
XVII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**

N. **30**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(Istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)

(composta dai deputati: *Bindi*, Presidente, *Attaguile*, Segretario, *Bossa*, *Bruno Bossio*, *Carbone*, *Costantino*, *Dadone*, *Di Lello*, Segretario, *D'Uva*, *Fava*, Vicepresidente, *Garavini*, *Magorno*, *Manfredi*, *Mattiello*, *Naccarato*, *Nuti*, *Piccolo*, *Piepoli*, *Prestigiacomo*, *Sammarco*, *Sarti*, *Savino*, *Scopelliti*, *Taglialatela* e *Vecchio*; e dai senatori: *Albano*, *Buemi*, *Bulgarelli*, *Capacchione*, *Cardiello*, *Consiglio*, *De Cristofaro*, *Di Maggio*, *Esposito*, *Falanga*, *Gaetti*, Vicepresidente, *Giarrusso*, *Giovanardi*, *Lumia*, *Marinello*, *Mineo*, *Mirabelli*, *Molinari*, *Moscardelli*, *Pagano*, *Perrone*, *Ricchiuti*, *Tomaselli*, *Vaccari* e *Zizza*).

**RELAZIONE SU MAFIE, MIGRANTI E TRATTA DI ESSERI UMANI,
NUOVE FORME DI SCHIAVITÀ**

(Relatrice: **On. Dadone**)

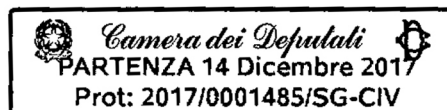
Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017

*Comunicata alle Presidenze il 14 dicembre 2017
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o), della legge 19 luglio 2013, n. 87*

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

LA PRESIDENTE



Signora Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la relazione su mafie, migranti e tratta di esseri umani, nuove forme di schiavitù, approvata il 14 dicembre 2017 dalla Commissione da me presieduta.

Al riguardo Le rappresento che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Rosy Bindi

On. Laura BOLDRINI
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

LA PRESIDENTE



Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la relazione su mafie, migranti e tratta di esseri umani, nuove forme di schiavitù, approvata il 14 dicembre 2017 dalla Commissione da me presieduta.

Al riguardo Le rappresento che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Rosy Bindi

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del
Senato della Repubblica
S E D E

INDICE

1. Introduzione	Pag.	7
2. I lavori del XII comitato – le finalità	»	10
3. Quadro ricostruttivo della tratta e del traffico di esseri umani	»	12
3.1. Evoluzione dei fenomeni	»	12
3.2. Nozioni: traffico e tratta	»	18
3.3. Dinamiche e linee di sfruttamento	»	25
3.4. Le regole dei trafficanti	»	26
4. Tratta (e traffico) di esseri umani	»	28
4.1. Nazionalità e rotte	»	28
4.2. Le organizzazioni	»	31
4.3. Il viaggio	»	34
5. Fenomeno criminale <i>business oriented</i>	»	37
5.1. I flussi finanziari	»	37
5.2. I flussi finanziari	»	40
6. Gli strumenti per prevenire e contrastare la tratta e quelli per tutelare le vittime	»	43
6.1. Il piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento (pna)	»	43
7. Sfruttamento sessuale	»	48
8. Sfruttamento lavorativo	»	52
9. Mafie e migrazione	»	56
9.1. Rapporti tra mafie internazionali e mafia italiana .	»	57
10. Conclusioni e considerazioni	»	59
10.1 Criticità	»	60
10.2 Proposte	»	63

PAGINA BIANCA

1 INTRODUZIONE

La grande spinta migratoria verso l'Europa e gli altri Paesi occidentali è un fenomeno in crescita costante, alimentato dalle forti diseguaglianze economiche e sociali esistenti tra le varie aree del pianeta. Benessere, progresso, pace e ricchezza sono concentrati solo in alcune zone, mentre altre sono costantemente tormentate da guerre, carestie, povertà, arretratezza e le loro fragili economie non riescono a garantire la stessa sopravvivenza delle popolazioni. Le differenti condizioni trovano radice anche nelle politiche internazionali perseguite dal XIX secolo fino ai giorni nostri dai Paesi europei e occidentali che ne sono in qualche modo responsabili.

La storia dell'umanità è stata caratterizzata, in ogni sua fase, da enormi ondate migratorie di individui e di popoli in perenne ricerca di un territorio dove stabilirsi ed insediarsi nella speranza di migliorare le proprie condizioni di vita¹.

Si tratta di uno spostamento di popolazioni da una regione all'altra del pianeta che non ha fine e che viene oggi alimentato dalla stessa globalizzazione, dalla circolazione delle informazioni e dalla facilità negli spostamenti, nonché dalle più recenti dinamiche politico-sociali che si registrano a partire dai primi anni 2000.

All'aumento dei flussi migratori gli ordinamenti nazionali, a seconda dei vari periodi storici, hanno dato risposte diverse, adottando politiche di accoglienza e di integrazione nei casi in cui hanno ritenuto che i migranti potessero costituire un'opportunità per la crescita economica di quel Paese, o, al contrario, politiche di respingimento laddove gli stessi siano stati percepiti - anche in ragione di interessi elettorali e propagandistici - come un pericolo per l'economia o per l'ordine pubblico. Questa dicotomia di approccio al problema è tuttora reale e attuale nel dibattito politico di tutti i Paesi occidentali, anche in quelli con maggiore tradizione di accoglienza, in momenti di congiuntura economica ove una presenza massiccia di migranti può essere percepita, soprattutto in determinate fasce della popolazione, come un fattore di rischio per il proprio benessere.

L'Italia è, da più di venti anni², Paese di approdo di migliaia di migranti, provenienti per lo più dai Paesi dell'Africa e del sud-est asiatico.

Dai dati diffusi dalla Agenzia Frontex e dal Ministero dell'interno italiano si evince che, mentre nell'anno 2013, fino al 30 novembre, si sono registrati in Italia 450 sbarchi per un totale di 39.798 arrivi (di cui il 90% attraverso le coste della Sicilia), il numero risulta quasi quintuplicato nel periodo che va dal 1° dicembre 2013 al 31 ottobre 2014, allorquando nel corso della operazione *Mare Nostrum* sono stati tratti in salvo circa 170 mila migranti con il contestuale arresto di 752 trafficanti di esseri umani³.

¹ A parte le pesanti situazioni di guerra (pensiamo all'attuale situazione della Siria, dell'Iraq o della Somalia), è praticamente impossibile rinvenire un solo fattore che porti ad emigrare, a dispetto invece di un complesso di situazioni soggettive o oggettive coinvolte: instabilità politica e militare, persecuzione politica, difficile situazione economica, reti sociali per lo più familiari già presenti nel Paese di arrivo, strategie di diversificazione delle risorse familiari. Le famiglie, per lo più patriarcali, giocano un ruolo fondamentale, programmano il loro futuro, con decisioni assunte collettivamente, diversificando le strategie per la sopravvivenza economica - in una numerosa famiglia africana, ad esempio, può capitare spesso che i più anziani restino al villaggio (o città) ad amministrare la casa e eventuali coltivazioni e allevamenti, che alcuni figli e nipoti vengano fatti rimanere con loro, mentre altri fatti trasferire o emigrare in altri Paesi, sperando che un domani possano contribuire con le proprie rimesse alla economia della famiglia e che in futuro altri componenti possano raggiungerli. In presenza di tante variabili e di differenti motivazioni è difficile individuare e scindere la ragione politica da quella economica e da quella sociale e in conseguenza etichettare poi la persona come rifugiato o come migrante economico. Quale motivazione e quale dinamica successiva prevarrà è il risultato di una serie di strategie (e di evoluzioni spesso fortuite) messe in campo sia dalle persone (singole o in gruppo) sia dagli Stati di destinazione e da quelli di partenza (basta considerare le modalità con le quali il regime libico di Gheddafi onorava l'accordo con l'Italia negli anni precedenti la disfatta), sia da più ampie configurazioni geopolitiche.

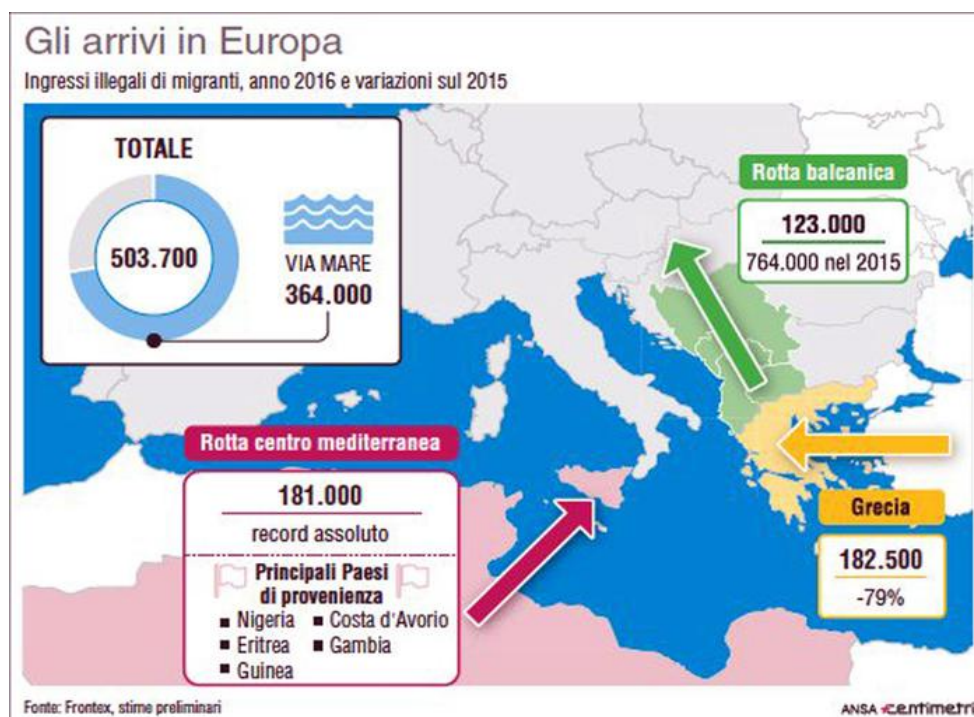
² Si ricordino i primi sbarchi avvenuti nel porto di Brindisi il 7 marzo 1991, quando in un solo giorno, a bordo di due grossi navi mercantili e di imbarcazioni di ogni tipo, giunsero in porto 27 mila albanesi; nonché l'arrivo il 1° agosto dello stesso anno al porto di Bari di una nave con a bordo 20 mila persone. "L'esodo biblico" come venne definito, rimane ancora negli occhi di chi vide quelle immagini.

³ Fonte: <http://frontex.europa.eu> e www.interni.it. L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, meglio conosciuta con il nome di Frontex, è un'istituzione dell'Unione europea che ha, tra gli altri, gli obiettivi di coordinare le missioni di pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e appoggiare gli Stati membri in

Nell'anno 2016 sono stati 503.700 i migranti che hanno attraversato illegalmente le frontiere dell'Unione europea, di cui 364 mila attraverso la rotta del Mediterraneo, per mezzo di barconi fatiscenti che hanno solcato il mare. Secondo le stime, gli arrivi in Grecia sono crollati del 79%, a quota 182.500, grazie all'accordo tra l'Europa e la Turchia in vigore da marzo di quell'anno. Il numero di migranti arrivati in Europa attraverso la rotta centro-mediterranea, che riguarda soprattutto l'Italia e in misura molto minore Malta, è invece cresciuto di circa il 20%.

Solo in Italia, nell'anno 2016, sono stati accertati 181 mila arrivi, il numero "record" più alto mai raggiunto. Nei primi sei mesi del 2017 i dati rilevati dall'Alto Commissariato per i rifugiati delle Organizzazioni Unite mostrano un ulteriore incremento rispetto allo stesso periodo del 2016: poco meno di 64 mila persone sarebbero giunte in Italia, registrando così un +26% di arrivi, oltre 1.800 decessi⁴.

Delle tante persone che approdano sul nostro territorio solo una percentuale minore è interessata a rimanervi, la maggior parte, al contrario, deve ritenersi in transito alla volta degli altri Paesi del nord Europa.



Il legislatore nazionale, almeno fino agli ultimi anni, ha affrontato le complesse problematiche delle migrazioni prestando perlopiù attenzione ai soli aspetti di ordine pubblico, connessi alle disfunzioni socio-economiche derivanti da un esodo massiccio e per molti versi incontrollato e non anche, almeno sino al verificarsi di eventi eclatanti che hanno determinato una reazione della coscienza civile del Paese, al turpe mercato internazionale degli esseri umani; come se fosse stato possibile tracciare un discrimine tra il governo degli imponenti flussi migratori e il fenomeno criminale transnazionale che si è proposto in questa forma di sfruttamento come un operatore nel

operazioni comuni di rimpatrio dei migranti irregolari. Il suo compito è anche quello di aiutare gli Stati membri che si trovino in situazioni che necessitano un'assistenza, operativa o tecnica, di rinforzo nel controllo delle frontiere esterne. Istituita nel 2004 con il decreto del Consiglio europeo n. 2007 del 26 ottobre 2004 per rafforzare e ottimizzare la cooperazione tra le autorità nazionali di frontiera, Frontex dispone di diverse aree operative che sono definite dal regolamento istitutivo.

⁴ Fonte: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

mercato illegale, attratto dagli enormi profitti, approfittando della condizione sociale dei soggetti deboli e dell'assenza di politiche adeguatamente repressive.

All'indomani del naufragio avvenuto il 3 ottobre 2013 a largo delle coste della Sicilia, passato tragicamente alla storia come il "naufragio di Lampedusa", in cui persero la vita moltissime persone (366 morti accertate e venti dispersi) rimaste intrappolate all'interno di uno scafo che le stava trasportando dalla Libia all'Italia, emerse il sentire comune delle opinioni pubbliche europee nonché dei vari Capi di Stato e di Governo di predisporre una operazione condivisa che dimostrasse la capacità dell'UE, di sovente venuta meno, di affrontare e gestire adeguatamente il nuovo fenomeno migratorio. Da tali convinzioni prese avvio l'operazione *Mare Nostrum*, che avrebbe dovuto dare risposta alla esigenza di un cambio di prospettiva nell'approccio al problema dell'immigrazione, diretto a contrastare il fenomeno del traffico e della tratta di esseri umani, non potendosi tollerare che ancora nel terzo millennio si assistesse indifferenti al perpetuarsi di crimini contro l'umanità.

L'aumento drammatico degli arrivi e delle intollerabili morti - il 2015 resterà nella memoria per l'ancor più tragico caso degli oltre 900 migranti affogati il 19 aprile nel canale di Sicilia, e il 2016 per gli ulteriori 2.510 decessi - ha ridato impulso al dibattito che, avviatosi a seguito della tragedia del 2013, appena due anni dopo sembrava già sopito e ha visto l'Italia testimone di una politica dell'immigrazione diretta a prevenire il traffico e la tratta di esseri umani, nonché fortemente improntata a richiedere un coinvolgimento di tutti gli Stati dell'Unione europea.

All'operazione *Mare Nostrum*, che aveva previsto l'intervento delle navi della Marina militare italiana e di altri supporti fino a 120 miglia dalle acque territoriali nazionali ed al limite delle acque territoriali libiche⁵, hanno fatto seguito altre operazioni sotto differenti denominazioni (*Triton*⁶, *Hermes*⁷, *Aeneas*⁸, *Nautilus* ecc.) svolte di concerto con altri Stati dell'Unione.

L'attività di pattugliamento delle coste non è stata da allora mai interrotta⁹. Le aree sottoposte alla vigilanza coincidono con il tratto di mare a sud della Sicilia e della Calabria e con quello prospiciente le coste adriatiche e ioniche della Puglia, più un'area eventuale a sud della Sardegna. Oggi l'area di pattugliamento marittimo, prima ridotta e circoscritta a 30 miglia nautiche dalla Sicilia e dalle isole Pelagiche, è stata di nuovo ampliata in maniera tale da comprendere una zona nel complesso pari a 138 miglia nautiche a sud della Sicilia¹⁰.

Dopo la svolta del Protocollo ONU su tratta e traffico di esseri umani siglato a Palermo nel 2000, il rilevante ed esponenziale aumento dei flussi migratori esigeva una rinnovata e rafforzata

⁵ L'operazione *Mare nostrum*, attraverso il potenziamento dei controlli già attivi, si prefiggeva di «garantire la salvaguardia della vita in mare» e di «assicurare alla giustizia coloro che lucrano sul traffico illegale di migranti». All'operazione partecipavano personale e mezzi navali e aerei della Marina militare (la quota maggiore), dell'Aeronautica militare, dei Carabinieri, della Guardia di finanza, della Capitaneria di porto. Era altresì previsto che sulle navi fossero presenti anche il personale degli uffici immigrazione per l'identificazione dei migranti direttamente a bordo e uno *staff* medico per i controlli e gli interventi sanitari.

⁶ Alla fine di agosto del 2014, proprio a causa dell'aumento dei flussi, l'Agenzia Frontex aveva previsto di sostenere l'operazione italiana *Mare Nostrum* affiancandola ad una ulteriore operazione, *Frontex Plus*, che avrebbe garantito anche la lotta alle mafie sulle coste africane e agli scafisti. *Mare Nostrum* e *Frontex Plus* hanno poi dato vita all'operazione europea *Triton*, che è stata attivata il 1° novembre 2014. L'operazione *Triton* ha visto la partecipazione di ben 29 Paesi, ed è stata finanziata dall'Unione europea con uno stanziamento di 2,9 milioni di euro al mese: circa due terzi in meno di quanti erano destinati dall'operazione *Mare Nostrum*. A differenza di quest'ultima, l'operazione *Triton* limita il controllo delle acque internazionali fino a sole 30 miglia dalle coste italiane: si tratta di un'operazione prevalentemente di polizia ed il suo scopo principale è il controllo della frontiera e non già il soccorso in mare. Attualmente nel Mar Mediterraneo sono in corso altresì altre operazioni, più propriamente militari, così: *Mare Sicuro*, nonché l'operazione navale, denominata EUNAVFOR MED, il cui mandato è stato definito dal Consiglio dell'Unione europea. *Mare Sicuro* fa capo allo Stato maggiore della Difesa, mentre EUNAVFOR MED è un'operazione a guida europea che ha il suo quartiere generale in Italia. Si tratta di operazioni aeronavali che coinvolgono aree di intervento e responsabilità ben distinte, nonché differenti linee di indirizzo politico, coordinamento strategico e comando operativo, ma che sul piano tattico sono perfettamente coordinate.

⁷ Per il controllo delle coste meridionali italiane, svolta dai mezzi della Guardia costiera e dalla Guardia di finanza.

⁸ Per il controllo dei flussi migratori provenienti dalla Turchia e dall'Egitto transitanti per la Grecia.

⁹ L'Italia ha partecipato alle seguenti iniziative: *Poseidon*, attività di pattugliamento prospiciente le coste greche, *Indalo* in Spagna e soprattutto *Triton*, che è la più importante attività di pattugliamento marittimo e aereo in atto nel bacino del Mediterraneo, avviata il 1° novembre 2014 con una prima edizione, terminata il 31 gennaio 2015, rinnovata poi per successive edizioni.

¹⁰ Il Consiglio d'Europa in data 23 aprile 2015 ha esteso la fascia di pattugliamento a 138 miglia a sud delle coste della Sicilia.

presa di coscienza sull'esistenza di un traffico di esseri umani gestito da una criminalità organizzata internazionale e transnazionale sviluppatosi dietro il fenomeno della migrazione.

È in tal modo che la lotta al traffico e alla tratta di esseri umani è stata considerata una priorità dall'Unione europea ed inserita nella comunicazione della Commissione europea, COM(2015)240, adottata il 13 maggio 2015, con la previsione di rafforzare il contrasto alle reti criminali di trafficanti e allo sfruttamento dei migranti attraverso il potenziamento della cooperazione con i Paesi terzi, nonché nell'attuale quadro giuridico dell'UE, aumentando l'adequatezza e l'efficacia delle disposizioni già vigenti riguardanti la cooperazione di polizia e quella giudiziaria.

2 I LAVORI DEL XII COMITATO - LE FINALITÀ

In questa prospettiva di approfondimento della conoscenza e di rafforzamento del contrasto del fenomeno criminale che sfrutta la migrazione dei popoli, si è inserita la proposta di istituire in seno alla stessa Commissione parlamentare antimafia, riproponendo l'esperienza di cui alla precedente XIII Legislatura¹¹, un Comitato che avrebbe condotto un'inchiesta per verificare l'evoluzione negli ultimi anni dei fenomeni della tratta e del traffico di esseri umani, ricadendo nei fini istituzionali di detta Commissione, attribuitigli dalla legge istitutiva, tra gli altri, anche il compito di «accertare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso», nonché di indagare sui «processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali»¹².

Il presente lavoro, svolto dal XII Comitato in seno alla Commissione parlamentare antimafia, è stato altresì ispirato dall'intervenuto recepimento, da parte dello Stato italiano, della direttiva europea 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, avvenuto, non senza ritardi e criticità, con l'emanazione del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

Il Comitato, insediatosi il 18 giugno 2015, ha proceduto alle seguenti audizioni: il 13 luglio 2015 del coordinatore dell'ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale del dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Michele Palma; il 27 luglio 2015 del coordinatore dell'associazione *On the Road onlus*, Vincenzo Castelli e della coordinatrice dell'associazione Gruppo Abele *onlus*, Mirta Da Pra Procchia; il 14 settembre 2015 della referente nazionale sul tema della tratta, dell'ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'Immigrazione), Francesca Nicodemi; e del responsabile settore politico dell'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Luca Luccitelli; il 21 settembre 2015 del capo del III Reparto del comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti; e del capo del II reparto della Direzione investigativa antimafia, Vito Calvino; il 28 settembre 2015 del direttore del servizio per l'immigrazione del servizio centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Vittorio Pisani; e del direttore della II divisione del servizio centrale operativo, Vincenzo Nicoli; il 12 ottobre 2015 del colonnello dei ROS dei Carabinieri, Rubino Tomasetti; e del capo unità

¹¹ Si vedano i seguenti atti parlamentari della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere: *Relazione sul traffico degli esseri umani*, 5 dicembre 2000, DOC XXIII, n. 49; *Relazione annuale*, 30 luglio 2003, DOC XXIII, n. 3; *Relazione conclusiva*, 18 gennaio 2006, DOC XXIII, n. 16.

¹² Legge 19 luglio 2013, n. 87, Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. La medesima Commissione parlamentare antimafia, durante i lavori del I comitato sul Semestre europeo, ha dato rilievo alla necessità che si sviluppi un piano comune di intervento tra gli Stati dell'Unione, aumentando a tal fine la collaborazione e la cooperazione internazionale, per combattere il fenomeno della tratta e dello sfruttamento delle persone che migrano verso altre realtà territoriali, dedicando e riservando nella Relazione finale un apposito paragrafo proprio al fenomeno della tratta degli esseri umani. Come ipotizzato all'avvio dei lavori del XII comitato, la fase che l'Europa sta vivendo in termini di flussi migratori sta rappresentando un elemento di pressione e di smottamento non esclusivamente sul piano sociale, culturale e economico ma anche definitorio e regolatorio. Un fenomeno di ampissima portata cui nessuno Stato membro, né l'Unione europea nel suo complesso, si è dimostrato pronto e capace ad affrontare. Si veda in tal senso: *Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea*, 18 giugno 2014, DOC XXIII, n. 2.

