della Direzione Nazionale Antimafia

Caratteristiche della criminalità cinese

La criminalità cinese in Italia segue solo parzialmente il modello della criminalità di madrepatria così come esso è diffuso dai media. Le strutture derivanti dalle Triadi, che sono associazioni segrete criminali molto complesse e caratterizzate da forti tradizioni culturali e da rigidi ri-