Protezione minori migranti di Save the Children Italia, Viviana Valastro; il 19 ottobre 2015, del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano; il 2 novembre 2015 della professoressa associata presso l'università degli studi di Pavia, Anna Rita Calabrò; e della rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro; il 9 novembre 2015 del vice presidente della Federazione internazionale della Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e Francesco Rocca; della operatrice legale dell'ufficio immigrazione della Caritas Italiana, Manuela De Marco; il 23 novembre 2015 del professore aggregato di Sociologia del diritto dell'università degli studi di Milano, dipartimento di Scienze Giuridiche Cesare Beccaria, Marco Alberto Quiroz Vitale; del sindaco di Prato, delegato ANCI all'immigrazione, Matteo Biffoni; il 30 novembre 2015 del capo dell'unità di gestione delle attività migratorie dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Giulia Falzoi; il 12 dicembre 2016 del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Lecce, Elsa Valeria Mignone; del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Calogero Ferrara.

L'indagine condotta si è prefissata, grazie al materiale raccolto nel corso delle audizioni che si sono svolte, nonché alle informazioni acquisite dalle indagini condotte dalle forze di polizia e dalla magistratura¹³:

- di fornire un quadro ricostruttivo del fenomeno della tratta di essere umani così come esso oggi si presenta, al fine di rilevare elementi distintivi e caratterizzanti la sua eventuale evoluzione negli ultimi anni;
- di avviare una approfondita disamina delle dinamiche criminali, oltre che criminogene, che fanno dell'essere umano un mero prodotto del mercato illegale nonché un bene materiale e funzionale agli interessi economici e finanziari delle organizzazioni criminali, sempre più proiettate a incarnare identità e dinamiche internazionali e transnazionali;
- nonché di verificare, nell'ambito delle finalità proprie della Commissione parlamentare antimafia, il ruolo della criminalità organizzata di stampo mafioso nazionale e straniera nel *business* del traffico di migranti.

La presente relazione vuole inoltre testimoniare l'attenzione della politica, o di almeno una parte di essa, e delle istituzioni verso ogni forma di sfruttamento della condizione umana, non potendosi tollerare la convivenza con nuove forme di schiavitù, la mercificazione dell'essere umano, la sua trasformazione in un "prodotto" che, in quanto tale, può essere trasportato, stoccato, impiegato e sfruttato¹⁴, inoltre, vuole essere l'occasione e lo strumento per approntare adeguate forme di repressione dei crimini, da un lato, e di tutela delle vittime, dall'altro, nonché per indicare ed individuare scelte operative, organizzative e logistiche che possano garantire una adeguata assistenza e la protezione dei migranti.

In quest'ottica e con tali obiettivi si presterà particolare attenzione alle modalità in cui le organizzazioni criminali si inseriscono e si sviluppano, sfruttando i flussi migratori per realizzare illeciti e ingenti profitti; quali siano le modalità con cui gestiscono il traffico di esseri umani, incidendo sulla libertà degli individui e ponendo in essere situazioni di sfruttamento delle vittime. Si cercherà di fare luce sull'allarmante e relativamente recente fenomeno della scomparsa di minori stranieri non accompagnati, i quali, una volta accolti nelle strutture sul nostro territorio, fanno perdere le proprie tracce, e ciò al fine di verificare fattivamente se dietro tale fenomeno vi siano la presenza dei trafficanti e gli interessi delle organizzazioni criminali nazionali e internazionali.

¹³ Si cita la copiosa documentazione acquisita dalle Organizzazioni umanitarie e dalle tante associazioni che operano per l'accoglienza audite nel corso dei lavori del XII Comitato.

¹⁴ Seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico: «Una persona umana, una donna è esattamente equiparabile - mi scusino - a un pacco di cocaina. Entrambi questi oggetti di traffico - dobbiamo dire così - hanno un Paese d'origine, uno di transito e uno di destinazione. Per la droga è evidente e allo stesso modo è per la persona».

Focus minori

Va qui subito rilevato che, secondo i dati del Ministero dell'interno, alla fine del 2015 i minori resisi irreperibili a seguito del loro arrivo in Italia furono ben 6.135, quasi il doppio di quelli registrati l'anno precedente (3.707), circa il triplo rispetto all'anno 2013, quando se ne contarono 2.142. Un *trend* preoccupante e stimato in ulteriore crescita nel corso dell'anno 2016. Lo stesso Ministero, infatti, ha indicato nel fenomeno un «aspetto strutturale e costante [...] dovuto ad una molteplicità di fattori»¹⁵.

Con riferimento alla dispersione dei minori stranieri non accompagnati è emerso, nel corso dei lavori del Comitato, un aspetto direttamente connesso alla criminalità e alla gestione della tratta nonché del traffico illegale di esseri umani che offre un ulteriore elemento di analisi da impiegare per affrontare i nuovi flussi migratori tanto nell'attività investigativa quanto in quella dell'accoglienza¹⁶.

All'avvio dei lavori del XII Comitato si è dato atto che la fase che l'Europa sta vivendo in termini di flussi migratori sta rappresentando un elemento di pressione e di smottamento non esclusivamente sul piano sociale, culturale ed economico, ma anche definitorio e regolamentare. Si tratta di un fenomeno di ampissima portata cui nessuno Stato membro, né l'Unione europea nel suo complesso, si è dimostrato pronto e capace ad affrontare e che impone, per la vastità e drammaticità delle condizioni umane, ogni giorno documentate dai tristi ed efferati fatti di cronaca, un impegno incondizionato della politica italiana, di cui la presente relazione vuole essere un documento di rilevazione, sintesi e partenza per un nuovo approccio.

3 QUADRO RICOSTRUTTIVO DELLA TRATTA E DEL TRAFFICO DI ESSERI UMANI**3.1 EVOLUZIONE DEI FENOMENI**

Il ricco dibattito e la continua evoluzione delle politiche e della normativa nazionale e sovranazionale in merito al fenomeno del traffico e della tratta di esseri umani sono sintomatici dell'importanza e dell'attenzione inerenti il tema dei flussi migratori e, in particolare, l'aspetto illegale a essi collegato.

Non può essere sottovalutato, nell'affrontare il più generale fenomeno dei flussi migratori, il dato di fatto che oggi stiamo assistendo ad un esodo senza precedenti: interi popoli sono in movimento e fuggono da situazioni di oggettivo disagio. Coloro che sono pronti ad affrontare i molti rischi del viaggio, gli infiniti disagi e le atroci sofferenze per realizzare un loro sogno non si fermeranno di fronte a muri innalzati per proteggere le frontiere o ai divieti imposti dalle politiche di respingimento. La vastità del fenomeno richiede il coinvolgimento e la cooperazione dei Governi dei Paesi di provenienza degli immigrati, così come l'impegno dei Paesi occidentali, nell'adozione

¹⁵ Si veda la risposta scritta, datata 11 aprile 2016, del Ministero dell'interno - ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari all'atto di sindacato ispettivo n. 4-07937 presentato alla Camera dei deputati.

¹⁶ Sui fattori che sarebbero alla base della fuga e della preoccupante dispersione dei minori stranieri non accompagnati si vedano i paragrafi successivi, con particolare riferimento alle audizioni della coordinatrice dell'associazione gruppo Abele *onlus*, Mirta Da Pra Procchia e del direttore del servizio immigrazione della direzione centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Vittorio Pisani, sedute del 27 luglio e del 28 settembre 2015, resoconti stenografici. Vale la pena qui richiamare a titolo esemplificativo quanto dichiarato dal procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, seduta del 19 ottobre 2015: «Occuparsene [dei minori non accompagnati, ndr] significa, secondo me, aprire il vaso di Pandora e verificare insieme tutte le illegalità che si possono pensare.».

di politiche di sostegno.

Né può essere taciuta l'evenienza che sempre più all'interno del generale problema dell'immigrazione di massa si annida parallelamente quello dello sfruttamento delle persone trasportate, vittime di tratta.

Il contesto globale della migrazione (e i corrispondenti flussi economico-sociali) ha costituito terreno fertile per la realizzazione di nuove forme di vera e propria schiavitù, grazie a una domanda e ad un'offerta praticamente inesauribili. Da una parte, la "merce persona" è una risorsa di cui non mancherà mai la disponibilità, dall'altra le "spinte economiche" che incrementano questo mercato possiedono una forza ed un potere in continua espansione. Invero, sia le analisi economico-sociali, sia i casi giudiziari dimostrano che le esigenze di profitto delle organizzazioni criminali trovano piena corrispondenza nei diversi fattori che alimentano il commercio di esseri umani, tra cui, principalmente, la domanda di prestazioni sessuali, lo sfruttamento del lavoro nero, la ricerca di manodopera più disponibile, meno costosa e meno garantita, il traffico di organi.¹⁷

Alla luce dell'evoluzione del fenomeno migratorio, nel corso di questi primi anni del millennio, la tendenza interpretativa della letteratura e l'approccio politico-istituzionale e giudiziario - nazionale e internazionale - sono andati via via sviluppandosi verso l'identificazione della tratta di esseri umani come nuova e contemporanea forma di schiavitù, riconoscendola come crimine contro l'umanità¹⁸.

Si è di fronte ad un fenomeno recente e al contempo di antiche origini, prodotto dal nuovo *trend* dei flussi migratori registratisi a partire dai primi anni Novanta, che, per quanto concerne l'area europea, hanno registrato un incremento progressivo e apparentemente inarrestabile, conseguentemente alle crisi politico-istituzionali e alle generali condizioni di instabilità socio-economiche cui sono sottoposte le popolazioni africane, mediorientali, asiatiche.¹⁹

A partire dalla dissoluzione dell'URSS e dei regimi satelliti dell'est Europa, le cause della crescente domanda di migrazione sono passate per le destabilizzazioni dei regimi mediorientali (fra le più recenti si vedano i casi della cosiddetta. Primavera araba), per l'evoluzione delle politiche commerciali asiatiche, in particolar modo della Repubblica Popolare Cinese, fino ai conflitti ed alle epidemie nel cuore del continente africano, alla terribile guerra in Siria, che hanno spinto sempre più persone verso i confini dei Paesi europei²⁰.

Le politiche di contenimento dell'immigrazione adottate dai singoli Paesi come risposta ad un flusso di arrivi inarrestabile, «hanno posto le basi per la nascita di un nuovo e florido mercato criminale, il traffico degli esseri umani, organizzato e strutturato come una vera e propria industria dell'ingresso clandestino»²¹, nonché hanno contribuito a far sì che la criminalità organizzata investisse risorse sempre più ingenti nella gestione illegale dei flussi migratori.

¹⁷ Si veda D. Mancini, *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Franco Angeli, 2008, p.30.

¹⁸ La tratta è «una moderna forma di schiavitù, che viola la dignità, dono di Dio, in tanti nostri fratelli e sorelle e costituisce un vero crimine contro l'umanità», così definita anche da Papa Francesco nel corso del discorso del 17 novembre 2016 ai partecipanti all'incontro sulla tratta degli esseri umani promosso da "Renate". Si veda altresì G. Palmisano, *Dagli schiavi ai migranti clandestini: la lotta al traffico di esseri umani in una prospettiva internazionalistica*, in "Ragion Pratica" n. 35, dicembre 2010, pp. 469-488.

¹⁹ Dati UNHCR relativi agli sbarchi del 2016. La gran parte dei flussi migratori diretti in Italia ha origine in Africa, dopo l'esplosione registrata nell'anno 2014; è invece crollato il numero dei siriani in arrivo. Le conseguenze dell'accordo Ue-Turchia hanno inciso sulla rotta greca ma non su quella mediterranea. La spinta all'emigrazione da questi Paesi deriva da fattori di instabilità politica e sociale. Il 20% degli arrivi totali nell'anno 2015 è rappresentato da cittadini di nazionalità eritrea. L'Eritrea è dominata da più di vent'anni dalla dittatura instaurata dal presidente Isaias Afewerki; tra le cause della fuga, oltre alla mancanza di libertà civili e politiche, c'è la prospettiva del servizio militare, obbligatorio per uomini e donne dai 17 anni e di durata potenzialmente illimitata. Così per la Somalia (14% del totale degli sbarchi 2015), dopo oltre 25 anni di conflitto civile, la minaccia maggiore è rappresentata dai miliziani di al-Shebaab, autori, tra la fine del 2015 e i primi mesi del 2016, di sanguinosi attacchi terroristici nella capitale. Le incursioni di Boko Haram, invece, sono le principali responsabili della emigrazione dalla Nigeria, un Paese in cui nel solo 2015 sono state registrate quasi 11 mila morti violente.

²⁰ Solo nell'anno 2014 il flusso dei Siriani era triplicato, passando da 11.307 dell'anno precedente a 42.323.

²¹ Relazione sul traffico degli esseri umani della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, DOC XXIII N. 49, pag. 14.

Al limite d'ingressi regolari, prefissato dalle politiche nazionali in un numero determinato, è subito corrisposta la proposta di superare l'ostacolo frapposto, attraverso ingressi illegali²².

La criminalità organizzata a livello internazionale, anzi transnazionale²³, ha intercettato i bisogni delle persone, intuendo le elevate possibilità di guadagno che potevano derivare dallo sfruttamento di questo settore economico, proponendosi sul mercato della migrazione come protagonista e assumendo il paradossale ruolo di essere considerata quale strumento principale, indispensabile, per consentire di realizzare un sogno, quello di raggiungere un Paese che, agli occhi del migrante, rappresenta un investimento di vita per il futuro²⁴.

In tal modo chi offriva (e offre) questo servizio illegale ha acquisito addirittura meriti e ha creato intorno a sé un consenso da parte delle popolazioni che vi ricorrono, nella maggior parte dei casi volontariamente, alimentando il loro potere.

Inevitabilmente, in virtù di questa scelta strategica, la criminalità organizzata ha subito una profonda trasformazione, assumendo sempre di più i caratteri di organizzazioni transnazionali, ramificate nei vari Paesi in cui si sviluppa il traffico, da quello di origine a quello di destinazione, strutturate secondo il modello delle organizzazioni a delinquere di tipo mafioso.

Le più recenti indagini condotte dalle procure distrettuali antimafia in varie parti del territorio nazionale²⁵ danno conferma che organizzazioni criminali transnazionali oggi gestiscono tutte le fasi della trasmigrazione delle persone che dall'Africa, dalla Cina e dagli altri Paesi partono per l'Italia e per il resto del Nord Europa. Il *modus operandi* appare comune per la grande maggioranza delle rotte, così per le dinamiche nella gestione delle operazioni di trasferimento dei migranti, tale da

²² Dal sito web del Ministero dell'interno: www.interno.gov.it: «L'Italia gestisce il fenomeno dei flussi migratori da Paesi che non fanno parte dell'Unione europea attraverso politiche che coniugano l'accoglienza e l'integrazione con l'azione di contrasto all'immigrazione irregolare. L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito ai valichi di frontiera a chi è in possesso di passaporto o documento equivalente, e del visto. Lo Stato programma periodicamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il cosiddetto 'decreto-flussi' introdotto dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, (cosiddetta Turco-Napolitano), le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo. La normativa prevede anche l'ingresso per lavoro in casi particolari (articolo 27 del Testo Unico sull'immigrazione)». 1) Gli stranieri che vogliono soggiornare in Italia per più di tre mesi devono richiedere un permesso di soggiorno, che può essere rilasciato per motivi di adozione, asilo politico, lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro subordinato-stagionale, missione, religiosi, protezione umanitaria, residenza elettiva, ricerca scientifica, *status* di apolide, studio. 2) Può richiedere asilo o protezione in Italia il cittadino straniero che teme di essere perseguitato nel Paese di cui ha la cittadinanza o la cui vita è minacciata dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto. 3) Le politiche migratorie e occupazionali per i cittadini stranieri sono regolate dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, cosiddetta Bossi-Fini, che modifica e sostituisce la precedente legge Turco-Napolitano. La legge per i migranti per motivi economici prevede il permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Può entrare in Italia solo chi è già in possesso di un contratto di lavoro che gli consenta il mantenimento economico. Dopo l'ingresso, il permesso di soggiorno va richiesto entro otto giorni. Il permesso ha una durata fino a due anni per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, fino a un anno negli altri casi. La legge prevede un permesso di soggiorno di un anno agli immigrati che perdono il lavoro e ha aumentato il numero degli anni (da cinque a sei) necessari per ottenere la carta di soggiorno (il requisito è stato successivamente riportato a cinque anni per l'adeguamento a una direttiva europea); impronte digitali e restrizioni delle tutele. La Bossi-Fini ha introdotto l'obbligo di rilevamento e registrazione delle impronte digitali degli immigrati al momento del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno. Ha inoltre imposto restrizioni alla possibilità di tutela in caso di respingimento e ha innalzato da 30 a 60 giorni il tempo massimo di trattenimento nei centri di permanenza temporanea. Il tetto è stato stabilito fino ad un massimo di 180 giorni dal pacchetto sicurezza del 2009; respingimenti in acque extraterritoriali e reato di favoreggiamento. La norma ammette i respingimenti al Paese di origine in acque extraterritoriali, in base ad accordi bilaterali tra Italia e Paesi limitrofi. Chi aiuta i migranti a entrare nel Paese rischia l'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, reato punito con la reclusione da uno a cinque anni e con una multa fino a 15 mila euro per ogni persona "favorita": espulsioni immediate con accompagnamento alla frontiera. Come la legge Turco-Napolitano, l'espulsione degli immigrati irregolari privi di permesso di soggiorno ma con validi documenti d'identità viene emessa in via amministrativa e deve essere immediatamente eseguita con l'accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica. Gli immigrati irregolari ma privi di documenti di identità validi vengono portati in Centri di permanenza temporanea (istituiti dalla legge Turco-Napolitano e successivamente rinominati Centri di identificazione ed espulsione, CIE), al fine di essere identificati e poi respinti; reato di clandestinità. La legge 15 luglio 2009, n. 94 (cosiddetto Pacchetto sicurezza) aveva introdotto il reato di immigrazione clandestina, che prevedeva un'ammenda da cinquemila a diecimila euro per lo straniero che entra illegalmente nel territorio italiano. Il 9 ottobre 2013 la commissione giustizia del senato aveva approvato un emendamento che, se confermato dalle camere, abolirebbe il reato di clandestinità. Il 2 aprile 2014 una legge delega approvata dal parlamento dava al governo 18 mesi per emanare un decreto legislativo che depenalizzasse l'ingresso e il soggiorno irregolare. A oggi la depenalizzazione non è ancora avvenuta.

²³ Il termine «transnazionali», riferito alle organizzazioni criminali che gestiscono anche i flussi migratori illegali e sfruttano i migranti per fini di lucro, è utilizzato per descrivere la capacità di questi sodalizi, composti di persone di diversa nazionalità, di operare contemporaneamente in più Paesi e in più mercati illeciti.

²⁴ Si veda D. Mancini: *Traffico di esseri umani e tratta di persone: le azioni di contrasto integrate*, 16 febbraio 2006, www.altalex.com.

²⁵ Si ricordano, tra le altre, le indagini condotte dalle DDA di Palermo, Catania, Catanzaro, Roma, Milano, Lecce, Firenze, Venezia, Napoli e Reggio Calabria, i cui procedimenti più significativi saranno richiamati nel corso della presente relazione.

identificare una sorta di *standard* adottato, comune e generalizzato; così per l'individuazione delle rotte, il controllo delle stesse da parte delle singole organizzazioni criminali nazionali o allofone, che impiegano persone appartenenti ai luoghi di partenza e poi alle diverse aree di passaggio. Il "contratto" tra il migrante (ovvero i familiari in casi di vittima di tratta) e i membri o intermediari dell'organizzazione criminale viene stipulato secondo un accordo standardizzato finalizzato a realizzare la migrazione clandestina del richiedente, laddove non assuma addirittura il contenuto di una vendita di un essere umano, che si conclude con il pagamento, in parte o per intero del prezzo pattuito, già prima della partenza. Identiche per tutti i migranti sono le fasi del viaggio, una vera e propria epopea che si sviluppa per tappe e si protrae per alcuni mesi, in cui i trasportati, sempre più frequentemente, vengono a trovarsi a vivere in condizioni disumane, stoccati come merce, sottoposti a vessazioni e violenze; identiche, altresì, le condotte che si richiedono alle vittime di tratta: una volta giunte in Italia o in altro Paese del vecchio continente dovranno cercare di abbandonare al più presto i centri in cui sono state ricoverate e contattare l'organizzazione criminale che le ha fatte emigrare, per essere poi inconsapevolmente indirizzate al successivo sfruttamento²⁶.

L'epopea del viaggio di migranti, per come descritta dalle vittime, assume connotati agghiaccianti, di cui in seguito meglio si dirà.

In presenza di un esodo così massiccio verso le coste europee, i casi di tratta e di traffico di esseri umani si inseriscono e si intersecano con il più ampio fenomeno dell'immigrazione clandestina finora conosciuto, intaccando in maniera sempre più profonda la capacità di contrastarli, di tutelare le vittime e di promuoverne la integrazione nelle comunità di arrivo o di accoglienza.

Nel corso delle attività del XII Comitato, si è avuta contezza di quali siano le difficoltà ad individuare le vittime di tratta tra coloro che arrivano in un Paese sconosciuto; la loro condizione di immigrati clandestini le pone in una posizione di debolezza per la paura delle conseguenze negative in ragione del loro *status* di irregolari (a seconda delle normative in vigore, temono di essere espulse e rimpatriate, dopo avere affrontato tanti rischi e tante difficoltà, nonché in alcuni casi di essere anche arrestati)²⁷, così tendono a non rivelare la loro condizione.

Alla luce del contesto attuale appare evidente che l'emersione dei casi di tratta è altresì ostacolato dalla posizione di insicurezza delle vittime. Il migrante che decide di partire da una realtà pericolosa, invivibile, rischiando la propria vita e quella dei propri cari in un viaggio lungo e altrettanto pericoloso continuerà ad affidarsi ai trafficanti anche una volta raggiunto un Paese occidentale, ritenendo che solo questi possano garantirgli la possibilità di non essere rimpatriato. Paradossalmente, essi si trasformano da "soggetto" della migrazione clandestina in "oggetto" del traffico e in vittima di tratta "a propria scelta".

Non avere ancora oggi strumenti adeguati per individuare e, nei singoli casi, distinguere la vittima della tratta o del traffico piuttosto che il migrante clandestino rende ancora più deboli, da un lato, le politiche di accoglienza e integrazione sociale, dall'altro, la verifica, la repressione e la persecuzione della criminalità.

La casistica esaminata nel corso dei lavori, con riguardo al fenomeno della tratta, accresce l'idea che ci si trovi in presenza di un fenomeno unico, anche se non omogeneo, e innovativo, tale da comprendere al suo interno tutte le varie sfaccettature della migrazione. Ci si può trovare in presenza di vittime di tratta sia nei casi in cui vi sia stata una migrazione volontaria (chi ha deciso di trasferirsi per migliorare le proprie condizioni provenendo da realtà ancora vivibili); sia nei casi di migrazione necessaria (chi scappa da condizioni di vita inumane) o nei casi di migrazione forzata

²⁶ Seduta del 21 settembre 2015, audizione del capo del II reparto della Direzione investigativa antimafia, Vito Calvino, resoconto stenografico.

²⁷ Seduta del 27 luglio 2015, audizione della coordinatrice dell'associazione Gruppo Abele *onlus*, Mirta Da Pra Procchia, resoconto stenografico.

(chi è vittima di tratta già all'origine). A fronte di un quadro così variegato non può prescindersi, nell'affrontare i problemi, dalla complessità della realtà circostante.

Nonostante la grande attenzione che il fenomeno ha suscitato nell'ultimo decennio, a tutt'oggi «non vi sono fonti informative che forniscano dati statistici (nazionali ed internazionali) sufficientemente attendibili per individuare l'entità della tratta in seno al più ampio flusso del traffico di migranti. Non è dato, pertanto, conoscere né l'effettiva dimensione numerica, né le effettive modalità utilizzate nella prassi dalle organizzazioni criminali. I dati statistici relativi alle presunte vittime della tratta sono, infatti, da sempre di difficile acquisizione, stante il carattere estremamente sommerso del fenomeno e la difficoltà delle autorità di intercettarne le vittime. Gli studi disponibili attengono ai casi di vittime di tratta "registrate" e, dunque, correttamente identificate e, nella maggior parte dei casi, assistite dalle autorità»²⁸.

Questa difficoltà deriva principalmente dalla continua mutevolezza di tali fenomeni, che cercano costantemente di adattarsi alle diverse condizioni materiali e normative con cui si interfacciano.²⁹ Nel corso del viaggio, può peraltro verificarsi una possibile trasformazione del migrante trafficato in vittima di tratta, a prescindere da quale fosse la condizione iniziale. Circostanza quest'ultima assai frequente, così come è stato riferito nel corso delle audizioni, ove molte indagini giudiziarie hanno appurato che mentre inizialmente sono state le stesse persone trasportate che si sono rivolte liberamente alle organizzazioni che gestiscono il traffico illegale, per essere condotte in un altro Stato, quindi solo per emigrare, durante le fasi del viaggio la loro condizione si è modificata, venendo ad assumere il ruolo di vittima di tratta, in quanto assoggettate a restrizione della libertà personale, sottoposte a vessazioni, minacce e violenze, coartate della volontà, fatte oggetto di frodi e di inganni³⁰.

Il calcolo, e quindi la misurazione della reale portata del fenomeno della tratta, si dimostra pertanto difficile. Basta però scorrere i dati Eurostat³¹ per rendersi conto di come il dato delle "vittime registrate (presunte e identificate)", l'unico a cui poter fare riferimento, nonostante la sua indeterminatezza, evidenzia un *trend* in preoccupante crescita. A tal fine, nell'ultima relazione della DNA, relativa al periodo 2016-2017, viene evidenziato che «risultano accertate 30.146 vittime in 28 Stati membri. Secondo i dati disaggregati per genere, durante il periodo di riferimento, l'80% delle vittime registrate risulta formato da persone di sesso femminile. Consultando i dati degli Stati membri che hanno fornito una ripartizione per sesso ed età (adulti/minori), le donne rappresentano il 67%, gli uomini il 17%, le ragazze il 13% e i ragazzi il 3% del numero totale delle vittime. Ancora una volta, negli anni di riferimento, la maggior parte (69%) delle vittime è stata indotta a scopo di sfruttamento sessuale, il 19% per sfruttamento lavorativo ed il 12% per le altre forme di sfruttamento, come il prelievo di organi. I totali e le percentuali riportate sono basati su dati provenienti da Stati membri dell'UE anche se non tutti hanno fornito dati completi su tutti gli indicatori».

Solo in Italia, tra gli anni 2008 e 2010 il numero totale di vittime registrate è salito da 1.624 a 2.381, il numero più alto rispetto ai 27 Stati membri Ue e ai sette che hanno fatto richiesta di ingresso in Europa, salito nel 2012 al numero di 2.631 vittime registrate³².

²⁸ Relazione DNA, anno 2016-2017, pag. 343.

²⁹ Seduta del 12 dicembre 2016, audizione del sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Palermo, Calogero Ferrara, componente della direzione distrettuale antimafia e del dipartimento speciale per i reati in materia di terrorismo, resoconto stenografico e atti depositati.

³⁰ Sulle distinzioni tra *trafficking* e *smuggling* nella prassi criminale e nelle prospettive investigative di polizia si veda F. Spiezia: *La tratta di esseri umani: gli strumenti investigativi di cooperazione internazionale*, relazione all'incontro di studio organizzato dal CSM, su "La tratta di esseri umani", Roma 14 ottobre 2008, 1-3, in www.cosmag.it. Si veda altresì l'audizione citata: Calogero Ferrara, seduta del 12 dicembre 2016, resoconto stenografico.

³¹ Rapporto Eurostat, pubblicato nell'anno 2014, relativo al triennio 2010-2012.

³² Si veda *Trafficking in human beings*, edizione 2013 ed edizione 2015 a cura di Eurostat (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking>). Per un maggiore approfondimento dei dati relativi ai minori si veda *Piccoli schiavi invisibili, i volti della tratta e dello sfruttamento 2014*, a cura di *Save the Children*.

Tabella N. 1 *Dati vittime di tratta incontrate dall'OIM rilevati nel breve periodo**Aprile 2014 - Ottobre 2015***1) in Sicilia,**

POTENZIALI VITTIME DI TRATTA INFORMATE	3057
VITTIME DI TRATTA IDENTIFICATE	2024
VITTIME SEGNALATE ALLA RETE ANTITRATTA	52
di cui 15 minorenni	
VITTIME INDIRIZZATE AD ALTRA FORMA DI ASSISTENZA	15
di cui 4 minorenni	
DENUNCE	29
PARERI FAVOREVOLI	22

2) in Puglia e Calabria,

POTENZIALI VITTIME DI TRATTA INFORMATE	895
VITTIME DI TRATTA IDENTIFICATE	754
VITTIME SEGNALATE ALLA RETE ANTITRATTA	39
di cui 12 minorenni	
VITTIME SEGNALATE AD ALTRA RETE DI ASSISTENZA	6
di cui 2 minorenni	
DENUNCE	3
PARERI FAVOREVOLI	2

3) TOTALE

POTENZIALI VITTIME DI TRATTA INFORMATE	3952
VITTIME DI TRATTA IDENTIFICATE	2778
VITTIME SEGNALATE ALLA RETE ANTITRATTA	91
di cui 12 minorenni	
VITTIME SEGNALATE AD ALTRA RETE DI ASSISTENZA	21
di cui 2 minorenni	
DENUNCE	32
PARERI FAVOREVOLI	24

3.2 NOZIONI: TRAFFICO E TRATTA³³

Da un punto di vista normativo, il traffico di migranti e la tratta di persone (secondo le accezioni mutate dalla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma a Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000, nonché dai Protocolli addizionali contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti)³⁴ per le loro caratteristiche e peculiarità costituiscono fenomeni nuovi, i cui elementi distintivi non sono sempre evidenziabili nei singoli casi ove, per quanto poi meglio si dirà, a volte il ruolo della vittima non riesce ad emergere in tutta la sua compiutezza. I dati di cui si dispone evidenziano che il fenomeno della tratta è in costante aumento e le sue dimensioni destano preoccupazione sia a livello istituzionale sia nell'opinione pubblica.

Sul piano internazionale le nozioni, e quindi la relativa connotazione giuridica, di tratta di esseri umani (*trafficking of human beings*) e quella di traffico di persone o immigrazione clandestina (*smuggling* = contrabbando) furono individuate e indicate già nel corso degli anni 'Novanta, per poi essere formalizzate, solo all'inizio degli anni 2000, dalla Convenzione di Palermo³⁵.

È stato così coniato il concetto di "tratta di esseri umani", individuato nell'atto di reclutare, trasportare o prestare alloggio a persone, nel passaggio dal loro Paese ad un altro, attraverso l'uso di

³³ Si veda F. Colombo: Come è meglio chiamare le persone che migrano? su www.lenius.it. «Il linguaggio dell'immigrazione e dei rifugiati è insufficiente a descrivere gli eventi storici in atto. In attesa che la sociologia elabori nuovi lemmi capaci di identificare quello che sta succedendo nel mondo contemporaneo, ci dobbiamo affidare alla classificazione ad oggi conosciuta. Il fenomeno della migrazione, spostamento di persone da un luogo all'altro, utilizza il termine migrante, in modo generico, per identificare tutti coloro che si spostano da un posto all'altro; tecnicamente indica una persona in transito, che sta ancora compiendo la sua migrazione. In molti casi è difficile stabilire quando una persona sia giunta alla fine del proprio percorso migratorio o rimanga ancora un soggetto in transito, ancorché stazioni per mesi ed anni in un luogo. Immigrato è il migrante che raggiunge il Paese di destinazione e lì si stabilisce. Il criterio della residenza appare un buon modo per definire la categoria degli immigrati, anche se certo da una prospettiva analitica e non necessariamente biografica. È bene precisare che seguendo questo criterio la categoria degli immigrati include anche quella dei rifugiati (dato che i rifugiati sono quasi per definizione persone che si stabilizzano nella società di arrivo). L'emigrato è invece l'immigrato dalla prospettiva della società di partenza. Nella più generale categoria dei migranti distinguiamo: - il migrante economico, per indicare tutte quelle persone, migranti e immigrati, che si spostano per motivi economici. È stata molto utilizzata negli ultimi anni da vari Paesi europei per giustificare politiche migratorie selettive, aperte verso potenziali rifugiati e chiuse verso, appunto, i migranti economici. In realtà la distinzione tra rifugiato/richiedente asilo e migrante economico è molto più sottile di quanto si possa pensare, e dipende da criteri che spesso poco hanno a che fare con la mera applicazione della Convenzione di Ginevra; - il migrante irregolare, colui che, per qualsiasi ragione, entra in un Paese senza regolari documenti di viaggio. È una categoria che ne comprende molte altre, come i profughi (potenziali richiedenti asilo e rifugiati) che nella maggior parte dei casi giungono appunto in modo irregolare nei Paesi di destinazione, non potendo ottenere dai propri Paesi i documenti per viaggiare. Coloro che si trattengono sul territorio di un Paese straniero senza regolarizzare la propria posizione (ad esempio tramite richiesta di asilo oppure ottenimento di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro) rimangono migranti irregolari, chiamati anche clandestini, per lo più con connotazione dispregiativa; - l'extracomunitario, è qualsiasi persona che non sia cittadina di uno dei ventotto Paesi membri. È un termine di per sé neutro, che però ha finito per assumere, almeno nel dibattito italiano, una connotazione negativa; - il rifugiato, identifica una precisa categoria giuridica, e si riferisce a una persona a cui è stato riconosciuto, appunto, lo *status* di rifugiato in base all'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 1951. Si è cioè accertato, tramite un'apposita procedura, che la persona è stata costretta a lasciare il proprio Paese a causa di persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, e che per questo non può tornare nel proprio Paese. Questa definizione deriva dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, a cui fanno riferimento le diverse disposizioni nazionali che hanno riconosciuto la convenzione. È quindi tecnicamente scorretto definire rifugiati tutte le persone in fuga da Paesi in guerra, come ad esempio i siriani dal 2011 in avanti; - il richiedente asilo è colui che ha presentato domanda per ottenere l'asilo politico, e dunque lo *status* di rifugiato, in un Paese estero. Si tratta, anche qui, di una categoria definita giuridicamente e temporalmente. Infatti il richiedente asilo diventa altro (rifugiato, o migrante economico, o migrante irregolare) nel momento in cui ottiene una risposta definitiva alla sua domanda di asilo; - il profugo, è un termine generico che indica chi lascia il proprio Paese a causa di guerre, persecuzioni o catastrofi naturali. È dunque la parola più adatta per definire esodi di massa come quello siriano, anche se implica una condizione di passività che spesso non coglie la dimensione attiva e strategica che molte persone che migrano mettono in realtà in campo; - lo sfollato indica genericamente una persona costretta ad abbandonare la propria abitazione per gravi motivi esterni, come ad esempio una catastrofe naturale o una guerra. Nel linguaggio delle migrazioni però viene utilizzato come traduzione dall'inglese *internally displaced person*, che sta a indicare una persona che è costretta a lasciare la propria casa, ma rimane all'interno del proprio Paese».

³⁴ Si veda G. Michelini: "Protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata" (I), in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2002, 1.

³⁵ L'ONU si è occupata delle vittime di reati, in termini generali, fin dalla Dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità e alle vittime di abuso di potere del 1985 (A/RES/40/34). La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale di Palermo (12-15 dicembre 2000) con i due Protocolli addizionali (del 29 settembre 2003), uno per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e uno per combattere il traffico di migranti, via mare e via aria (entrambi ratificati in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146) costituisce la fonte sovranazionale di maggiore rilevanza specifica in materia.

violenza (coercizione, forza, inganno, minaccia o sfruttamento di una posizione di vulnerabilità – intese in senso fisico, psicologico, morale, eccetera) al fine di riceverne un guadagno in forma di denaro o altri benefici che portino il trafficante ad avere il controllo o il possesso sul trafficato³⁶. Tale controllo o possesso possono includere lo sfruttamento sessuale, lavorativo, oltre che la schiavitù o l'espianto di organi.

Per “traffico”, ovvero “contrabbando di migranti”, si intende, invece, l'ottenimento, diretto o indiretto, di benefici materiali o finanziari dal trasporto illegale di una persona dal suo Paese a un altro³⁷.

La tratta di essere umani, nella definizione data dalle stesse Nazioni Unite, è individuata e definita attraverso un'accezione ricognitiva di più condotte che includono una serie di fenomeni diversi tra loro, ciascuno con dinamiche e peculiarità a sé stanti. Ciò che qualifica la condotta è l'elemento oggettivo rappresentato dalla condizione della persona trasportata, la posizione di debolezza e vulnerabilità, psico-fisica, in cui viene a trovarsi la vittima, prescindendo da qualsiasi considerazione di quale fosse l'iniziale volontà della persona trasportata, così che non assumono alcun rilievo le ragioni che possono averla indotta ad affidarsi ai trafficanti.

Gli obblighi di criminalizzazione delle condotte derivanti dai Protocolli di Palermo hanno determinato l'impegno, per gli Stati parte, di prevedere come reati, nelle legislazioni nazionali, le fattispecie indicate, con una funzione di armonizzazione e progressivo avvicinamento delle legislazioni e di superamento delle problematiche di doppia incriminazione che frequentemente ostacolano la cooperazione³⁸.

In questa ottica si è posta l'Unione europea³⁹ con la adozione della decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani (2002/629/GAI), poi sostituita

³⁶ L'articolo 3 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite del dicembre 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, definisce tratta di persone «il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o 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 o 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.»

³⁷ L'omologo articolo 3 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria indica con il termine traffico di migranti “il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato di cui la persona non è cittadina o residente permanente”. Secondo il Protocollo “Ingresso illegale” indica il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato di accoglienza e “Documento di viaggio o di identità fraudolento” indica qualsiasi documento di viaggio o di identità che è stato contraffatto o modificato materialmente da qualunque persona diversa dalla persona o autorità legalmente autorizzata a produrre o rilasciare il documento di viaggio o di identità per conto dello Stato o che è stato rilasciato o ottenuto in modo irregolare, tramite falsa dichiarazione, corruzione o costrizione o in qualsiasi altro modo illegale o che è utilizzato da una persona diversa dal legittimo titolare.

³⁸ Le misure introdotte con la Convenzione e con i Protocolli sono estremamente ampie; tra esse si richiamano, solo per citare quelle più rilevanti: l'obbligo di criminalizzare i delitti individuati nei testi normativi; l'attuazione di misure di prevenzione; l'attivazione di meccanismi di tutela delle vittime; la previsione di un efficace sistema di cooperazione al fine di individuare, processare e punire i responsabili; la previsione del recupero del profitto dei criminali. Gli obiettivi specifici attribuiti ai due Protocolli sono stabiliti nei rispettivi articoli 2, norme apparentemente simili, ma caratterizzate da una diversità di struttura. In particolare, gli scopi sono quelli di prevenire e combattere lo *smuggling* ed il *trafficking* promuovendo a tal fine la cooperazione tra gli Stati Parte e, per il solo Protocollo Tratta, tutelare ed assistere le vittime nel pieno rispetto dei loro diritti umani; laddove il Protocollo Migranti, più riduttivamente, afferma di tutelare al contempo i diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino. In particolare, il solo Protocollo sulla tratta contiene norme a tutela delle vittime che prevedono, fra l'altro, la protezione della loro riservatezza ed identità, anche escludendo la pubblicità per i procedimenti giudiziari, introduce disposizioni finalizzate all'informazione, assistenza (anche tecnico-legale durante le fasi del procedimento) e protezione, con misure di recupero fisico, psicologico e sociale (anche in collaborazione con le organizzazioni non governative - tutti interventi non previsti per le vittime del semplice traffico). Ad esempio, è prevista la possibilità di fornire alloggio, assistenza sanitaria, opportunità di inserimento nonché di risarcimento del danno e che ogni Stato Parte prenda in considerazione l'adozione di misure che consentano alle vittime della tratta di restare nello Stato di accoglienza, e viceversa è prescritto allo Stato Parte di cui la vittima sia cittadina (nel caso in cui la stessa decida volontariamente di rimpatriare) di favorire il suo rientro, rilasciando i documenti di viaggio ed ogni altra autorizzazione necessaria. Mentre l'aspetto più pregnante del Protocollo traffico è quello di garantire al migrante la non punibilità penale per il fatto di essere stato coinvolto, quale oggetto, nelle condotte criminose individuate dal protocollo medesimo (articolo 5).

³⁹ L'adozione della decisione quadro del 2002 sulla tratta di esseri umani giunge a compimento di un complesso ed eterogeneo percorso normativo all'interno dell'Unione europea il cui avvio può collocarsi nella adozione della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990, che all'articolo 27 si limitava ad impegnare le Parti contraenti «a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente in violazione della legislazione di detta parte contraente relativa all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri», vale a dire a reprimere quelle condotte che poi sarebbero state definite di *smuggling*, solo se commesse a scopo di lucro. In seguito, nell'ambito del cosiddetto terzo pilastro, relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale,

dalla direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011⁴⁰, per la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che ha introdotto una serie di norme per la definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta, dettando disposizioni comuni finalizzate a rafforzare la prevenzione delle relative attività criminali e ad ampliare il quadro delle misure di assistenza, sostegno e protezione delle vittime, riaffermando il principio di non respingimento («*non refoulement*»), in conformità alla Convenzione del 1951 relativa allo stato dei rifugiati (Convenzione di Ginevra), e agli articoli 4 e 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Da ultimo, il Parlamento europeo, nell'ambito di una valutazione generale della vastità del fenomeno della tratta, in stretta correlazione alla gravità

l'Unione europea ha sviluppato un approccio globale e pluridisciplinare in materia di prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani. Con l'articolo 2 della Convenzione di Bruxelles del 26.7.1995 istitutiva dell'Ufficio Europeo di Polizia (cosiddetta convenzione Europol) si è data una prima definizione dei fenomeni dello *smuggling* e del *trafficking*. Nel febbraio 1997 il Consiglio ha adottato un'azione comune (97/154/GAI del 24 febbraio 1997) relativa all'azione di contrasto al traffico di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori, invitando gli Stati membri a riesaminare le legislazioni nazionali in materia e incoraggiando la cooperazione giudiziaria e la protezione delle vittime nelle procedure giudiziarie. Poco dopo, il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione europea del 3 dicembre 1998 ha individuato la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini tra quei reati per cui occorre valutare la necessità e l'urgenza di adottare misure per la previsione di norme minime relative agli elementi costitutivi e alle sanzioni. Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha espressamente menzionato all'articolo 29 il contrasto al traffico di esseri umani come uno dei principali obiettivi della cooperazione giudiziaria e di polizia e nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 (ai punti 22, 23, 26, 48) è stato dato carattere prioritario alla lotta contro la tratta di esseri umani per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione, favorendo l'armonizzazione delle legislazioni penali in materia di traffico a fini di sfruttamento. La decisione istitutiva di Eurojust, adottata dal Consiglio in data 28 febbraio 2002 (modificata nel 2009), attribuisce all'organismo compiti di coordinamento e di "snellimento" della cooperazione tra gli Stati membri per ogni reato grave, in particolare di criminalità organizzata, inclusa espressamente la tratta di esseri umani, allorquando siano coinvolti almeno due stati membri della Comunità, con possibilità di fornire sostegno anche qualora le indagini interessino un solo stato membro ed un Paese terzo. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel mese di dicembre del 2000, si ribadisce la proibizione della schiavitù e della tratta di esseri umani, che costituiscono una grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo (articolo 5), e si sottolinea la necessità «che gli Stati membri ravvicinino le loro disposizioni (...) per raggiungere l'obiettivo di offrire alle vittime della criminalità, indipendentemente dallo Stato membro in cui si trovino, un livello elevato di protezione». Tutti gli atti e le deliberazioni sopra menzionati hanno progressivamente contribuito a rafforzare, in ambito europeo, il sistema di prevenzione e repressione dei traffici di persone, e ben si inquadrano nel più ampio scenario normativo internazionale di sollecitazione all'adozione, da parte dei diversi Paesi, di misure omogenee per combattere seriamente il fenomeno della tratta. Dunque, anche l'Europa ha gradualmente dimostrato di essere fortemente impegnata per contrastare un fenomeno che la coinvolge direttamente quale area di destinazione dei traffici di persone fino a giungere alla adozione di un testo normativo specifico, la decisione quadro del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002 (2002/629/GAI). Peraltro, anche dopo l'adozione di tale testo è continuato il (virtuoso) percorso comunitario in materia. Ed infatti, pressoché coeva alla Decisione sulla tratta, è la decisione quadro del Consiglio d'Europa del 13 giugno 2002 sul mandato d'arresto europeo, che include la tratta tra i reati per cui è possibile il ricorso a tale incisivo strumento di cooperazione. Nel settembre 2002, al termine della "Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani - una sfida globale per il XXI secolo", che ha riunito centinaia di esperti in materia provenienti da tutti i Paesi europei, è stata resa pubblica la Dichiarazione di Bruxelles: pur non essendo un documento ufficiale dell'UE, il relativo testo è stato posto a fondamento dell'azione della Commissione europea in materia di lotta alla tratta e le sue conclusioni sono state adottate dal Consiglio dell'Unione europea dell'8 maggio 2003 che, raccomandando ai Paesi membri di ratificare la Convenzione di Palermo ed i relativi Protocolli, ha allegato in calce alle conclusioni la *Brussels declaration on preventing and combating trafficking in human beings*. La direttiva del Consiglio 2004/81/CE del 29 aprile 2004 ha ad oggetto, tra l'altro, il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti. Il Consiglio dell'Unione europea dell'1 e 2 dicembre 2005 ha adottato un Piano d'azione avente per oggetto le migliori pratiche destinate a prevenire e contrastare la tratta di esseri umani. Al di fuori dell'ambito strettamente comunitario, durante il vertice di Varsavia del 16 maggio 2005, i capi di stato e di governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa hanno firmato una Convenzione sull'azione contro il traffico di persone con l'obiettivo di combattere il traffico di esseri umani, nazionale o internazionale, sia legato o meno al crimine organizzato. L'entrata in vigore della Convenzione è avvenuta il 1° febbraio 2008. Da ultimo, la decisione quadro n.2002/629/GAI del 19 agosto 2002 è stata sostituita dalla direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011, che ha colmato alcune lacune della precedente normativa. Si veda C. Ferrara, "Il traffico e la tratta di esseri umani", in V. Militello, A. Spena (a cura di): *Il traffico dei migranti. Diritto, tutele, criminalizzazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015.

⁴⁰ La direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011, che rappresenta la prima direttiva penale dell'Unione europea, ha sostituito la decisione quadro 2002/629/GAI ampliando il raggio d'azione dell'Unione europea con riguardo a forme di sfruttamento non espressamente previste nella citata Azione Comune 97/154 GAI del 24 febbraio 1997. È l'ultimo di una serie di strumenti introdotti a livello europeo con l'obiettivo di realizzare una più rigorosa prevenzione e repressione della tratta di esseri umani. La direttiva 2011/36/UE si articola essenzialmente in quattro parti: la prima di diritto sostanziale relativa ai delitti e alle pene inerenti la tratta di esseri umani; la seconda relativa alle misure e agli strumenti processuali da adottare al fine di rendere più efficace il contrasto nei confronti di tali reati; la terza introduce una serie di norme, anche dettagliate, a tutela e sostegno delle vittime; l'ultima parte concerne le misure di prevenzione, di formazione e di monitoraggio a livello europeo. Persegue, nell'intenzione del legislatore comunitario, la finalità di costituire una più ampia azione di contrasto da realizzarsi a livello mondiale, coinvolgendo anche i Paesi terzi, da cui provengono o in cui vengono trasferite le vittime della tratta, e nei quali è essenziale realizzare operazioni dirette ad una maggiore sensibilizzazione, a ridurre la vulnerabilità, a sostenere e assistere le vittime, a lottare contro le cause profonde del fenomeno, contribuendo ad elaborare un'adeguata legislazione relativa a tali fenomeni criminali.

delle violazioni dei diritti umani ed alla necessità di disciplinare ogni forma di intervento volta ad attenuare le conseguenze negative verso le vittime di siffatti reati, ha adottato la risoluzione del 12 maggio 2016, ove si è ribadito che la tratta costituisce una gravissima violazione dei diritti fondamentali, come sancito all'articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e della dignità umana e dell'integrità fisica e psicologica delle vittime.

A sua volta, la legislazione italiana ha recepito la decisione quadro sulla lotta alla tratta con la legge 11 agosto 2003, n. 228, che ha riscritto in maniera significativa la disciplina codicistica in materia di delitti contro la personalità individuale e in particolare i delitti contro la libertà individuale, modificando alcune fattispecie già disciplinate e prevedendo un trattamento sanzionatorio più grave (in particolare gli articoli che vanno dal 600 al 602 codice penale, che si erano rivelati inadeguati a contrastare il traffico degli esseri umani, ormai divenuto un fenomeno, come ricordato, di proporzioni allarmanti e monopolio della criminalità organizzata transnazionale); la suddetta legge è stata successivamente e da ultimo novellata, in recepimento della direttiva UE del 2011, dal decreto legislativo n. 24 del 2014⁴¹.

La repressione del fenomeno dell'immigrazione clandestina generalmente intesa, sia nell'ipotesi di traffico sia di tratta, trova oggi disciplina e regolamentazione in un complesso articolato di norme:

- il traffico di migranti, sia nelle condotte di favoreggiamento dell'immigrazione, sia di favorire la permanenza dell'immigrato clandestino è previsto e punito dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998, successivamente integrato e modificato dalla legge n. 189 del 2002 e da ultimo dalla legge n. 94 del 2009⁴²;
- la tratta di persone è espressamente punita nel nostro ordinamento dalla legge n. 228 del 2003, con la quale sono stati riscritti gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, già relativi alla riduzione in schiavitù, con la individuazione delle diverse condotte di riduzione in schiavitù e di tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi⁴³. La definizione delle

⁴¹ Si veda A. Peccioli: "Giro di vite contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone", in *Diritto Penale e Processo*, 2004, n.1, 36 ss; E. Rosi: "Tratta di persone e riduzione in schiavitù. Le modifiche processuali e sostanziali e le norme transitorie", in *Diritto e giustizia* 2004, Ins. n. 3, 52-66; L. Scagliarini: *Il traffico degli esseri umani e la cooperazione giudiziaria internazionale*, Relazione all'Incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *Le tecniche di indagine in materia di tratta*, Roma, 7-9 giugno 2010 in www.cosmag.it; C. Vallini: "Commento alla legge 11.8.2003, n. 228, articolo 1", in *Leg. Pen.*, 2004, 635 ss.; F. Caccamo: "Commento alla legge 11.8.2003, n. 228, articolo 3", in *Leg. Pen.*, 2004, 669 ss.

⁴² Il vigente articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 individua come condotte penalmente rilevanti, salvo che il fatto costituisca più grave reato, il promuovere, dirigere, organizzare, finanziare o effettuare il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compiere altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente» in violazione delle disposizioni del testo unico. La Cassazione ha più volte chiarito che trattasi di «reato di pericolo, che si perfeziona per il solo fatto che l'agente pone in essere, con la sua condotta, una condizione, anche non necessaria, teleologicamente connessa al potenziale ingresso illegale dello straniero nel territorio dello Stato, ed indipendentemente dal verificarsi dell'evento» (si veda, *ex plurimis*, Cass. n. 28819/2014). La fattispecie in esame configura «un reato a condotta libera e a consumazione anticipata» (Cass. I, 23.6.2000, n. 4586). Pertanto, ai fini della configurabilità del reato *de quo*, è sufficiente la ricorrenza di «atti diretti a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato o di altro Stato del quale la persona non è cittadina» senza che rilevi il conseguimento della finalità avuta di mira (si veda, *ex plurimis*, Cass. n. 27106/2011 e Cass. n. 1082/2008). Il legislatore ha inteso garantire una tutela rafforzata all'interesse rappresentato dalla sicurezza dello Stato e della cooperazione, anticipando la punibilità alla soglia del pericolo. Con legge n. 189 del 2002 il legislatore ha esteso la punibilità anche a chi favorisce l'ingresso temporaneo nel territorio italiano da parte di un clandestino destinato a stabilirsi in altro Stato del quale non è cittadino e non ha titolo di residenza permanente. Sono state altresì previste, al comma 3 del predetto articolo, una serie di fattispecie aggravanti e, in particolare, nei casi in cui a) ove il fatto riguardi l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone, ed i fatti siano commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto.

⁴³ La fattispecie prevista all'articolo 600 del codice penale prevede il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù. Due sono le condotte punibili: la riduzione o il mantenimento in schiavitù, che consiste semplicemente nell'«esercizio su una persona dei poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà»; con ciò intendendosi sia le situazioni di fatto che quelle di diritto (questione dibattuta nella vigenza della precedente formulazione della norma che sembrava applicarsi solo laddove fosse prevista la schiavitù come istituto giuridico). Il reato è dunque a forma libera e la condotta deve essere reiterata: la riduzione o il mantenimento in servitù, definita come una soggezione continuativa a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi. Tale specificazione è ulteriormente circostanziata dalla previsione delle modalità mediante le quali si può attuare lo stato di soggezione: violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona. La fattispecie prevista

condotte punibili a titolo di tratta è stata poi da ultimo ampliata dal recente decreto legislativo n. 24, del 2014 che ha dedicato attenzione anche al profilo del risarcimento delle vittime;

- lo sfruttamento della manodopera è punito dall'articolo 603-*bis* codice penale, introdotto con la legge n. 148 del 2011, successivamente modificato con legge n. 199 del 2016 che ha sanzionato la condotta di caporalato;

- l'articolo 416, comma 6, codice penale, come modificato dalla legge n. 228 del 2003, ha introdotto un regime sanzionatorio aggravato per i sodalizi criminosi dediti alla commissione di tali tipologie di reati;

- l'articolo 602-*ter*, codice penale individua specifiche circostanze aggravanti per le ipotesi di reato qui in considerazione⁴⁴.

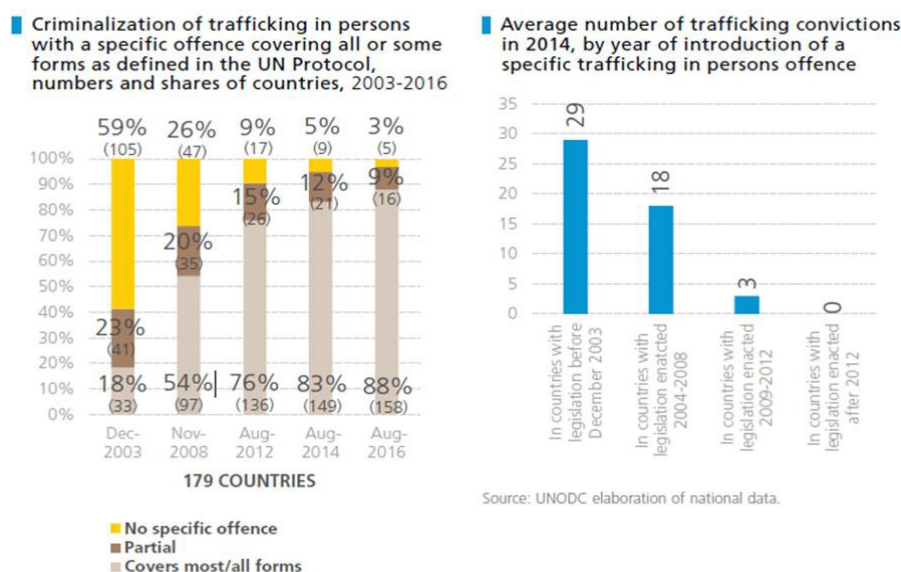
È dato ad oggi registrare un progresso nelle legislazioni nazionali sul piano della risposta sanzionatoria al fenomeno della tratta. In proposito la relazione della DNA rileva che più di novanta Paesi tra quelli interessati dalla raccolta dati promossa dall'U.N.O.D.C. si sono dotati di una normativa interna che criminalizza la tratta di persone, pur segnalando che restano alcune serie carenze, come comprovato dal fatto che nove Paesi (localizzati, in prevalenza, nel Nord Africa e nell'Area Sub Sahariana) sono del tutto privi di legislazione, mentre diciotto Paesi hanno introdotto normative nazionali che coprono solo alcune forme di sfruttamento finale, con la conseguenza che più di 2 miliardi di persone risultano totalmente prive della protezione assicurata dalla normativa del Protocollo sul traffico di persone annesso alla Convenzione ONU del 2000. «Il numero di Paesi dotati di una legge che punisce la maggior parte delle forme di tratta di persone, in linea con la definizione utilizzata per la tratta di persone nel protocollo delle Nazioni Unite, è aumentato da 33 nel 2003 (18%) a 158 nel 2016 (88%). Questo rapido progresso sta a significare che più le vittime sono assistite e protette, più i trafficanti sono individuati quali responsabili di siffatti reati. Tuttavia, la maggior parte della legislazione nazionale è stata adottata di recente, in particolare nel corso degli ultimi otto-dieci anni e le condanne, per tale motivo, sono ancora poco numerose».

Va infine evidenziato che «sebbene la maggior parte dei Paesi si siano dotati di una legislazione nazionale per affrontare i reati di tratta, il numero delle vittime è di gran lunga sproporzionato rispetto a quello dei colpevoli condannati»⁴⁵.

dall'articolo 601 c.p., la cui rubrica è stata modificata da *tratta e commercio di schiavi a tratta di persone*, a sua volta prevede due condotte in via alternativa: - la prima, consiste nel reclutare, introdurre nel territorio dello Stato, trasferire anche al di fuori di esso, trasportare, cedere l'autorità sulla persona, ospitare una o più persone che si trovano già nelle condizioni di schiavitù o servitù descritte dall'articolo 600 c.p.; - la seconda fattispecie è, invece, posta in essere da chi realizza le medesime condotte sopradescritte avvalendosi di particolari modalità: inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi. La fattispecie prevista all'articolo 602 c.p. disciplina l'acquisto e l'alienazione di schiavi, ipotesi residuale rispetto a quella dell'articolo 601 c.p..

⁴⁴ Con legge n. 108 del 2010 era stata inserita nel codice penale la previsione di cui all'articolo 602-*ter*, norma successivamente rivisitata dalla legge n. 172 del 2012 e dal decreto legislativo n. 39 del 2014, che hanno introdotto ulteriori aggravamenti di pena ove la riduzione in schiavitù e la tratta siano realizzate attraverso le modalità ivi indicate.

⁴⁵ Relazione della DNA periodo 1/7/2015 - 30/5/2016.



Source: UNODC elaboration of national data.

Sul piano della percezione sociale e nel linguaggio comune traffico e tratta tendono però ancora a confondersi, almeno nell'opinione pubblica che difficilmente distingue la persona trafficata dall'immigrato irregolare e attribuisce alla prima il ruolo di vittima. Impropiamente si introduce la distinzione tra vittime innocenti e vittime colpevoli, ritenendo che solo le prime siano meritevoli di protezione per gli abusi a cui sono sottoposte. Il problema è particolarmente visibile soprattutto con riferimento alla tratta per fini sessuali, ove si tende a riconoscere attenzione e protezione alle sole vittime autentiche, quelle in grado di provare di essere state forzate a diventare prostitute. Per coloro che erano già coinvolte nella prostituzione prima di essere trafficate, lo sfruttamento viene considerato una conseguenza di una loro presunta colpa e l'iniziale consenso a svolgere quell'attività anche in condizioni non coercitive giustificerebbe il diniego di protezione.

La fallacia della distinzione tra vittime innocenti e colpevoli deve divenire patrimonio condiviso di ogni operatore e della stessa opinione pubblica. E' l'elemento della coercizione che infatti qualifica lo sfruttamento, non già la volontà iniziale, più o meno presunta, della persona che può aver accettato anche inizialmente condizioni coercitive. Il rilievo della presunta immoralità della vittima indurrebbe al paradosso di dover, prima di perseguire il responsabile del reato, accertare l'inesistenza di tale condizione.

Gli stessi auditi, nel corso delle attività del XII Comitato, in base alle proprie competenze e alle proprie esperienze, hanno più volte richiamato la differenziazione concettuale e normativa dei due fenomeni, oltre che la sua ricaduta sul piano operativo e sul versante dell'attività investigativa e giudiziaria, su quello della tutela delle vittime, delle politiche sociali e di integrazione. Una distinzione terminologica e normativa che, a fronte del contesto attuale, rischia di offrire più difficoltà che strumenti risolutivi adeguati.⁴⁶

Più propriamente, è stato rilevato come le differenze tra la definizione giuridica, e quindi tra gli aspetti giudiziari riguardanti il fenomeno della tratta e quello della migrazione clandestina,

⁴⁶ Un aspetto emerso nel corso dei lavori e che si potrebbe definire "trasversale" alle competenze e alle esperienze è quello delle considerazioni sviluppate dagli auditi in merito alla distinzione terminologica e quindi giuridica tra il fenomeno della tratta, del traffico di esseri umani, della migrazione clandestina e dei cosiddetti "migranti economici". Che si trattasse di operatori del sociale e dell'accoglienza, di esperti della legislazione o di esponenti delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria, la questione della sovrapposizione e della ormai strutturale coincidenza tra i fenomeni ancora oggi distinti ha rappresentato un elemento premittivo, se non propriamente centrale, dei contributi offerti.

abbiano indotto le forze di polizia ad avere problemi nella raccolta di indizi idonei a configurare ipotesi di reato di tratta di esseri umani.⁴⁷ Difficoltà per lo più riscontrate nel captare e reprimere i flussi della tratta di esseri umani sul piano dell'individuazione e della relativa classificazione delle vittime, a causa dei differenti soggetti coinvolti nell'accoglienza o nel processo per la loro identificazione (forze di polizia, organizzazioni non governative, autorità di immigrazione, enti locali, ecc.). Altre volte, gli ostacoli all'emersione ed all'individuazione delle vittime dipendono dagli stessi legami che caratterizzano il rapporto tra trafficante, trafficato e comunità di provenienza; così, ad esempio, la minaccia di ritorsioni verso i familiari o le stesse credenze spirituali (si veda il caso dei riti *voodoo* per alcune vittime di origine africana). Pertanto, appare quantomeno complesso riuscire a far emergere, e quindi ad individuare adeguatamente, le singole situazioni ed a collocare le vittime in un percorso di valorizzazione ed integrazione sociale nel Paese di arrivo⁴⁸.

Parimenti, la separazione dei due fenomeni soprattutto sul piano giuridico è apparsa, nel corso degli ultimi anni, profondamente limitante per l'attività di monitoraggio e di indagine, come emerso nel corso delle audizioni svolte.

Nell'esaminare il fenomeno della tratta, non si può prescindere da un approccio di genere, riconoscendo come essa si confermi, anche alla luce degli ultimi dati disponibili, fenomeno criminale che colpisce in prevalenza le donne (che costituiscono il 51% delle vittime) e le ragazze minorenni (pari al 20%). Gli uomini (pari al 21%) sono prevalentemente sfruttati per attività di lavoro forzato (in agricoltura, nelle industrie manifatturiere e nelle attività di collaborazione domestica), mentre i ragazzi (minorenni) sono spesso indotti all'accattonaggio ovvero ad attività predatorie nei contesti urbani e suburbani delle grandi città⁴⁹.

Ciò premesso, in ragione delle riscontrate difficoltà di individuazione tra le due ipotesi, si può tentare di delimitare l'ambito tra la fattispecie del traffico rispetto alla tratta in ragione:

- di una condotta maggiormente aggressiva del soggetto attivo della tratta che sfrutta, attraverso lo strumento della violenza fisica e psicologica, persone vulnerabili e che articola la sua condotta in più fasi: reclutamento, gestione, sfruttamento intensivo delle persone trasportate;
- dell'elemento temporale, poiché nel traffico il rapporto tra il migrante e il soggetto criminale si esaurisce generalmente nel tempo strettamente necessario per il trasporto, mentre nella tratta il rapporto non ha una durata prestabilita e solitamente tende ad essere particolarmente lungo;
- della preoccupazione del buon fine della "merce", vale a dire della cura che essa arrivi integra a destinazione. Per il traffico, tale interesse può venir meno, essendo già stato incassato il compenso e realizzato il guadagno per il viaggio.⁵⁰

Il rapporto dell'United Nations Office for Drugs and Crimes (UNODC) evidenzia che la vittima di *smuggling* è, in genere, consenziente ad essere trasportata anche in condizioni pericolose e degradanti, mentre la vittima di *trafficking* spesso non lo è, seppure può esserlo stata in un momento iniziale. Lo stato di sottomissione si protrae in virtù della costrizione attuata dalla condotta del trafficante. Inoltre, lo *smuggling* termina con l'(eventuale) arrivo a destinazione della persona, mentre il *trafficking* si protrae con lo sfruttamento, che ne costituisce l'essenza e la finalità.

⁴⁷ Seduta del 28 settembre 2015, audizione del direttore della II divisione del servizio centrale operativo della Polizia di Stato, Vincenzo Nicoli, resoconto stenografico.

⁴⁸ Seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III reparto del raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico; seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico.

⁴⁹ La stessa Direttiva 2011/36UE fa riferimento alla necessità di un quadro giuridico e politico che riconosca la tratta come un fenomeno di genere.

⁵⁰ Seduta del 12 dicembre 2016, audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Calogero Ferrara, resoconto stenografico.

Infine, mentre lo *smuggling* è necessariamente transnazionale, il *trafficking* potrebbe anche non esserlo, riguardando persone, trasformate in vittime una volta raggiunto lo stato di destinazione.⁵¹

Concludendo, è doveroso ribadire:

- l'assoluta irrilevanza della volontà di migrare, di sottoporsi a pratiche immorali o addirittura di subire forme di sfruttamento più o meno violente rispetto all'assunzione del ruolo di vittima in relazione ad entrambi i fenomeni e, conseguentemente, la erroneità della distinzione, che invece spesso viene in considerazione, tra vittime innocenti e vittime colpevoli;
- la volontarietà della persona trasportata non ha la minima rilevanza nel traffico di migranti, dove rileva, invece, l'aver procurato l'ingresso di un migrante in uno Stato in violazione delle leggi in esso vigenti;
- non è un elemento utile di distinzione tra i due fenomeni la rotta seguita, posto che, molto spesso, essi si sviluppano sui medesimi canali, per altro coincidenti con quelli utilizzati per ogni altro traffico illecito (armi, stupefacenti, auto rubate, tabacchi) e soprattutto attraverso l'impiego dei medesimi metodi, rendendo particolarmente difficile l'individuazione dell'una o dell'altra situazione.

3.3 DINAMICHE E LINEE DI SFRUTTAMENTO

Nel traffico dei migranti (cosiddetto *smuggling*) il soggetto criminale svolge una funzione assimilabile a quella di un'agenzia che offre un servizio di trasporto, disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata; viene così ad instaurarsi un rapporto "commerciale" tra il migrante che chiede un servizio, di norma illegale, ed il criminale che glielo offre dietro adeguato compenso. All'opposto, nella tratta degli esseri umani (cosiddetta *trafficking*), di norma, non vi è alcuna pattuizione tra criminale e vittima ed il destino della "merce" ha una rilevanza fondamentale per il trafficante, poiché i reali guadagni derivano dal futuro impiego che il criminale farà del "bene" trasportato (prostituzione, lavoro nero, pedopornografia, ecc.)⁵².

Le rotte utilizzate per il traffico e la tratta sono le medesime, così le dinamiche; vi è un Paese di origine, uno di transito, uno di destinazione; l'oggetto del traffico è sempre la persona, spesso, nell'uno come nell'altro caso, il trasportato viene venduto da una organizzazione all'altra⁵³; le modalità di estorsione, sottomissione e sfruttamento – almeno lungo il percorso – sono le stesse; il sistema di vessazione, umiliazione, annullamento umano sono analoghe; persino le occasioni di trasbordo sono praticamente le medesime se consideriamo che nella stessa carovana che parte, ad esempio, dal sud Sudan verso i deserti e arriva in Libia e poi è trasferita sui barconi che salpano per la Sicilia, vi sono sia i "migranti economici" sia le ragazze nigeriane vendute alle *maman* per essere destinate alla prostituzione⁵⁴.

Il traffico si articola in un certo periodo di tempo e interessa il territorio di più Stati. E' frequente che alcuni elementi obiettivi si manifestino in uno Stato diverso da quello in cui la persona ha iniziato il viaggio; può accadere che proprio a seguito del manifestarsi di tali elementi si possa configurare un'ipotesi di *trafficking*, piuttosto che di semplice *smuggling*. Si rende pertanto necessario conoscere tutte le fasi in cui si è articolata la condotta per poterla identificare e qualificare giuridicamente in maniera corretta.

⁵¹ UNODC, *Office on Drug and Crime, Trafficking in persons: global patterns*, 2006 in www.unodoc.org.

⁵² Ordinanza DDA Palermo richiamata dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Calogero Ferrara, nella audizione del 12 dicembre 2016, resoconto stenografico.

⁵³ Relazione sulla tratta di esseri umani, DNA, Giusto Sciacchitano sostituto Procuratore Nazionale Antimafia DOC 738. 2.

⁵⁴ Seduta del 14 settembre 2015, audizione della referente nazionale sul tema della tratta dell'ASGI, Francesca Nicodemi, resoconto stenografico; seduta del 2 novembre 2015, audizione della Rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, resoconto stenografico.

La tratta si sviluppa principalmente su tre linee di sfruttamento: quello sessuale, quello lavorativo e quello dell'accattonaggio (o di altre forme illegali di economie). Come è facile immaginare, delle tre principali attività illegali la prima, quella della prostituzione, rappresenta nettamente il settore maggiormente ricettivo per le organizzazioni criminali. Secondo dati delle Nazioni Unite, in Europa oltre il 60% delle vittime di tratta sarebbe sfruttato a fini sessuali e all'incirca il 30% per altri lavori.

E' una differenziazione per attività coerente con quella di genere, che vede circa il 75% delle vittime di sesso femminile (donne adulte pari a circa il 60% e minorenni pari a circa il 15%) mentre quelle di sesso maschile vedono il 10% di uomini adulti e circa il 15% di minorenni⁵⁵.

I dati di genere e quelli d'età mostrano un quadro fortemente critico, le donne ed i minorenni rappresentano circa il 90% delle vittime di tratta. Con riguardo a quest'ultimo aspetto l'individuazione di strategie idonee non solo all'emersione ed alla repressione del fenomeno ma alla sua comprensione e alla tutela e integrazione delle vittime diviene esigenza prioritaria della politica del nostro stato⁵⁶.

Le recenti indagini giudiziarie e l'allarme lanciato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) mostrano come il fenomeno della tratta sia in crescita esponenziale. Sempre più emergono situazioni di gravi violenze e abusi a cui è esposta la maggior parte delle persone che arrivano in Italia via mare, transitando dall'Egitto, dalla Libia e dai paesi del Maghreb. Secondo un *report* dell'OIM, presentato in occasione della "Giornata contro la Tratta" il 18 ottobre 2015 alla Camera dei deputati, e basato su 9 mila interviste realizzate in dieci mesi, il 71% delle persone trafficate subirebbe "pratiche affini a quelle della tratta", ovvero detenzioni arbitrarie, rapimenti a scopo estorsivo, lavoro forzato o non pagato e offerta di soldi in cambio di sangue o organi. Sono state rappresentate situazioni di nuova para-schiavitù, che vede maggiormente esposti i cittadini provenienti dall'Africa occidentale, da Nigeria, Senegal, Gambia, Guinea Conakry, Costa D'Avorio e Mali. Spesso si tratta di persone giovanissime, la cui età si aggira tra i 18 e i 25 anni, intercettate da gruppi criminali nei vari Paesi di transito verso l'Europa. La lunga durata dei viaggi, che nel 35% dei casi superano i sei mesi, rende più probabile che la condizione di trasportati si trasformi in una situazione di grave sottomissione e di schiavitù. I dati del rapporto evidenziano altresì che sempre più donne nigeriane, all'interno dei flussi di persone in arrivo dalla Libia, sono tradotte al fine del successivo sfruttamento a scopo sessuale. I dati resi noti parlano di addirittura 3600 donne arrivate nei primi sette mesi del 2016, l'80% delle quali è nelle mani di *network* criminali organizzatissimi e capaci di intercettarle anche nei centri di prima accoglienza, in tutta la penisola. Moltissime delle quali sono di giovanissima età.

3.4 LE REGOLE DEI TRAFFICANTI

Recenti indagini giudiziarie⁵⁷ hanno posto in evidenza come, contrariamente a quanto si potesse pensare, in entrambi i casi (sia per lo *smuggling* sia per il *trafficking*) il "carico umano" rappresenti pur sempre un elemento prezioso per i trafficanti i quali, nonostante le spregiudicate

⁵⁵ Si veda *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, a cura dello United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

⁵⁶ Parte del dibattito politico e legislativo al momento della stesura della presente relazione verte sulla riforma della normativa relativa alla tutela dei minori stranieri non accompagnati – fortemente promossa dall'organizzazione *Save the Children* e da altre realtà associative, quali ad esempio l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) –, nonché sul decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, di attuazione della direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione ed alla repressione della tratta di esseri umani ed alla protezione delle vittime. Notevoli problemi riguardanti il perseguimento di politiche di accoglienza e di integrazione dipenderebbero peraltro dalle difficoltà di identificazione e più in generale di rilevamento dei dati anagrafici, linguistici ed etnici, come emerso nel corso delle audizioni della coordinatrice dell'associazione gruppo Abele *onlus*, Mirta Da Pra Procchia e della referente nazionale sul tema della tratta dell'ASGI, Francesca Nicodemi, svoltesi rispettivamente il 27 luglio e il 14 settembre 2015. Ulteriore problematica relativa all'assenza di un'unica e condivisa banca dati di elementi caratteristici e di identificazione (foto, impronte, ecc) è emersa dall'audizione del direttore del servizio immigrazione della direzione centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Vittorio Pisani, svoltasi il 28 settembre 2015.

⁵⁷ Procura della Repubblica di Palermo, DDA, decreto di fermo a carico di Woldu Tesfahiweit del 30 maggio 2014.

condizioni in cui garantiscono i trasporti in mare, servendosi di navi fatiscenti, sovraccariche, conservano comunque un interesse al positivo risultato finale del viaggio, ciò a prescindere dal fatto che abbiano già riscosso il prezzo in via anticipata. Lo sbarco di migranti in territorio europeo permette di implementare il loro guadagno sia in vista di futuri servizi da offrire – il più delle volte lo sbarco nel primo porto del mediterraneo rappresenta solo un approdo verso altre destinazioni, avendo così ancora opportunità di lucrare sui successivi trasferimenti in altri Paesi dell'Europa – sia soprattutto in ragione del fatto che, ove i loro traffici fossero coronati da insuccesso, potrebbero perdere di credibilità e di conseguenza quote di mercato, con il rischio di venire sostituiti da altre organizzazioni concorrenti. Temono di poter perdere la reputazione di trafficanti capaci e di non riuscire ad attrarre nuovi clienti nel caso in cui troppe barche non arrivassero a destinazione.

Le regole dei trafficanti

- 1) La partenza delle barche non deve avvenire con il mare in tempesta.
- 2) L'organizzatore del viaggio è responsabile, quindi deve aspettare il momento giusto per partire.
- 3) Ogni 50 persone caricate ci devono essere due rappresentanti dell'organizzazione per dare le giuste indicazioni.
- 4) Si devono imbarcare solo persone che hanno il consenso dei familiari, così che poi non si abbiano lamentele di sorta se succede qualcosa.
- 5) Le persone imbarcate devono essere redarguite su come comportarsi una volta imbarcate (soprattutto non devono spostarsi per non sbilanciare il carico) e essere picchiate a dovere ove non rispettano le regole.
- 6) Bisogna picchiare frequentemente le persone per farle stare calme a bordo ed evitare che la barca si ribalti.
- 7) Dotare la nave di un telefono satellitare, così che si possano chiamare i soccorsi e si possa richiedere l'intervento della Marina Militare Italiana appena fuori dalle 12 miglia dalle coste libiche.
- 8) Dopo che la nave è salpata, se entro due o tre giorni non si hanno notizie bisogna chiamare i soccorsi.
- 9) Se rispetti le regole ed il viaggio andrà male, si vede che questo è stato il volere di Allah, *Insciallah!*

Lo spaccato di questa cruda realtà economica, in cui la vita delle persone non ha di per sé alcun valore, è chiaramente emersa nel corso delle indagini condotte dalla DDA di Palermo⁵⁸, dopo la sciagura di Lampedusa, ove dal tenore delle conversazioni intercettate tra trafficanti è dato rilevare la preoccupazione di una ricaduta negativa per l'organizzazione dal clamore suscitato nell'ambiente dalla tragedia; qualora divenisse elevato il rischio di perdita del carico, le persone non si rivolgerebbero più a loro.

Eloquente in tal senso è una conversazione intercettata tra due grossi trafficanti, intercorsa tra il Sudan e la Libia, ove l'uno dice all'altro: «ricordati che un errore che tu commetti non danneggia solo te, ma danneggia tutti noi»⁵⁹; da qui la necessità che si rispettino determinate regole, altrimenti un evento di così ampia risonanza, quale era stato quello della morte di 336 persone, poteva danneggiare il *business* di tanti altri.

⁵⁸ Si tratta delle note operazioni Glauco 1 e Glauco 2.

⁵⁹ Seduta del 12 dicembre 2016, audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Calogero Ferrara, resoconto stenografico.

A tal fine, sempre nel corso di dette conversazioni, si è avuto modo di apprendere dell'esistenza di un vero e proprio regolamento dettato dai trafficanti, a cui bisogna attenersi durante le fasi del trasporto in mare per non compromettere il carico.

4 TRATTA (E TRAFFICO) DI ESSERI UMANI

Tra traffico e tratta esistono, come già si è detto, differenze significative, se pure i confini siano labili e frequenti episodi di traffico *in itinere* divengano casi di tratta. I due mercati, sempre contigui, tendono spesso a confondersi.

Le organizzazioni e i singoli imprenditori talvolta svolgono entrambe le attività, e spesso le vie di trasporto internazionale coincidono, in tutto o in parte (l'Albania, ad esempio, è stata per lungo tempo stazione di raccolta di gran parte dei migranti dell'Est europeo e dell'Asia, indipendentemente dal loro ruolo, di vittime del traffico a fini di sfruttamento o di semplici acquirenti del servizio di trasporto illegale in altro Stato, da loro richiesto. Ora la Libia è diventato il più importante centro di "stoccaggio" di ogni vittima del traffico proveniente da tutta l'Africa). Inoltre, accade frequentemente che la persona trasportata, inizialmente richiedente il servizio di ingresso migratorio illegale in uno Stato, divenga in un momento successivo vittima di tratta. In molti casi accade che i migranti che si rivolgono ai trafficanti per l'attraversamento illecito dei confini nazionali in un secondo momento diventino vittime di tratta. Difatti non è raro che il *passeur* si tramuti in vero e proprio sfruttatore o che metta il migrante nelle mani di una rete di sfruttamento.

4.1 NAZIONALITÀ E ROTTE

Secondo i dati dell'Europol le vittime di tratta provengono prevalentemente da Albania, Russia, Ucraina, Ghana, Nigeria, Cina, Vietnam e Brasile⁶⁰.

Le vittime di nazionalità brasiliana e albanese rappresentano quelle più difficili da individuare una volta presenti nel territorio intra-Schengen, in ragione del fatto che le organizzazioni riescono a mimetizzarle e farle passare per cittadine comunitarie. Nel primo caso, le organizzazioni criminali riescono a farle entrare in Italia con visti turistici poi, una volta nel Paese, le muniscono di documenti falsi, per lo più portoghesi, sfruttando il fatto che parlano tale lingua; nell'altro caso, invece, da quando vi è stata la liberalizzazione del visto d'ingresso, in ragione di un futuro ingresso dell'Albania nella Unione europea, è stata chiaramente favorita la circolazione nel territorio europeo dei cittadini e in conseguenza anche delle vittime da destinare alla prostituzione⁶¹, rendendo pressoché impossibile una loro rilevazione al momento del passaggio alle frontiere.

I dati sulla tratta evidenziano un incremento esponenziale delle vittime destinate all'induzione alla prostituzione; tra le giovani provenienti dall'aerea del centro Africa (Ghana e Nigeria) si sono

⁶⁰ Relazione DNA, 2015-2016, pagina 350 e seguenti: «La maggioranza (65%) di vittime registrate provengono da Stati membri dell'UE. Il 64% di vittime di sesso maschile ed il 65% di vittime di sesso femminile registrate sono cittadini dell'UE. Tuttavia, fra le vittime registrate dall'Africa o CELAC Paesi ci sono più femmine rispetto alla media globale; tra le vittime registrate in Asia ci sono più maschi rispetto alla media, sebbene le femmine costituiscono ancora la maggioranza. Nei tre anni di periodo coperto dai dati, i primi cinque Paesi di cittadinanza nell'UE, in termini di numeri assoluti delle vittime registrate sono stati, Romania, Bulgaria, Paesi Bassi, Ungheria e Polonia. Per i cittadini extracomunitari, i primi cinque Paesi sono stati Nigeria, Brasile, Cina, il Vietnam e la Russia. Vittime provenienti da alcuni Paesi non UE sono registrate in molti Stati membri; altri sono massicciamente registrate in uno o due Paesi dell'UE. Nella analisi dei numeri bisogna tener conto di alcune circostanze tra cui, ad esempio, quello secondo cui i bulgari, rumeni ed i cittadini lettoni entrano in contatto più facilmente con le autorità come vittime della tratta di esseri umani nel periodo 2010-2012, sia nel proprio Paese che in tutta la UE. Per i cittadini di Ungheria, Slovacchia, Lituania e Paesi Bassi si è riscontrato anche un elevato tasso di prevalenza di vittime registrate del traffico. Tuttavia, per le prime tre, il tasso è stato molto superiore al di fuori del proprio Paese, mentre i cittadini dei Paesi Bassi sono stati registrati, quasi esclusivamente, nel loro Paese. I cittadini di Francia, Germania, il Regno Unito e la Spagna hanno un tasso di prevalenza ridotto nonostante il maggior numero assoluto di vittime registrate nei loro territori».

⁶¹ Audizione del direttore del servizio immigrazione della direzione centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Vittorio Pisani, seduta del 28 settembre 2015.

registrati un rilevante incremento della popolazione femminile (rispettivamente più 69% e più 85% in breve periodo) e un aumento della presenza di prostitute di dette nazionalità. Non si registrano significativi mutamenti delle rotte utilizzate per raggiungere l'Europa rispetto a quanto già a conoscenza, anche se i mutamenti delle politiche dell'immigrazione determinano adattamenti e spostamenti dei flussi⁶².

Le rotte tradizionali di ingresso nel territorio europeo maggiormente sfruttate rimangono quella africana, che si sviluppa dal Corno d'Africa e attraverso il Sudan e il Ciad raggiunge la Libia, per poi approdare sulle coste meridionali dei paesi europei affacciati sul Mediterraneo, quella medio orientale e quella balcanica, per lo più sfruttate da chi proviene dal sud-est asiatico.

Le attività investigative ci dicono che i flussi migratori diretti verso il nostro Paese investono attualmente due teatri principali.

L'uno, attualmente in calo rispetto agli anni precedenti, interessa le coste pugliesi e in parte quelle calabresi e lucane prospicienti l'Adriatico meridionale e lo Jonio. Le modalità più comune di trasporto in quest'area di migranti avviene utilizzando potenti gommoni, allestiti ed equipaggiati dalle organizzazioni criminali. I tentativi di sbarco avvengono normalmente con manovre atte a eludere i sistemi di vigilanza a mare in quanto, raggiunte le coste italiane e proceduto allo sbarco, gli scafi si riallontanano immediatamente.

Diverse sono le caratteristiche del fenomeno del traffico di esseri umani sull'altro versante, quello del Mediterraneo centrale, a ridosso delle coste nordafricane. Le organizzazioni di trafficanti che gestiscono questi viaggi pianificano le traversate del Canale di Sicilia su mezzi che versano già alla partenza in condizioni precarie, tali da rendere doverosa l'azione di soccorso.

Peraltro, la conduzione di tali imbarcazioni, a fronte di una riduzione del prezzo della traversata, è spesso affidata a soggetti individuati fra gli stessi migranti, con poca conoscenza delle tecniche di navigazione. Questo aumenta, ovviamente, il fattore di rischio. È chiaro che in questo contesto l'obiettivo dell'intervento assume una prioritaria finalizzazione all'attività di soccorso.

Interessante è l'analisi delle provenienze geografiche dei migranti; essa permette di aprire uno spaccato sui lunghi e faticosi tragitti che anche minori, spesso non accompagnati, sono costretti a percorrere per raggiungere l'Europa. I migranti originari del Corno d'Africa viaggiano per circa

⁶² L'accordo Ue-Turchia sui rifugiati non ha avuto, per ora, ripercussioni sull'Italia. Stando alle rilevazioni di Frontex e dell'UNHCR, ad aprile 2016 gli arrivi in Grecia sono diminuiti del 90% rispetto a marzo, per crollare ulteriormente a maggio. I dati del 2016, secondo cui il 49% dei migranti e rifugiati approdati sulle isole greche proveniva dalla Siria, il 26% dall'Afghanistan, il 16% dall'Iraq, mentre al contrario, la stragrande maggioranza degli sbarchi in Italia riguarda migranti dell'Africa sub-sahariana, confermerebbe la conclusione che nessuna nuova rotta si è aperta dal Medio Oriente verso l'Italia, così come l'ulteriore dato che nel 2016 si è registrata, nonostante tutto, una diminuzione degli arrivi dalla Libia (l'82% dei migranti è partito dalla Libia nel 2016 rispetto all'89% del 2015), attesterebbe uno spostamento verso nuovi percorsi in partenza; si segnalano in aumento, rispetto alla rotta libica, gli arrivi dalla Tunisia (5,5% contro lo 0,36% dello scorso anno), Egitto e Algeria (5%). Il rafforzamento della rotta egiziana può spiegarsi con le tensioni tra il governo italiano e quello cairota. Lo spostamento verso Algeria e Tunisia, invece, è l'effetto della pericolosità della rotta libica, determinata, da un lato, dall'operazione EunavforMed, che presidia il tratto di mare davanti alla Libia (negli ultimi mesi del 2016 sono state distrutte 110 imbarcazioni e segnalati quasi 70 trafficanti); dall'altro lato, la stabilizzazione della Libia sotto il governo di Fayez al Sarraj potrebbe risolversi in una maggiore collaborazione con l'Ue per prevenire le partenze. L'aspetto delle relazioni internazionali tra Italia e Libia e tra quest'ultima e l'UE, nonché il peso delle scelte assunte nel corso degli anni da parte dei vari governi italiani, appare fondamentale da analizzare e districare al fine di comprendere la complessità della questione e individuare responsabilità politico-istituzionali sul piano interno e internazionale, come emerso nel corso della informativa che il Ministro dell'Interno, Marco Minniti, ha svolto nel corso della seduta alla Camera dei deputati del 5 luglio 2017: «È importante [...] che l'Unione europea, Francia e Germania, insieme con noi, abbiano deciso di rafforzare il loro impegno, impegno economico, impegno politico, in Libia. Lì si gioca una partita cruciale [...] Il 97 per cento delle persone che sono arrivate in Italia, [...] viene dalla Libia [...] ma non c'è un libico. [...] La Libia non è la Turchia [...] La Libia è fragile, è instabile e tutto questo rende molto più difficile l'attività. [...] C'è un rapporto forte tra la stabilizzazione della Libia e la lotta ai trafficanti di esseri umani. I trafficanti di esseri umani hanno bisogno di istituzioni fragili, hanno bisogno del controllo del territorio. Combattere i trafficanti di esseri umani in Libia significa dare un contributo straordinario per la stabilizzazione della Libia. L'Italia è crucialmente e strategicamente interessata alla stabilizzazione della Libia e al fatto che la Libia si mantenga unita e non si separi. [...] Faremo una riunione a Tripoli con i sindaci della Libia, per discutere, insieme con loro, di come liberarsi dal giogo dei trafficanti di esseri umani, perché la partita per liberare la Libia dal traffico di esseri umani è insieme una partita naturalmente di prevenzione e di repressione, ma è anche una partita capace di costruire un percorso alternativo. Il traffico di esseri umani, purtroppo, oggi è uno dei principali canali economici di cui la Libia vive. Nel momento in cui si punta a stroncarlo, è chiaro che bisogna offrire a quelle popolazioni un circuito economico alternativo. Questo è il senso di una cooperazione forte tra Europa, Italia e quel Paese. La Commissione ha messo 153 milioni e l'impegno, per il 2018, di altri 200 milioni. [...] L'impegno è insufficiente dal punto di vista finanziario. [...] C'è una sproporzione evidente tra quello che si è investito nella rotta balcanica e quello che si sta investendo, oggi, nel Mediterraneo centrale.»

quattro mesi a bordo di camion o fuoristrada attraverso il Sudan e il Ciad per poi giungere in Libia, da dove, dopo un periodo più o meno lungo di permanenza, a bordo di vecchi pescherecci in legno, generalmente di lunghezza compresa fra i dieci e i venticinque metri, sbarcano sulle coste siciliane. Secondo quanto affermato dagli stessi migranti, il solo prezzo della traversata oscillerebbe fra i 600 e i 2 mila dollari statunitensi.

I migranti provenienti dal Medioriente, invece, raggiungono l'Italia seguendo diversi itinerari. Un primo percorso prevede l'attraversamento del Libano e della Giordania, per poi giungere via terra o via mare sulle coste egiziane, da cui hanno inizio le traversate alla volta del nostro Paese, viaggi che partono prevalentemente dalla zona di Alessandria per finire sulle coste siciliane e calabresi. Un secondo tragitto prevede l'arrivo in Libia, ove i migranti, dopo essere stati concentrati principalmente nella zona di Zuwara, vengono fatti partire a mezzo di barche in legno o gommoni verso le coste siciliane. Un'altra soluzione prevede l'arrivo, via terra o via mare, in Turchia, ove i migranti vengono imbarcati su natanti anche di stazza rilevante verso la Calabria, la Puglia e talvolta verso le coste lucane. Il costo del viaggio, in questi casi, fino al nostro Paese oscilla fra i 1.500 e i 6 mila euro.

Accanto al certamente più consistente fenomeno migratorio marittimo non può essere sottovalutato, anche alla luce dei recenti episodi di cronaca, il traffico di migranti via terra, sia lungo la cosiddetta rotta balcanica, sia in ambito portuale. Nel primo caso ci si riferisce ai valichi del Friuli-Venezia Giulia, al confine con Austria e Slovenia, che rappresentano un nuovo traguardo per i clandestini che provengono principalmente dal Pakistan, dall'Afghanistan e dalla Siria, i quali raggiungono a piedi Serbia e Ungheria. Le organizzazioni criminali ne favoriscono il trasferimento verso il territorio nazionale stipandoli all'interno di furgoni, sovente preceduti da autovetture con il ruolo di staffetta.

Il flusso migratorio che attraversa i confini europei mediante l'ingresso nei porti nazionali è caratterizzato, invece, dall'occultamento dei clandestini all'interno di vani artificialmente ricavati nei mezzi di trasporto che giungono con i traghetti di linea dalla Grecia, dall'Albania e dalla Turchia verso i porti principalmente di Venezia, Ancona, Bari e Brindisi. Mentre per quanto riguarda l'arrivo in territorio UE delle ucraine, russe, cinesi e vietnamite, la maggior parte varca il confine per via aerea, con documenti validi e permessi di soggiorno temporanei prodotti appositamente dalla organizzazione criminale. Se le vittime cinesi sono fatte entrare in Italia attraverso permessi di soggiorno per lavoro subordinato, ve ne sono circa 100 mila, ben 40-50 mila permessi di soggiorno sono stati rilasciati per ricongiungimento familiare o per matrimoni. A guardare i dati sembrerebbe che anche le organizzazioni criminali brasiliane puntino proprio sui falsi matrimoni: a fronte di 8 mila permessi di soggiorno per lavoro subordinato, si rilevano ben 26 mila permessi di soggiorno per motivi familiari.

La tecnica dell'ingresso per ricongiungimento familiare o per matrimoni è sempre più invalsa ed utilizzata dalle organizzazioni criminali, si ha specifica evenienza per favorire l'ingresso di ragazze provenienti dall'Eritrea⁶³.

I dati di cui si dispone sulla dichiarata nazionalità dei migranti arrivati via mare in Italia, testimoniano come le rotte dei clandestini si sovrappongano di fatto a quelle dei profughi provenienti da aree di conflitto o connotate da elevate condizioni di insicurezza. Ciò dipende anche dal dinamismo e dalla versatilità tattica delle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico.

Il fenomeno della tratta, come è stato abbondantemente ricordato, è un fenomeno in costante evoluzione e le dinamiche "imprenditoriali" della criminalità organizzata che ne sfrutta il *business* fanno sì che le rotte e le modalità di trasferimento delle vittime cambino a seconda dei mutamenti nel contesto internazionale. «Se l'Italia fa un accordo con un Paese nordafricano per il controllo delle rotte, per impedire, controllare o frenare il fenomeno della immigrazione illegale in partenza dei migranti, loro automaticamente cambiano rotta e passano attraverso un altro Paese che quel tipo

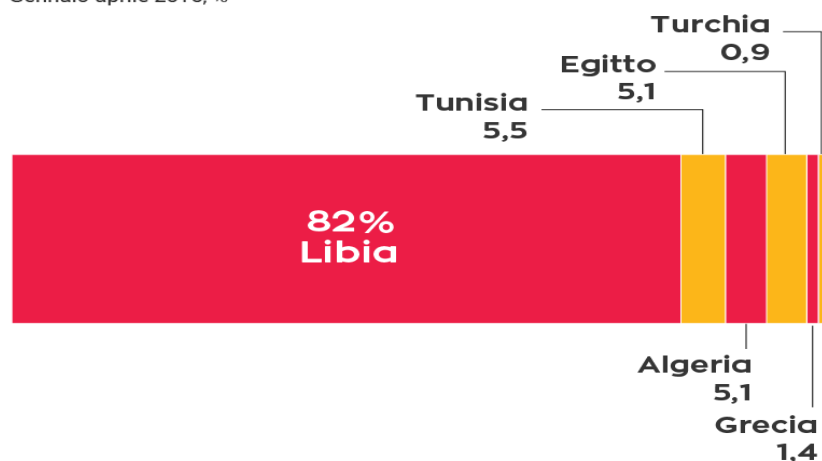
⁶³ Detta circostanza emerge dalle intercettazioni colte tra trafficanti del Sudan nel procedimento della DDA di Palermo, più noto come Glauco 1.

di controllo e quel tipo di accordo con lo Stato non l'hanno fatto. Aggirano continuamente i percorsi di transito»⁶⁴.

È stata infatti registrata, verso la metà del 2015, una riduzione dell'impiego della rotta libica per il trasferimento dei migranti siriani o egiziani a fronte di un più elevato ricorso della rotta turco-balcanica. Al tempo stesso su questa rotta è stato possibile rilevare anche un traffico contestuale di armi e organi, meno rilevante o addirittura inesistente sulle rotte libiche. Questo perché le rotte via terra, lungo l'asse balcanico, si sono dimostrate più sicure rispetto a quelle combinate terra-mare africane. Inoltre, le prime sono percorribili più agevolmente durante tutto l'anno, sfruttando l'orografia dei territori e la maggiore permeabilità di alcune realtà. Salpare dalle coste libiche imporrebbe periodi di blocco dei flussi per questioni climatiche e l'impossibilità di garantire la certezza dell'arrivo di materiale "non umano" quali armi e droga.

Origine delle imbarcazioni in arrivo in Italia nel 2016

Paesi di partenza delle imbarcazioni di migranti e rifugiati giunti in Italia
Gennaio-aprile 2016, %



FONTE: UNHCR


openmigration.org

4.2 LE ORGANIZZAZIONI

Le organizzazioni criminali si presentano sempre più composite. I dati attualmente disponibili, emersi dalle numerose indagini giudiziarie condotte nel tempo e dai più recenti riscontri, consentono di ritenere acclarato un *modus operandi* comune a tutte le organizzazioni criminali che intervengono nelle varie fasi in cui si articola il traffico. E' stato possibile ricostruire la filiera di questo imponente esodo, dalla partenza dal Paese di origine sino alla destinazione finale; le condizioni in cui sono tenuti i trafficanti; i luoghi in cui vengono ricoverati nelle varie zone; i costi dei servizi; le modalità di contatto, i contratti, i pagamenti ecc, riscontrandosi modalità comuni, pur per tratte e provenienze diverse.

Ad un primo livello si assiste all'azione di organizzazioni etniche che si occupano di pianificare e gestire lo spostamento dal Paese di origine a quello di destinazione.

Un secondo livello è rappresentato da organizzazioni che agiscono nei territori sensibili, situati nelle zone di confine fra i diversi Paesi sia di passaggio sia di destinazione, cui sono affidati

⁶⁴ Seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III reparto del raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico.

compiti operativi (fornire documenti falsi, scegliere rotte e modalità di trasporto, ospitare i clandestini in attesa del trasferimento).

Il terzo livello è, invece, costituito dalle organizzazioni che si occupano di garantire il passaggio attraverso i luoghi di confine e di affidare i trafficanti agli emissari finali.

Questi ultimi costituiscono il cosiddetto quarto livello e beneficiano dei cospicui proventi derivanti dall'asservimento e dallo sfruttamento dei migranti⁶⁵. Lo sfruttamento delle vittime si realizza nella località di destinazione e negli ambiti prescelti, ricorrendo alla sottrazione dei documenti, alla minaccia di ritorsioni nei confronti di familiari, fino a giungere anche a percosse, lesioni personali o atti di violenza sessuale.

Sappiamo che si tratta di gruppi strutturati, molto agguerriti ed in grado di esercitare un forte controllo del territorio, tanto nel proprio Paese quanto in quelli di transito e di destinazione delle vittime. In alcuni casi la tratta è gestita anche da singoli individui o piccoli gruppi di persone che cooperano tra loro, a seconda del profitto o della zona. Le reti sono molto snelle e possono creare alleanze per offrire una vasta gamma di servizi, realizzando sistemi di assistenza continua anche una volta arrivati nell'Unione europea. Vi sono evidenze investigative che testimoniano come le varie organizzazioni siano in grado di favorire il trasporto e l'assistenza anche dentro i Paesi dell'Unione.

Gli «agenti» della rete possono essere ovunque, sono spesso della stessa etnia dei migranti e in questo modo si conquistano la loro fiducia, parlano la stessa lingua, quindi hanno una capacità di comunicazione più facile. Difficilmente uno stesso gruppo criminale cura l'intero viaggio; è molto più frequente la modalità che siano organizzazioni diverse a ripartirsi i compiti e i guadagni del trasporto lungo le varie rotte. Risulterebbe dai dati acquisiti che normalmente una prima organizzazione si occupa del viaggio via terra, provvedendo alle operazioni di trasporto nell'ambito del territorio di uno stato o di più stati, per poi consegnare il carico umano ad altre deputate a provvedere ai trasbordi marittimi e alla traversata nel Mediterraneo. I vari gruppi impegnati nel traffico di esseri umani si alternano e vengono sostituiti da organizzazioni più potenti ed agguerrite, sempre pronte a scalzare quelle esistenti e ad accaparrarsi mercati e *business*. Le diverse organizzazioni sono presenti ed agiscono in quasi tutti i Paesi attraversati dalle varie rotte, servendosi della corruzione delle polizie di frontiera e degli addetti delle ambasciate.

L'inasprirsi delle politiche dei visti, oltre che la pressione migratoria a causa dell'instabilità del Medio Oriente, ha avuto l'effetto di creare ulteriori opportunità ed un aumento degli affari illeciti; basti solo pensare che si stima ad oggi la presenza di ben 3,5 milioni di rifugiati siriani nei Paesi limitrofi (Egitto, Libano, Iraq, Turchia, Giordania), in grado di esercitare una fortissima pressione sul flusso migratorio, che potranno aggiungersi ai migranti di carattere economico che ogni giorno provengono dall'Africa occidentale e dall'Africa subsahariana per rendersi conto di quale può essere l'opportunità di guadagni per i trafficanti⁶⁶.

Una recente indagine condotta dalla DDA di Milano ha permesso di ricostruire l'esistenza e l'operatività di una complessa associazione per delinquere stabilmente dedicata al trasporto con fini di lucro di cittadini extracomunitari provenienti dalla Siria, dall'Egitto, dall'Eritrea e dal Sudan con base logistica nelle città di Milano e ramificata nelle città di Ventimiglia e Nizza.

⁶⁵ Seduta del 28 settembre 2015, audizione del direttore del servizio centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere, Vittorio Pisani, resoconto stenografico. In buona sostanza si tratterebbe di gruppi di etiopi e eritrei impegnati nella raccolta delle persone da trasferire che partono dalla Nigeria o dal sud Sudan o appunto dal Ghana. I viaggi vengono pertanto gestiti o dalla criminalità del Corno d'Africa o da quella nigeriana, che si presenta anch'essa fortemente strutturata con un'ampia rete qui in Italia e nel resto del Nord Europa, radicata soprattutto nel mondo della prostituzione e in forte sviluppo anche con riguardo al traffico e allo spaccio degli stupefacenti. La criminalità libica, invece, sarebbe responsabile della gestione "marittima", ovvero dell'imbarco dei migranti, coordinandosi in questo con gli etiopi, gli eritrei e i nigeriani impegnati nel percorso di terra.

⁶⁶ Seduta del 28 settembre 2015, audizione del direttore del servizio centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere, Vittorio Pisani, resoconto stenografico.

L'organizzazione criminale è risultata composta da cittadini egiziani e maghrebini, in genere residenti o domiciliati a Milano, generalmente in possesso di regolare permesso di soggiorno, ed in misura minore da altri di origine afghana, sudanese, albanese, rumena e italiana, caratterizzata per una precisa divisione di ruoli tra i vertici delle organizzazioni e i componenti a cui venivano affidate mansioni di autisti o reclutatori di clandestini.

Nello specifico si è accertato che i vertici del sodalizio criminale gestivano da Milano il traffico di clandestini provenienti prevalentemente dalla Siria e diretti nel nord Europa, intrattenendo contatti stabili e diretti con alcuni trafficanti ed avvalendosi della complicità di altri appartenenti al sodalizio residenti in Italia, che a loro volta avevano contatti con alcuni scafisti e trafficanti.

L'associazione operava intercettando i clandestini quando essi si trovavano nelle strutture istituzionali deputate all'accoglienza e da lì indirizzavano e/o accompagnavano sino a Milano, base logistica dell'organizzazione, da dove poi venivano organizzati trasferimenti in altri Paesi dell'unione. A seguito di trattative (...) raggiungevano la frontiera, attraverso il varco di Ventimiglia. I capi dell'associazione utilizzavano percorsi collaudati e ben conosciuti e si affidavano ad una vasta rete di *passeur*. I migranti venivano stipati all'interno di furgoni, camion e autovetture a volte in condizioni di estremo degrado.

È risultato che l'associazione operante era in contatto diretto con i trafficanti del nord Africa e della Turchia, nonché con gli scafisti. Attraverso tali contatti, riusciva a conoscere per tempo l'arrivo dei clandestini ed il numero degli sbarchi, così da predisporre l'accoglienza prima in Sicilia, ove venivano concentrati, e una volta allontanati, raggiunta Milano, venivano dirottati verso gli autisti che li accompagnavano alla meta prescelta.

Il deteriorarsi della situazione in Libia ha portato ad un intensificarsi di abusi e ad una maggiore violenza verso i migranti in transito in quelle zone⁶⁷. Recenti indagini avevano già svelato che molti migranti che arrivano in Libia dopo un viaggio in condizioni estreme venivano sottoposti a violenze e torture, rimanendo reclusi anche per mesi nelle cosiddette *connection houses*, in alcuni casi trasformate in veri e propri campi di concentramento⁶⁸.

Non sono mancati casi in cui, dalle indagini, sono emersi fatti di discriminazione operata dai vari gruppi di trafficanti nei trattamenti riservati ai migranti clandestini in base all'etnia e soprattutto in ragione del credo religioso⁶⁹.

Dalle informazioni acquisite dalle persone soccorse durante gli sbarchi si è potuto apprendere che le condizioni che impongono i trafficanti ed il così detto contratto di trasporto che stipulano con i migranti varia a seconda della nazionalità e della cultura, nonché delle loro disponibilità

⁶⁷ «Noi africani venivamo comprati e venduti da arabi, da libici, che lavorano con la manovalanza di “caporali” nigeriani e ghanesi. Mi hanno venduto e trasferito in una prigione, una grande casa privata con oltre 200 persone. Lì è iniziato il terrore: i carcerieri ci picchiavano, ci tagliavano con i machete, alcuni li hanno uccisi davanti agli altri. Perché? Ma perché tutti dovevamo essere terrorizzati e poi telefonate a casa per chiedere soldi, 300, 400, 500 dollari per essere rimessi in libertà. Quando chiamavamo le nostre famiglie loro ci picchiavano per farci urlare, per terrorizzare i nostri parenti», Vincenzo Nigro: “La rotta dei disperati”, in *La Repubblica*, 17 maggio 2017, p. 6.

⁶⁸ «Il centro di detenzione di Garian in Libia si trova all'incrocio di tre zone controllate da milizie in lotta tra loro che sostengono il governo ufficiale di Faye al Sarraj. Nel centro di detenzione sono reclusi 1.400 persone, di cui 250 minori. Vivono in edifici di lamiera, chiusi a chiave per 24 ore al giorno... dalle grate di ferro delle decine di edifici sprangati, sporgono le mani di uomini, ragazzi e bambini imprigionati da mesi. La loro colpa essere arrivati in Libia per raggiungere l'Europa. [...] A cento chilometri da Tripoli si trova il centro di detenzione di Al Khoms, un ammasso di cemento in mezzo al nulla: sul lato destro sono raggruppate le donne, sul lato sinistro gli uomini. Ogni ala possiede un cancello serrato da un chiavistello; non c'è corrente né acqua. Il Governo ufficiale non paga e quindi spesso non arriva neanche da mangiare». Si veda F. Mannocchi: “Garian, viaggi al termine dell'umanità”, in *L'Espresso* 8, 2017.

⁶⁹ Seduta del 12 dicembre 2016, audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Calogero Ferrara, resoconto stenografico.

economiche. Ad esempio, mentre i siriani e gli eritrei, normalmente più facoltosi, pianificano il viaggio con queste «agenzie» direttamente dal Paese di origine, al contrario, normalmente gli africani subsahariani e gli africani dell'Africa occidentale comprano direttamente il passaggio una volta arrivati in Libia⁷⁰. Gli eritrei e i siriani che possono permettersi di pagare cifre più alte, perché vengono per lo più sostenuti da parenti che vivono negli Stati membri dell'Unione europea o addirittura negli Stati Uniti, ricevono un trattamento oseremmo dire privilegiato, infatti vengono loro garantiti posti migliori sulle imbarcazioni, fornite dotazioni di salvataggio, al contrario dei più poveri, che vengono messi nella stiva delle navi, quindi lasciati senza acqua e senza cibo durante la traversata, ed ai quali solitamente non vengono fornite dotazioni di salvataggio. Caratteristiche peculiari rivestono poi le organizzazioni criminali cinesi⁷¹.

Le cronache più recenti⁷² danno evidenza di atrocità perpetrate ai danni dei migranti detenuti in Libia che rappresentano “un oltraggio alla coscienza dell'umanità”,⁷³ persone vendute come schiavi nel corso di un asta pubblica, per essere poi destinate e impiegate come braccianti o manodopera nei lavori di scavo.

4.3 IL VIAGGIO

La durata del viaggio può aumentare anche considerevolmente ove i migranti vengano fermati tra le varie frontiere⁷⁴, o siano vittime di rapimento, o subiscano detenzioni forzate per costringere i familiari a pagare il prezzo del riscatto o importi aggiuntivi a quelli originariamente pattuiti e già corrisposti alle varie organizzazioni nel momento in cui li hanno presi in consegna.

Nel racconto reso da alcune vittime di tratta⁷⁵, negli atti giudiziari di una recente indagine condotta dalla DDA di Milano, vi è testimonianza degli orrori a cui è stato sottoposto un gruppo di migranti somali. I racconti confermano che molte volte nel corso del viaggio i migranti vengono intercettati dalle autorità locali e tratti in arresto, così che il viaggio può proseguire solo dopo la loro liberazione, scontato il periodo di detenzione.

Nel caso di una cittadina somala, divenuta vittima di tratta *in itinere*, si è appreso che era stata arrestata per immigrazione clandestina all'atto di varcare la frontiera con il Sudan; che era rimasta in prigione per ben quattro mesi e solo una volta liberata, sempre attraverso la stessa organizzazione, aveva avuto la possibilità di proseguire il viaggio verso la Libia, ove, una volta giunta, era stata trattenuta in stato di vera e propria detenzione all'interno del campo sito nei pressi di Bani Walid, per altri mesi, fin quando i familiari non avevano provveduto al pagamento

⁷⁰ Seduta del 30 novembre 2015, audizione del capo unità gestione Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Giulia Falzoi, resoconto stenografico.

⁷¹ Le “vittime” della criminalità straniera continuano ad essere in via assolutamente prioritaria i connazionali dei membri del sodalizio, attraverso estorsioni, sfruttamento della prostituzione, sfruttamento sul lavoro, rapine e controllo del territorio. All'interno di questo “mondo separato” è imposta una logica di violenza e di sopraffazione. Ciò accade seguendo uno schema tipico seguito da tutti i processi migratori accompagnati dallo sviluppo di forme di criminalità etnica, ivi compreso quello che ha caratterizzato l'emigrazione italiana sia all'estero sia anche dentro i confini nazionali. Così pure, secondo un modello comportamentale ben sperimentato, le vittime sentono il peso dell'eventuale denuncia contro un connazionale come un “tradimento” e cedono ad una logica di assoggettamento. Sull'altro versante, i criminali, anche qui seguendo un paradigma consueto, tendono a non uscire dai propri confini etnici per non alimentare allarme sociale o reazione da parte delle autorità locali. La proiezione verso l'esterno di questo “mondo separato” è invece rappresentato dai clienti finali delle merci e dei servizi illegali, che spesso si collocano di preferenza proprio all'esterno delle comunità, ossia nella società ospitante. (Audizione del direttore dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata, Nando dalla Chiesa, svoltasi nella seduta dell'11 maggio 2017, presentazione del IV rapporto dell'Osservatorio della criminalità organizzata sull'analisi della criminalità straniera nel Nord Italia).

⁷² Il reportage svolto dalla CNN in Libia (<http://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html>) ha documentato in un video-choc l'esistenza di un vero e proprio mercato degli schiavi, le terrificanti immagini e testimonianze raccolte denunciano come le vittime venivano vendute all'asta per poche centinaia di dollari.

⁷³ Così si è espresso l'Alto commissario ONU per i diritti umani, Zeid Raad Al Hussein, in occasione di una visita ai campi profughi in Libia, che ha altresì denunciato le politiche di contenimento europee e gli accordi con la Libia diretti ad assicurare il mantenimento dei migranti in quei territori.

⁷⁴ La rotta dei cammelli in parte coincide con quella dei migranti che dall'Africa Occidentale (Senegal, Guinea, Nigeria) risalgono verso il Niger con gli autobus di linea, arrivano nella capitale dei migranti Agadez e poi risalgono ancora a sinistra verso Arlit e l'Algeria oppure a destra sulla rotta Dirkou-Seguedine-Madama per entrare in Libia, passare da Gatrún e raccogliersi a Sebha, la città del Sud della Libia.

⁷⁵ Ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP Milano nel procedimento Rg Nr. 33307/16.

dell'ulteriore somma richiesta, aggiuntiva rispetto a quella già pattuita e corrisposta. In detto campo delimitato da recinzioni invalicabili, sorvegliati a vista da uomini armati, erano stati ammassati per mesi all'interno di un capannone, erano stati affamati e sottoposti ad ogni atrocità, torture, violenze fisiche e vessazioni, prima di essere trasferiti sulla costa libica per essere poi imbarcati alla volta di Lampedusa. Alcuni erano stati uccisi e i corpi lasciati per giorni in vista come monito per gli altri.

Si ha, altresì, testimonianza di migranti che vengono rapiti durante il viaggio da organizzazioni criminali diverse da quelle che ne curavano il trasporto; che vengono sottoposti a violenze e vessazioni per ottenere il pagamento del riscatto; che i soldi necessari, in alcuni casi, sono anticipati anche dalla stessa organizzazione, previa garanzia del successivo pagamento da parte dei familiari, o in vista di futuri guadagni.

Sempre più frequentemente si assiste al tragico rinvenimento di cadaveri sulle navi intercettate o che approdano ai porti nazionali. Si tratta di morti in conseguenza degli stenti a cui sono sottoposti i migranti durante le traversate, nonché molto spesso anche procurate dai trafficanti aguzzini durante le fasi del viaggio.⁷⁶

Le organizzazioni criminali, come poi meglio si vedrà, operano come vere e proprie realtà imprenditoriali volte a definire e gestire ogni aspetto della migrazione delle persone.

Seppur vi siano peculiarità tra quelle che operano nelle rotte asiatiche rispetto a quelle impegnate nel traffico sulle rotte africane, in ragione della diversa estrazione e cultura dei trasportati, in generale vi sono elementi comuni nella gestione complessiva delle fasi e modalità della migrazione.

Per garantirsi il passaggio delle frontiere interne al continente e l'arrivo a quelle europee ciascuna organizzazione deve impiegare parte del denaro ricavato per pagare eventuali altre organizzazioni criminali lungo il tragitto o corrompere le autorità locali. Il viaggio inizia in ogni caso solo dopo la stipula dell'illecito contratto, concluso tra trafficante e trafficato o i suoi familiari, dopo che sia già intervenuto il pagamento, in tutto o in parte, del prezzo pattuito. Nei casi di tratta si può al contrario verificare che sia lo stesso trafficante ad anticipare le spese necessarie per il viaggio - ciò avviene per le ragazze nigeriane cedute alla *maman* dalle stesse famiglie -, il quale realizza una forma di investimento sul successivo sfruttamento della vittima, in ragione dei guadagni che ne potrà conseguire.

Molti trafficati vengono sfruttati, affinché si guadagnino di che vivere, durante quel lungo tragitto (va considerato che si possono impiegare mesi e mesi, anche solo per raggiungere le coste libiche, da ovunque si parta)⁷⁷. Sono state raccolte testimonianze di vittime che hanno riferito che durante i lunghi tragitti per giorni e giorni non veniva loro dato da mangiare, che avevano patito fame e sete; che erano state ammassate, stoccate come merce per giorni e giorni in luoghi angusti,⁷⁸ addirittura in stanze dove la concentrazione delle persone era talmente alta da non consentire neanche di stendersi a terra per riposare, così che occorreva fare dei turni⁷⁹. In altri casi è stato riferito di persone sottoposte a vere e proprie forme di prigionia: racchiusi in campi recintati,

⁷⁶ È il recente tragico caso registratosi il 4 novembre 2017 nel porto di Salerno, quando una nave militare spagnola ha scaricato oltre 370 immigrati e ben 26 corpi di giovanissime donne senza vita. Secondo i primi rilievi della procura, sui corpi vi sarebbero stati segni di violenza che farebbero pensare a omicidi. D'altronde tali evidenze trovano un drammatico e triste riscontro con quanto emerso e rilevato nel corso dell'esame svolto in seno al Comitato.

⁷⁷ «La rotta dei cammelli in parte coincide con quella dei migranti che dall'Africa Occidentale (Senegal, Guinea, Nigeria) risalgono verso il Niger con gli autobus di linea, arrivano nella capitale dei migranti Agadez e poi risalgono ancora a sinistra verso Arlit e l'Algeria oppure a destra sulla rotta Dirkou-Seguedine-Madama per entrare in Libia, passare da Gatrun e raccogliersi a Sebha, la città del Sud della Libia in cui è accertato che i casi di violenze e torture contro i migranti ormai sono diventati schiavismo. Dirkou è la Lampedusa d'Africa. Se Lampedusa è l'isola nel Mediterraneo in cui i migranti arrivano, Dirkou è l'ultima isola nel Sahara da cui partono. L'ultimo villaggio in questa "via crucis" d'Africa prima di precipitare nell'abisso di violenza che si chiama Libia». Vincenzo Nigro, cit., *La Repubblica*, 17 maggio 2017.

⁷⁸ Seduta del 21 settembre 2015, audizioni del capo del II reparto della Direzione investigativa antimafia, Vito Calvino, resoconto stenografico; seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III reparto del Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico.

⁷⁹ Francesca Mannocchi: «Garian, viaggi al termine dell'umanità», *L'Espresso* n. 8, 2017.

controllati a vista da persone armate, ogni volta che la carovana doveva arrestarsi in qualche zona per attendere l'arrivo di altri gruppi o che i barconi potessero salpare alla volta delle coste europee⁸⁰, oppure per attendere il via libera delle autorità corrotte per attraversare le frontiere interne. Paradossalmente, anche per ricevere questi trattamenti era richiesto ulteriore denaro. Lo stesso imbarco rappresenta una fonte di spesa in molti casi non prevista, poiché anche per prenotare un posto sui barconi viene richiesta una somma ulteriore non compresa in quella inizialmente pattuita. Chi non può permettersi di pagare dovrà ricorrere a mezzi alternativi; diviene vittima di sfruttamento sessuale o, più in generale, ridotto temporaneamente in schiavitù o impiegato al comando della imbarcazione che li trasporta per mare, così da trasformare, in quest'ultimo caso, il migrante da vittima in trafficante⁸¹.

Molti di quei migranti che, in via teorica, non rientrerebbero tra le vittime della tratta e che secondo le norme internazionali sarebbero colpevoli di immigrazione clandestina, durante il viaggio finiscono per imparare a proprie spese la sottile, se non del tutto inesistente, linea di demarcazione che c'è tra chi sceglie di partire e chi è forzato a farlo.

La condizione di clandestinità, che espone al rischio di essere individuati e rimpatriati, viene sfruttata dalle organizzazioni criminali, le quali approfittano della loro debolezza presentandosi come l'unica alternativa praticabile, la soluzione per trovare una via d'uscita.

Si può finire vittima di tratta anche per paura di dover ammettere «il fallimento» ai familiari e di tradire la loro speranza. Ogni opportunità di lavoro, anche lo sfruttamento, è preferibile al rischio di essere rimpatriati. Anche «morire in Libia per tanti è meglio che rivedere una famiglia che non ti perdonerà di avere fallito»⁸².

In ambito di sfruttamento lavorativo, ad esempio, è stato segnato il caso dei ragazzi egiziani che erano stati inviati in Italia e nel resto d'Europa dalle loro stesse famiglie, convinte da intermediari a cedere i loro figli, con la promessa di poter migliorare le condizioni economiche della famiglia attraverso le rimesse che questi sarebbero stati in grado di inviare. Molto spesso sono proprio le famiglie, nella falsa prospettiva e speranza di un futuro migliore, che si indebitano o vendono tutti i loro beni per permettere ad alcuni familiari di partire. In altri casi, quelli più drammatici, capita che siano le stesse famiglie a vendere i propri figli alle organizzazioni criminali. Vi è altresì il caso, segnato, di alcune comunità etniche che si impegnano collettivamente per permettere ai minorenni di intraprendere il viaggio verso i Paesi dell'occidente. Un esempio, drammatico, è quello delle minorenni eritree che viaggiano grazie al supporto delle comunità presenti nei Paesi di transizione, il cui aiuto è spesso ricevuto in cambio di prestazioni sessuali o di periodi forzosi di lavoro alle loro dipendenze⁸³.

Affinché si rafforzi la condizione di vulnerabilità, una volta giunti a destinazione, l'organizzazione criminale mette in atto una serie di minacce anche nei confronti dei familiari rimasti nel Paese di origine; così nel caso di cittadini comunitari dell'Est Europa o di quelli entrati regolarmente con permessi di soggiorno di lavoro, sottraendo i documenti di identità e gli stessi permessi. Va altresì considerato che molti dei permessi di lavoro consegnati agli emigranti per determinarli a lasciare il loro Paese sono per lo più falsi, acquisiti grazie ad attestazioni e contratti di lavoro inesistenti, dichiarati *ad hoc* per permettere l'ingresso delle vittime e per poterne poi assumere il controllo. In altri casi, le stesse vittime possono essere indotte ad entrare nel giro

⁸⁰ Un esempio valido è quello che avviene una volta giunti in Libia dove, per stoccare i gruppi di persone in attesa dei barconi, è emerso che si usano i penitenziari del vecchio regime. Per farlo si corrompono le guardie carcerarie e la polizia locale.

⁸¹ Seduta del 9 maggio 2017, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Carmelo Zuccaro, resoconto stenografico n. 203.

⁸² «Quando un anno fa abbiamo deciso di partire abbiamo mobilitato le famiglie, abbiamo chiesto soldi, abbiamo venduto animali, abbiamo dato una speranza ai nostri cari, abbiamo detto loro che avremmo mandato indietro soldi dall'Europa. Ecco, adesso tornare indietro è ammettere il fallimento, è confessare che i soldi richiesti sono stati perduti. Bruciati! Noi non si sa come siamo riusciti a fuggire dopo quello che abbiamo visto. Tanti non ci provano neppure, perché morire in Libia o in mare è meno grave di tornare indietro». Vincenzo Nigro: cit., *La Repubblica*, 17 maggio 2017.

⁸³ Seduta del 12 ottobre 2015, audizione del capo unità protezione minori migranti di *Save the Children*, Viviana Valastro, resoconto stenografico.

illegale della prostituzione, del lavoro nero o dei furti, pur di mantenere artatamente in essere il contratto di lavoro ed il conseguente permesso di soggiorno⁸⁴.

5 FENOMENO CRIMINALE *BUSINESS ORIENTED*

5.1 I FLUSSI FINANZIARI.

Ciò che accomuna senz'altro i fenomeni migratori nelle fattispecie della tratta e del traffico di esseri umani è l'aspetto economico, ovvero la capacità delle organizzazioni di fare impresa e conseguire profitti rilevanti dallo svolgimento di tutte le attività ad essi connesse e collegate, nonché dal successivo sfruttamento delle persone una volta giunte a destinazione.

Come in un vero e proprio mercato regolato dal rapporto tra domanda e offerta, anche il fenomeno migratorio ha assunto caratteristiche e dinamiche *market oriented* e coerenti processi funzionali a detrimento delle politiche immigratorie restrittive⁸⁵ e a favore delle organizzazioni criminali che con piglio propriamente imprenditoriale, prima ancora che delittuoso, hanno individuato nella speranza (e nella disperazione) e nelle aspettative (e nelle illusioni) dei potenziali migranti la domanda di un bene predisponendone l'offerta in una serie di servizi: raccolta finanziaria, logistica, trasporto, alloggio temporaneo, transito, impiego nel Paese di arrivo. È attraverso questi ultimi che tali organizzazioni riescono quindi a raggiungere il proprio obiettivo economico-finanziario oltre che strategico in termini di controllo del territorio e del mercato illegale⁸⁶.

Le organizzazioni criminali hanno un approccio finalizzato alla massimizzazione del profitto, cercando di aggiungere valore ad ogni fase del viaggio a seconda dei servizi offerti, che ovviamente dipendono dalle possibilità economiche del migrante; variano anche le somme a seconda se i migranti sono assistiti solo per attraversare la frontiera, o se ricevono anche vitto e alloggio. Somme aggiuntive poi possono essere richieste per ogni ulteriore necessità, quali un soggiorno più lungo prima dell'imbarco, le dotazioni dei salvagenti, una migliore sistemazione sui barconi e così via. Così come somme aggiuntive dovranno essere riconosciute all'organizzazione ove si fruisca di altri "servizi" una volta approdati sulle coste italiane, in ragione di successivi trasferimenti in altre località; in vista della possibilità di fuggire dai centri di prima accoglienza; di procurare falsi documenti (permessi di soggiorno, carte di identità, passaporti). Il pagamento delle cosiddette altre spese viene garantita dai familiari, che vengono per lo più contattati direttamente dagli stessi migranti. L'intervenuto pagamento è condizione necessaria per poter proseguire il viaggio ma non sempre per evitare il protrarsi delle vessazioni o la situazione di vera e propria riduzione in schiavitù⁸⁷.

⁸⁴ Seduta del 28 settembre 2015, audizione del direttore del servizio immigrazione della direzione centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Vittorio Pisani, resoconto stenografico. Si ritiene opportuno, inoltre, richiamare quanto sostenuto da Maria Grazia Giammarinaro, Rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, seduta del 2 novembre 2015: «il traffico è connesso con l'immigrazione [...] ma non è affatto detto che il traffico debba essere un unico processo che comincia con il prendere la persona in un certo luogo e trasportarla altrove per sfruttarla».

⁸⁵ Si vedano nel caso italiano la legge 30 luglio 2002, n. 189 recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" (cosiddetta legge Bossi-Fini) e la successiva legge 15 luglio 2009, n. 94 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". In particolare sulla immigrazione clandestina, si vedano: O. Forti, S. Garavini, F. Pittau, A. Ricci, *L'immigrazione irregolare in Italia*, in "Affari sociali internazionali" n. 3, 2006, pp. 131-144; L. Ferrajoli, *La criminalizzazione degli immigrati*, "Questione giustiziana", n. 5 2009, pp. 9-18 e A. Terrasi, *I respingimenti in mare di migranti alla luce della Convenzione europea dei diritti umani*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 3-2009, pp. 591-607.

⁸⁶ Seduta del 21 settembre 2015, audizione del capo del III reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti, resoconto stenografico; seduta del 21 settembre 2015, audizione e del capo del II reparto della Direzione investigativa antimafia, Vito Calvino, resoconto stenografico.

⁸⁷ A titolo esemplificativo si considerino l'indagine Hawala.net, condotta dalla squadra mobile e dalla Digos di Bari conclusasi nel maggio 2017 con 16 provvedimenti cautelari emessi dal tribunale di Bari, e quanto emerso nel corso dell'operazione Glauco 3 svolta dalla DDA di Palermo, al termine della quale sono stati sequestrati diversi esercizi commerciali a Roma. All'interno di questi, nel giugno 2017 sono stati sequestrati oltre 520mila euro e circa 25mila dollari in contanti, nonché una sorta di "libro mastro" nel quale erano registrati nominativi e somme corrisposte. Nel corso delle indagini

Il pagamento di dette somme pretese dalle organizzazioni avviene con modalità diverse, per lo più in contanti con canali ufficiali (Western Union, Moneygram, o, in Italia, attraverso i Postepay), o attraverso canali non ufficiali servendosi della *hawala*.

Le organizzazioni forniscono ai migranti anche consulenza legale sulle regole riguardanti l'ingresso in ogni Paese, al fine di evitare i controlli di polizia al momento dello sbarco o dopo. Per esempio, scelgono le autolinee per viaggiare in Italia, allo scopo di evitare i controlli dei documenti d'identità: è fatto notorio che i controlli di polizia sono molto più rari in caso di viaggi in autobus rispetto ai treni o agli imbarchi su di un aereo.

I flussi di denaro che il traffico genera sono relevantissimi⁸⁸. Si stima, sulla base delle dichiarazioni rese dagli stessi migranti, che solo il costo per raggiungere dalla Sicilia il nord Italia o gli altri Paesi dell'Europa, varia dalle duecento euro ai 2 mila euro, che si vanno ad aggiungere a quanto già riscosso e incassato da ogni persona per la prima parte del viaggio dal Paese di provenienza sino alle coste afro asiatiche del Mediterraneo, cifra che può essere molto elevata a seconda della nazionalità, delle modalità del viaggio e della successiva destinazione del migrante.

Diversa è la situazione nelle ipotesi di tratta, ove la stessa organizzazione può farsi carico del costo iniziale, in previsione dei futuri guadagni. Potrebbe essere la stessa *maman* (colei che sfrutterà la ragazza una volta giunta a destinazione) a versare la somma acquistando la ragazza o offrendosi di anticiparle le spese del viaggio, che le saranno poi restituite obbligandola a lavorare per lei fin quando non avrà saldato il suo debito. Il più delle volte il debito è così elevato che non vi sarà mai possibilità di riscatto: non riuscendo a restituire la somma, la persona "ceduta" non potrà affrancarsi dall'organizzazione. Sempre nel corso delle indagini si è appreso che i trafficanti prenotano addirittura per le vittime di tratta i posti più sicuri sulle imbarcazioni, ciò a dimostrazione di come considerino prezioso quel carico e dell'interesse a che queste arrivino a destinazione salve, per poterne sfruttare il lavoro.

Lo sfruttamento di una persona, sia a fini sessuali che di lavoro, si presenta per le organizzazioni criminali come una attività con un elevato potenziale di profitto a basso rischio, rispetto ad altre attività illecite, così da essere concepito e trasformato in un affare a tutto beneficio dei trafficanti; ciò per le oggettive difficoltà delle indagini e, di conseguenza, per il basso rischio che corrono nell'essere identificati e catturati, nonché in ragione delle pene previste che, sino alle ultime riforme, risultavano non particolarmente severe.

Come già detto, il *business* è ulteriormente incrementato dal fatto che gran parte delle rotte utilizzate per i traffici illeciti è stata sfruttata dalle organizzazioni in maniera più efficiente attraverso il traffico di esseri umani, così da ridurre i costi di viaggio e aumentare i profitti dei trafficanti. In tal senso le indagini della polizia di Stato hanno individuato come la criminalità nigeriana abbia innovato, rendendo più efficiente il traffico su determinate rotte, ampliandone l'oggetto, sfruttando il traffico di persone per importare contemporaneamente anche stupefacente, trasformando le vittime trafficate in vettori per l'importazione di cocaina⁸⁹.

le squadre mobili di Palermo ed Agrigento e gli agenti del servizio centrale operativo sono riusciti a ricostruire la struttura organizzativa di una fitta e pericolosa rete criminale; tali scoperte hanno permesso inoltre di individuare ingenti flussi di denaro provenienti dal traffico di migranti. Secondo quanto sostenuto dagli inquirenti, nell'esercizio commerciale di Roma sarebbe stata individuata la centrale delle transazioni finanziarie effettuate proprio tramite *hawala*.

⁸⁸ Una cifra esorbitante di cui si può avere un'idea se solo si moltiplica il dato degli arrivi come sopra indicati in base ai dati forniti dall'agenzia Frontex. Solo ipotizzando un costo medio di 5/6 mila dollari a migrante (costo ipotizzato assai riduttivo) e moltiplicato per 503 mila persone (dato degli arrivi nel 2016), il valore del giro di affari ammonterebbe a 2.515 milioni di dollari per il solo anno 2016. Al fine di meglio definire la complessità e la rilevanza dell'aspetto economico-finanziario del traffico e della tratta di esseri umani, appare altresì utile richiamare in questa sede la recente informativa sui flussi migratori svolta dal Ministro dell'interno, Marco Minniti, alla Camera dei deputati il 5 luglio 2017: «Il traffico di esseri umani, purtroppo, oggi è uno dei principali canali economici di cui la Libia vive», a dimostrazione del fatto che è un *business* non solo criminale ma, per certi versi, persino istituzionale. Da qui la necessità di svolgere una riflessione ancora più approfondita sull'effettiva efficacia dei negoziati e dei rapporti diplomatici condotti e promossi fino a questo momento dai Governi italiani ed europei.

⁸⁹ I nigeriani, attraverso le rotte della tratta e del traffico di esseri umani, sono riusciti a stabilire un flusso costante in cui in un solo giorno fanno arrivare quantità elevatissima di cocaina attraverso la tecnica del trasporto, facendo ingerire gli ovuli agli immigrati clandestini. Audizione del

Gran parte dei capitali, provento dal traffico di stupefacenti, viene poi reimpiegato dalle stesse organizzazioni criminali nigeriane nel traffico degli esseri umani e nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, il mercato della tratta varrebbe circa 3 miliardi di dollari l'anno solo per lo sfruttamento sessuale, e avrebbe delle ricadute in termini di profitti da sfruttamento del lavoro illegale pari a 32 miliardi di dollari l'anno⁹⁰.

È in tal modo che le organizzazioni criminali hanno attivato quella che oggi può essere considerata una reale e tristemente efficiente «internazionale del crimine», ovvero una rete transnazionale di collaborazione e cooperazione criminale che rende i confini del tutto permeabili⁹¹.

Sono un esempio tangibile sul nostro territorio le formazioni criminali allojene che, come indicato dalla Direzione investigativa antimafia, corrispondono ad «aggregazioni di origine straniera, insediate stabilmente in Italia, la cui minaccia delinquenziale è [...] equiparabile per modalità operative a quella delle associazioni mafiose endogene», organizzazioni criminali per le quali «si assiste all'insorgenza di aggregati interetnici, cui partecipano anche italiani, finalizzati a porre in essere attività più complesse come il narcotraffico, la tratta degli esseri umani e il riciclaggio di denaro»⁹².

L'elevata potenzialità economica della gestione del traffico di migranti alimenta un'illegalità diffusa che vede sempre più coinvolte persone ed organizzazioni in attività illecite a loro volta idonee a realizzare ulteriori illeciti guadagni.

A titolo esemplificativo si richiamano le indagini svolte dalla DDA di Firenze nei confronti di cittadini cinesi residenti soprattutto a Prato estese nei confronti di circa cento indagati. L'organizzazione smantellata si occupava di svariati attività illegali: arrivo dei clandestini; sfruttamento lavorativo di cinesi; riciclaggio di denaro per diversi milioni di euro. Basti pensare che l'organizzazione aveva acquistato due società di *money transfer* per ritrasmettere le somme in Cina. Al termine della filiera dei rapporti i soldi confluivano presso la Bank of China, di cui due suoi rappresentanti residenti in Italia sono stati coinvolti nell'indagine, che ha visto altresì la banca oggetto di indagine per riciclaggio⁹³. Altra indagine, svolta dalla Guardia di finanza di Prato, ha svelato l'operatività di un'associazione a delinquere finalizzata alla predisposizione di falsa documentazione (buste-paga, Cud, dichiarazioni di ospitalità) per consentire il rinnovo dei permessi di soggiorno di soggetti di etnia cinese, che ha visto coinvolti professionisti locali che, attraverso la creazione di società fittizie e con l'ausilio di ditte compiacenti, fornivano il supporto tecnico, generando così il presupposto per l'emissione di false fatturazioni per operazioni inesistenti, con conseguenti benefici fiscali per gli utilizzatori e frodi Iva per importi consistenti. Inoltre una precedente indagine del 2013, più nota come indagine “falsi residenti”, aveva consentito di smascherare la pratica invalsa di iscrivere nelle liste dei residenti cittadini irregolari mediante l'utilizzo di indirizzi di comodo ed il rilascio di false carte d'identità, pratica resa possibile grazie anche alla complicità di un dipendente dell'ufficio anagrafe del comune di Prato; tale attività da

direttore della II divisione del servizio centrale operativo della Polizia di Stato, Vincenzo Nicoli, svoltasi nella seduta del 28 settembre 2015. Appare altresì opportuno segnalare la seguente affermazione rilasciata dal comandante del III reparto del raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, svoltasi nella seduta del 12 ottobre 2015: «sono due le organizzazioni criminali al mondo più forti dal punto di vista del narcotraffico: la 'ndrangheta calabrese e le organizzazioni nigeriane [...]. Tutti i capitali che vengono acquisiti attraverso il traffico di stupefacenti vengono riutilizzati nel traffico degli esseri umani, nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e nel riciclaggio tecnicamente vero e proprio, cioè nell'acquisto di investimenti».

⁹⁰ Si veda *The Cost of Coercion; Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, International Labour Conference, 98th Session 2009, a cura dell'International Labour Organization (Ilo).

⁹¹ Si veda *The Globalization Of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Rapporto 2010, a cura dello United Nations Office on Drugs and Crime (www.unodc.org).

⁹² *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, Atti parlamentari - DOC. LXXIV n. 1 (secondo semestre 2012) e DOC. LXXIV n. 1 (primo semestre 2013), presentata dal Ministro dell'interno nel corso della XVII legislatura.

⁹³ Audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, seduta del 19 ottobre 2015.

sola ha permesso di realizzare, nel breve periodo di otto mesi, secondo le stime effettuate, illeciti guadagni per importi compresi tra i 180 e i 450 milioni di euro.⁹⁴

5.2 I FLUSSI FINANZIARI

Sì è avuto già modo di rilevare che, in ragione del costo di ogni singolo viaggio e del numero di persone che emigrano clandestinamente, i flussi di ricchezza di cui dispongono le organizzazioni sono elevatissime.⁹⁵ Tutte le operazioni economiche tra trafficanti e migranti, nonché con i familiari degli stessi, in tutti casi in cui siano richieste somme ulteriori per far giungere a destinazione le persone comunque trafficate o si debba provvedere al saldo del prezzo, avvengono mediante l'impiego di contante, per lo più attraverso pagamenti *brevi manu*, o trasferimenti con l'impiego dei *money transfer*, in valuta estera (dollari ed euro), o a mezzo dello strumento dell'*hawala*⁹⁶.

Il punto di partenza del denaro sono i villaggi dell'Asia, del Medio Oriente o dell'Africa dai quali si muovono le persone. Già in quelle terre remote si trovano “i primi *“broker”* delle organizzazioni, quelli che riscuotono il prezzo ed incassano il denaro. In alcuni casi (per le piccole realtà nigeriane) si tratta, come già ampiamente detto, di un costo molto elevato⁹⁷.

I canali finanziari per la circolazione di denaro tra i vari Paesi avvengono prevalentemente attraverso lo strumento dei *money transfer*⁹⁸, gestiti dai membri delle principali comunità etniche presenti anche in Italia che operano in Paesi ove non esiste una legislazione antiriciclaggio ed è assente un regolare circuito bancario. Assimilabili, di fatto, a veri e propri sportelli finanziari, essi permettono il trasferimento di denaro contante attraverso operatori fra loro collegati e localizzati nelle più disparate aree geografiche. Grazie alla loro immediata accessibilità e alla capillare rete di distribuzione, sono particolarmente utilizzati per il trasferimento delle rimesse degli immigrati verso i Paesi d'origine; ne beneficiano in termini di «inclusione finanziaria» le fasce più deboli della popolazione; favoriscono la canalizzazione nel sistema finanziario di flussi di denaro che altrimenti utilizzerebbero percorsi meno sicuri e tracciati. Sono per lo più utilizzati nell'economia sommersa o dalle attività criminali, nonché per il finanziamento del terrorismo internazionale⁹⁹.

⁹⁴ Relazione Comando Generale Guardia di finanza doc 752.1.

⁹⁵ Si stima che il traffico di migranti sia divenuto il vero *business* economico illegale che supera o quanto meno eguaglia il valore dei ricavi provenienti dal traffico di stupefacenti. Si fa rinvio alla relazione di cui alla nota n. 90.

⁹⁶ Seduta del 21 settembre 2015, audizioni del capo del III reparto Operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti, e del capo del II reparto della Direzione Investigativa Antimafia, Vito Calvino, resoconto stenografico.

⁹⁷ Seduta del 28 settembre 2015, audizione del direttore della II divisione del servizio centrale operativo della Polizia di Stato, Vincenzo Nicolì, resoconto stenografico. Il debito che le ragazze nigeriane obbligate a prostituirsi debbono risarcire, con scarse o nulle probabilità di farcela, ammonterebbe, secondo i dati di *Save the Children*, a circa 50-60 mila euro. Seduta del 12 ottobre 2015, audizione del capo unità protezione minori migranti di *Save the Children*, Viviana Valastro, resoconto stenografico.

⁹⁸ Per rimessa di denaro o *money transfer* si intende il servizio di trasferimento effettuato senza far transitare i fondi su rapporti di conto intestati all'ordinante o al beneficiari. Nel linguaggio comune con il termine *money transfer* si indica anche il complesso degli operatori che offrono tale servizio (*money transfer operators*, MTO). La rimessa di denaro è il servizio di pagamento in cui “senza l'apertura di conti di pagamento a nome del pagatore o del beneficiario, il prestatore di servizi di pagamento riceve i fondi dal pagatore con l'unico scopo di trasferire un ammontare corrispondente al beneficiario o a un altro prestatore di servizi di pagamento che agisce per conto del beneficiario, e/o dove tali fondi sono ricevuti per conto del beneficiario e messi a sua disposizione” (articolo 1, comma 1, lettera b), punto 6, e lettera n) del decreto legislativo n. 11 del 2010). La rimessa è funzionale all'esigenza da parte di soggetti, in genere non inclusi nel sistema finanziario, di inviare, nella maggior parte dei casi verso l'estero, somme di denaro in contante di importo contenuto. Camera dei deputati, Commissione VI – Finanze, audizione del direttore dell'unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), Claudio Clemente, seduta del 19 aprile 2016.

⁹⁹ Audizione Claudio Clemente, cit..

Secondo i dati della Banca d'Italia, nel 2015 il valore delle rimesse verso l'estero, in gran parte effettuate tramite questo circuito finanziario, si è attestato intorno a 5,3 miliardi di euro¹⁰⁰. Grazie alle modifiche legislative introdotte negli ultimi anni, attraverso i *money transfer* non possono essere trasferiti in un'unica soluzione importi pari o superiori a quelli previsti per il contante.

La rilevanza di questi canali di trasferimento è emersa anche rispetto ai reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, come è testimoniato, tra le altre, da un'indagine condotta dalla DDA di Catania nei confronti di un'associazione per delinquere di carattere transnazionale operante tra l'Egitto, la Siria e l'Italia dedita a facilitare l'ingresso via mare di cittadini extracomunitari sul nostro territorio. Il *modus operandi* prevedeva che i migranti consegnassero nel Paese di origine a un mediatore un anticipo sul prezzo totale pattuito per il viaggio, il saldo sarebbe poi stato corrisposto una volta giunti nel luogo di destinazione da parte dei familiari e/o conoscenti, attraverso rimesse dirette. Analoghe evidenze emergono dalle indagini svolte, nel 2013, dalla DDA di Firenze nei confronti di un sodalizio criminale somalo¹⁰¹.

Le analisi sulle segnalazioni sospette condotte dall'UIF, attraverso tecniche di indagine che muovono dall'indice di rischio di dell'operazione secondo la scala adottata dalla predetta Unità di Informazione Finanziaria¹⁰², hanno permesso di individuare alcune direttrici preferenziali dei flussi finanziari in partenza da diverse aree territoriali del nostro Paese verso la Libia, ricollegabili al traffico di esseri umani; così come hanno permesso di verificare che la comunità cinese tende ad avvalersi scarsamente del canale bancario, prediligendo l'utilizzo del contante e il circuito dei *money transfer* per il trasferimento delle rimesse verso il Paese di origine¹⁰³.

Attraverso il sistema *hawala*¹⁰⁴, chiunque voglia trasferire una somma di denaro all'estero senza avvalersi dell'opera di un intermediario legale concorderà con un "banchiere" clandestino la commissione ed il tasso di cambio e, a fronte del versamento della somma da trasferire, riceverà una "ricevuta", o un segno (ad esempio un codice alfa-numerico o un simbolo).

La presentazione di tale "ricevuta/segno" ad un corrispondente "banchiere", operante nel Paese straniero in cui si vuol far giungere la somma, consentirà poi il perfezionamento della transazione, senza che si sia neppure verificato lo spostamento del denaro. Successivamente, i due "banchieri" informali opereranno specifiche compensazioni. Con tale sistema non vi è possibilità di tracciare e intercettare i flussi finanziari.

Le indagini giudiziarie¹⁰⁵ danno piena evidenza dell'utilizzo anche della *hawala*, un sistema finanziario primitivo e tribale che permette il pagamento delle somme di denaro necessarie a

¹⁰⁰ «Emerge che il complesso delle rimesse verso l'estero avrebbe registrato negli ultimi cinque anni una significativa diminuzione, passando da 7,4 mld di euro nel 2011 a 5,3 mld. nel 2015. La riduzione registrata in questi ultimi anni e la sua velocità di realizzazione appaiono anomale anche alla luce degli elementi disponibili in ordine all'utilizzo di tale corridoio per finalità di evasione fiscale e del confronto con l'Agenzia delle Dogane nell'ambito dell'attività di collaborazione con la Direzione nazionale antimafia. Le indagini e gli approfondimenti condotti hanno consentito finora di accertare che almeno una parte significativa della differenza riscontrata dipende dalla migrazione di numerosi agenti verso IP comunitari meno attenti al profilo dei controlli e che non hanno contribuito alla rilevazione statistica dei dati. In linea generale si è rilevata la capacità, che rende ipotizzabile una sottostante organizzazione estesa ed efficiente, di cambiare con rapidità gli operatori di riferimento da parte di reti di agenti ad ogni avvisaglia di attenzione sulla loro attività», audizione Claudio Clemente cit.

¹⁰¹ Seduta del 21 settembre 2015, audizione del capo del III reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti, resoconto stenografico.

¹⁰² Si ha riguardo alle operazioni in quanto associate a importi complessivi rilevanti o alla presenza di molteplici controparti, o di controparti situate in Paesi diversi da quelli di origine dei mittenti, nonché associate alla presenza di notizie di reato di soggetti indagati o di *networks* di soggetti che potrebbero celare l'esistenza di organizzazioni che operano in modo irregolare.

¹⁰³ Lo studio ha raggiunto conclusioni interessanti con riferimento alla destinazione dei flussi finanziari e alle modalità seguite dalle comunità cinesi, nonché per l'analisi dei flussi finanziari complessivi verso la Nigeria, trovando le ipotesi formulate poi conferma, se pur indiretta, dalle evidenze investigative in base alle quali è risultato che la mafia nigeriana si sarebbe strutturata secondo il modello del *network*, consistente in gruppi autonomi di soggetti in grado di spostarsi sul territorio nazionale, in grado di disporre di notevoli fonti di reddito derivanti dal traffico e dallo sfruttamento di esseri umani, dal mercato delle armi e degli stupefacenti, così come attestavano le movimentazioni finanziarie.

¹⁰⁴ Modalità tradizionale e fiduciaria, senza particolari formalità e senza scritture contabili, in uso nel mondo arabo mediorientale per il trasferimento di somme di denaro tra mercanti, impiegata anche da non mercanti e basata sulla stretta di mano e su una scrittura privata, avvicinabile per certi versi alla cambiale-tratta.

¹⁰⁵ Indagini della DDA di Milano e della DDA di Palermo citate.

iniziare il viaggio. Si tratta di un sistema basato sul rapporto fiduciario tra gli intermediari, gli *hawaladar* e tra questi e chi eroga e chi deve ricevere il denaro per sostenere i costi delle varie operazioni. I riscontri investigativi confermano che questo strumento sta soppiantando anche lo strumento ad oggi più conosciuto del *money trasfert*. Viene utilizzato e preferito dai trafficanti di esseri umani in quanto ritenuto più sicuro, non consente, infatti, la tracciabilità del denaro e di alcun flusso finanziario, al tempo stesso offre ai trafficanti maggiori garanzie sulla attendibilità di chi eroga e di chi riceve e offre la garanzia di vedere accreditate le somme, magari su conti esteri in paradisi fiscali, senza che il destinatario sia mai entrato in contatto diretto con il denaro.

L'*hawala* permette di trasferire ingenti somme di denaro da un territorio ad un altro, da una organizzazione ad un'altra anche senza che via sia necessariamente movimentazione, spostamento fisico di contante tra le parti contraenti al momento della stipula del contratto; in molti casi le movimentazioni di denaro avvengono attraverso un sistema di compensazioni, di assunzione di impegni e successivi trasferimenti tra i vari *hawaladar* coinvolti in luoghi molto diversi da quello in cui è sorto il credito.

A titolo esemplificativo, può accadere che un *hawaladar* anticipi o raccolga il denaro dei migranti in un villaggio trasmettendolo poi, in contanti, ad un altro *hawaladar* di fiducia della medesima organizzazione. Questo a sua volta trasferirà, per il tramite di un altro *hawaladar*, la cifra necessaria richiesta ad un'altra organizzazione criminale, quella ad esempio che si occupa di dover corrompere le autorità di frontiera per il passaggio in un altro territorio e così via. Può altresì verificarsi che colui che raccoglie il denaro non lo trasferisca fisicamente o direttamente nelle mani o nei conti dell'una o all'altra organizzazione, bensì incarichi altro soggetto (che potrebbe essere un suo precedente debitore) che si trovi in altra parte dell'emisfero, ad effettuare i versamenti e gli accrediti; provvederà poi il primo in un altro momento o in un altro luogo alle compensazioni o ai pagamenti con l'originario destinatario delle somme. Attraverso forme di vere e proprie cessioni di credito operate da una fitta rete di *hawaladar*, o attraverso il passaggio *brevi manu*, il denaro viene trasferito dall'uno all'altro sino a confluire in un conto in una parte sconosciuta del pianeta a favore di un intestatario di cui solo alcuni nella lunga filiera conoscono il nome.

Spesso gli *hawaladar* che operano nei Paesi occidentali sono commercianti, quindi persone che possono maneggiare somme di denaro in contanti anche importanti senza dare troppo nell'occhio. E' il caso dell'indagine della DDA di Palermo del 2016, denominata Glauco 3, che ha proceduto al sequestro presso una piccola attività commerciale di via Volturno in Roma, il 13 giugno 2016, di 526 mila euro e 25 mila dollari in contanti, oltre a un libro mastro con nominativi di stranieri e utenze di riferimento.

6 GLI STRUMENTI PER PREVENIRE E CONTRASTARE LA TRATTA E QUELLI PER TUTELARE LE VITTIME

Le politiche di respingimento e quelle di contenimento messe in atto da differenti stati hanno mostrato evidenti limiti e scarsa efficacia nell'affrontare adeguatamente i flussi immigratori e il fenomeno della tratta degli esseri umani, contribuendo invece a creare una «ulteriore barriera tra le vittime [di tratta, *ndr*] e le istituzioni inducendo ad alimentare l'equivoco che rende la loro situazione permanente in bilico tra lo *status* di vittime e quello di criminali»¹⁰⁶.

Si tratta di una combinazione di particolare efficienza criminale e di particolare inefficienza politica che mostra un quadro ancor più preoccupante se analizzato alla luce delle drammatiche crisi che negli ultimi anni hanno caratterizzano in modo violento l'intero bacino mediterraneo dalle coste mediorientali fino a quelle libiche.

In un contesto così preoccupante e in assenza di un approccio analitico di sistema, si è imposta l'imminente e improcrastinabile necessità di sviluppare una politica di immigrazione nazionale e europea idonea ad offrire soluzioni concrete e adeguate, coerenti con i diritti fondamentali dell'uomo e efficaci per la tutela della sicurezza e della stabilità interna.

Si pensa ad un approccio che non può essere disgiunto dall'esigenza di una seria e puntuale indagine sulle dinamiche e soprattutto sugli sviluppi dell'asse transnazionale criminale che, oggi più di ieri, caratterizza i flussi migratori.

Non è un caso, infatti, che a fronte dei dati Ocse, secondo i quali il flusso migratorio verso i 34 Paesi membri è rimasto costante tra il 2011 e il 2012 (circa 4 milioni) mentre nel medesimo arco di tempo in Italia sarebbe calato del 19 per cento, il nostro Paese abbia dovuto affrontare da un lato l'incremento esponenziale di sbarchi e dall'altro un aumento delle attività criminali specificamente inerenti il traffico di esseri umani (che ha inglobato sostanzialmente il fenomeno specifico della tratta): sfruttamento della prostituzione, sfruttamento del lavoro e *racket* o accattonaggio, a dimostrazione che esiste una zona opaca ancora difficile da individuare, intercettare e far emergere¹⁰⁷.

Questa zona grigia corrisponde al prodotto dell'attività criminale e del sostanziale flusso migratorio forzato di cui le vittime della tratta sono quotidianamente oggetto integrante. A dimostrazione dell'importanza numerica, oltre che umana, del fenomeno basti ricordare che, secondo le recenti proiezioni dell'Organizzazione Mondiale dell'Immigrazione, annualmente potrebbero essere 800 mila le vittime di tratta nel mondo.

Il rapporto dell'OIM nel periodo di riferimento aprile-ottobre 2015 ha raccolto i dati sulla tratta di essere umani a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo presso i luoghi di sbarco: Lampedusa (AG), Porto Empedocle (AG), Augusta (SR), Pozzallo (SR), Messina, Palermo, Trapani, Otranto (LE), Taranto, Brindisi e Reggio Calabria e nei centri di prima accoglienza della Sicilia Puglia e Calabria; i dati di vittime di tratta informate, identificate e protette, sono dati incompleti ma evidenziano in ogni caso una situazione di particolare allarme (confronta tabella paragrafo 3).

6.1 IL PIANO NAZIONALE D'AZIONE CONTRO LA TRATTA E IL GRAVE SFRUTTAMENTO (PNA).

Il Programma Nazionale d'Azione contro la tratta ed il grave sfruttamento (PNA) rappresenta lo strumento fondamentale che il Governo italiano ha adottato, invero con ritardo rispetto ai termini

¹⁰⁶ M.G. Giammarinaro, *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza" XIV, 1-2012, pp. 15-33.

¹⁰⁷ Si veda *International Migration Outlook 2013* a cura dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, www.oecd.org.

prefissati dalle disposizioni di legge¹⁰⁸, per definire un approccio organico ed in linea con le quattro direttrici dell'azione comunitaria di *prevention, prosecution, protection, partnership*.

L'esigenza di riordino e di razionalizzazione delle azioni di governo a fronte del grave problema della tratta e dello sfruttamento era stata prevista, come già ricordato, con la direttiva 2011/36 UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, recepita dallo Stato italiano con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24¹⁰⁹.

Obiettivo strategico del Piano Nazionale Antitrattra è quello di migliorare - secondo un approccio unitario a livello europeo - la risposta nazionale al fenomeno della tratta, agendo lungo le tre direttrici sopra richiamate della prevenzione, persecuzione dei crimini, protezione e integrazione sociale delle vittime basate sul rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di *mainstreaming* di genere e di tutela dei diritti dei minori¹¹⁰.

Obiettivo operativo del Piano, invece, è quello di definire una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie.

Nel Piano, oltre alla definizione dell'orizzonte temporale, sono riportate le priorità di intervento, le amministrazioni competenti, le possibili fonti di finanziamento e le principali azioni che devono essere sviluppate sul territorio.

Il Piano, considerando le quattro direttrici (*prevention, prosecution, protection, partnership*) è articolato secondo le cinque priorità individuate dalla strategia UE:

- A. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- C. Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;
- D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Il decreto legislativo n. 24 del 2014 ha innovato profondamente il sistema dell'assistenza, superando la dicotomia tra i piani previsti dall'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 (dedicata specificatamente al fenomeno del traffico delle persone) e quelli dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione del 1998, così da consentire, quando sarà definitivamente operativo, l'adozione di un solo programma che possa accompagnare la vittima dalla fase di identificazione e presa in

¹⁰⁸ Il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018 è stato adottato dal Consiglio dei Ministri solo nella riunione del 26 febbraio 2016. Il decreto legislativo n. 24 del 2014 riporta all'articolo 9 «il Piano è adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione», cioè entro la fine di giugno di quello stesso anno. Per la illustrazione delle quattro direttrici si veda il Piano pagine 21-46, www.pariopportunita.gov.it.

¹⁰⁹ Già in sede di esame dell'atto di Governo di recepimento fu sollevata dagli addetti ai lavori, auditi in seno al XII Comitato, una serie di criticità e di incongruenze che caratterizzavano lo schema di decreto legislativo e che avrebbero potuto indebolire il portato delle disposizioni nonché lo stesso PNA. Non da ultimo criticità in merito, e più in generale alle politiche adottate dal nostro Paese, sono state sollevate dal GRETA (Gruppo di esperti su azione contro la tratta – Consiglio d'Europa) e dallo Special Rapporteur ONU sul traffico degli esseri umani. Si vedano, rispettivamente, il *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*, adottato dal GRETA il 4 luglio 2014 e pubblicato il 22 settembre 2014 (www.coe.int/trafficking) e il *Full text of the press statement delivered by the United Nations Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Ms. Joy Ezeilo* rilasciato a Roma il 20 settembre 2013, <http://www.ohchr.org>.

¹¹⁰ Relazione DNA luglio 2015-giugno 2016.

carico sino alla fase dell'inclusione sociale o del rimpatrio assistito, consentendo un percorso di tutela generalizzato e più efficace¹¹¹.

Il programma nazionale rappresenta una risposta adeguata, ancorché non esaustiva e sufficiente, alla presa di coscienza di come debba mutarsi l'approccio conoscitivo del fenomeno della tratta. Consente di superare, sul piano applicativo, le riscontrate difficoltà che avevano condotto, aderendo ad un'interpretazione più restrittiva, avvalorata in molti provvedimenti amministrativi, a riconoscere protezione alle vittime nei soli casi in cui vi fosse collaborazione nelle indagini contro i trafficanti, prevedendo solo in questi casi il rilascio del permesso di soggiorno di cui all'art. 18 Testo Unico sull'immigrazione¹¹².

Il PNA, nel proporre un differente approccio normativo:

- afferma il principio che ogni vittima ha il diritto a ricevere tutela e assistenza;
- accorda tutela alle persone per il solo fatto di essere vittime di immigrazione forzata, a prescindere dalla collaborazione che potranno o vorranno offrire agli organi di polizia o di giustizia.

Sul piano dei diritti, è stato così ribadito quello della vittima a essere informata che l'ordinamento le riconosce la possibilità di una duplice scelta: a) può intraprendere un percorso giudiziario, quindi collaborare e ottenere un permesso di soggiorno; b) può intraprendere un percorso di assistenza, di tutela e di protezione, quand'anche non voglia collaborare con gli organi di polizia. In questo caso, le questure dovrebbero rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari (articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione).

Va qui ricordato che l'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione costituisce tutt'oggi uno strumento importante per la tutela delle persone straniere vittime di situazioni di tratta e grave sfruttamento. «La peculiarità che rende l'istituto disciplinato dall'art. 18 uno dei modelli più avanzati e efficaci nel contesto europeo e internazionale per la tutela delle vittime di tratta e di riflesso per il contrasto ai soggetti e alle organizzazioni criminali dedite a tali delitti, è costituita dall'intento di superare il concetto che vede la protezione sociale condizionata alla collaborazione della vittima con l'autorità giudiziaria. Gli elementi che sin dall'origine hanno reso la norma unica nel panorama internazionale sono previsione del cosiddetto doppio binario, ossia la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno e accedere ai benefici connessi indipendentemente dalla collaborazione con l'Autorità Giudiziaria e la garanzia di un completo definitivo inserimento nel

¹¹¹ Va infatti ricordato che, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione del 1998, la cosiddetta legge Turco-Napolitano, la quale prevedeva, all'articolo 18, uno specifico programma di assistenza alle vittime di tratta finalizzato, in particolare, al reinserimento sociale della vittima stessa, il dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio era stato deputato a gestire gli interventi di protezione e assistenza e tutela delle vittime, attraverso i cosiddetti «progetti articolo 18», che hanno rappresentato il primo dispositivo pubblico di sostegno alle vittime di tale fenomeno. Con la legge n. 228 del 2003 venne introdotta una seconda tipologia di progetti, previsti dall'articolo 13, cosiddetti «progetti articolo 13», che introducono una seconda forma di assistenza, più immediata, legata all'emergenza, finalizzati all'identificazione e al primo contatto con le vittime. I due piani si diversificano anche per la durata: mentre quelli previsti dal Testo Unico sull'immigrazione hanno una durata di sei mesi, prorogabili massimo a un anno, i progetti ex articolo 13, proprio perché finalizzati alla presa in carica delle vittime in una situazione di emergenza immediata, possono durare solo tre mesi, e sono eventualmente prorogabili di altri tre mesi.

¹¹² Mentre la normativa italiana è stata accolta favorevolmente dagli addetti ai lavori e dai governi stranieri, prevedendo che la vittima di tratta possa avviare un percorso sociale anche laddove non denunci gli sfruttatori, sul piano applicativo alcune associazioni lamentano come la norma non sarebbe stata applicata da parte delle questure, conducendo così ad un vero e proprio depotenziamento dell'intero complesso normativo. Nel particolare frangente, si sono ravvisate criticità nella concreta applicazione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione, in ragione di un'interpretazione restrittiva adottata, compromettendo così l'emersione e la conseguente tutela della vittima, in particolare nei casi di sfruttamento sessuale. Infatti, secondo detta interpretazione, basata sul solo dato letterale, il rilascio del permesso di soggiorno sarebbe previsto solo in favore di chi è vittima di sfruttamento sul territorio nazionale, dovendo peraltro emergere la situazione di sfruttamento nel corso di quelle operazioni di polizia, di indagini o in un procedimento penale per specifiche ipotesi di reato, nonché nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti, quindi in presenza di soggetti che già si trovino all'interno del territorio nazionale e ove lo sfruttamento avvenga nel territorio, posto che la finalità della norma è diretta a consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e al condizionamento dell'organizzazione, inoltre essa consente alla vittima di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale. Il mancato riferimento a quanti appena giunti in Italia sono intercettati dalle forze dell'ordine e possono essere individuati come vittime di tratta, renderebbe inapplicabile la norma in dette ultime situazioni. Audizione del coordinatore dell'associazione *On the road onlus*, Vincenzo Castelli, seduta del 27 luglio 2015, nonché audizione di Maria Grazia Giammarinaro, seduta del 2 novembre 2015.

contesto sociale della vittima grazie all'ingresso in un programma di assistenza e integrazione sociale ed alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno in permesso di altro tipo»¹¹³.

I programmi di assistenza e integrazione sono stati attivati su tutto il territorio nazionale, a partire dal 1999, dando vita al sistema antitratta, coordinato a livello centrale e finanziato dal dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nonostante il quadro giuridico di cui si è dotato lo Stato italiano¹¹⁴ sia stato riconosciuto a livello internazionale come quello più avanzato e maggiormente efficace nel contrasto alla tratta e nella tutela delle vittime - da un lato infatti l'Italia è stato il Paese capofila delle azioni di prevenzione, repressione e assistenza sociale - l'attuazione in concreto non si è rivelata del pari adeguatamente sempre efficace e ha sollevato alcune critiche.¹¹⁵

In particolare è stato rilevato da più parti, per come è emerso anche nel corso delle audizioni delle varie organizzazioni ed associazioni impegnate sul campo, che l'assenza di coordinamento normativo tra le relative disposizioni che a vario titolo disciplinano il più generale fenomeno dell'immigrazione e per i labili confini che separano il traffico e la tratta dai più generali casi di immigrazione clandestina, non riesce possibile intervenire efficacemente nella individuazione dei singoli casi concreti e conseguentemente nella repressione delle condotte di tratta, nonché nella tutela delle vittime.

L'identificazione di vittime di tratta rappresenta un momento cruciale nella lotta contro la tratta di esseri umani e specialmente nel garantire la protezione e l'assistenza alle vittime, nella consapevolezza che la mancata identificazione iniziale di una persona vittima di tratta impedisce l'accesso ai diritti di base e favorisce l'impunità.

A tal fine, le "linee guida" adeguatamente elaborate ed approvate il 30 novembre 2016 dalla commissione nazionale per il diritto d'asilo cercano di superare le riscontrate difficoltà, individuando procedure *standard* per la predisposizione di strumenti idonei per una corretta identificazione delle vittime e per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché prevedendo il coordinamento delle istituzioni e dei soggetti coinvolti.

Esse stabiliscono, infatti, le procedure operative da adottarsi nel corso del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale che si svolge presso le commissioni territoriali per favorire l'emersione e l'identificazione delle vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale e per consentire che esse usufruiscano, ove possibile, delle misure di assistenza e tutela adeguata.

«L'importanza dell'identificazione delle vittime di tratta nella procedura di protezione internazionale e del sistema di *referral*, costituisce una sfida per le autorità dei Paesi di destinazione delle vittime. Il perfezionamento delle strategie di riconoscimento delle vittime e di formazione di rapporti fiduciari con il personale di polizia costituisce», infatti, «un obiettivo primario da raggiungere tenuto conto di alcuni fattori che condizionano fortemente le vittime ed in particolare il controllo serrato dei trafficanti, il timore delle conseguenze derivanti da un'eventuale ribellione, la

¹¹³ Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, pag.40, www.pariopportunita.gov.it.

¹¹⁴ Plurimi sono gli interventi normativi susseguiti dall'emanazione della legge n. 228 del 2003.

¹¹⁵ Seduta del 13 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'Ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale del Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Michele Palma, resoconto stenografico; seduta del 2 novembre 2015, audizione della Rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, resoconto stenografico. Come emerso, uno degli obiettivi del coordinamento assunto dal DPO è, ad esempio, quello di offrire un'interpretazione e un'adozione omogenea delle leggi su tutto il territorio nazionale. Sono stati richiamati casi, a titolo esemplificativo, della scorretta interpretazione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione da parte di alcune questure che negherebbero il permesso di soggiorno per motivi umanitari al fine di indurre le persone a collaborare attivando il differente percorso previsto dalla legge n. 228 del 2003. Al pari, si critica come le autorità sosterrrebbero che le disposizioni dell'articolo 18 non sarebbero applicabili per quanti, pur essendo stati evidentemente sfruttati nel viaggio per l'Italia, non sia possibile constatare lo sfruttamento sul territorio italiano. In via esemplificativa: se una ragazza nigeriana giunge in Italia su uno dei vari barconi di disperati, pur se presenta segni evidenti di violenza, sfruttamento sessuale, o lavorativo, rischia concretamente di essere respinta e rimpatriata poiché, al di là dell'eventuale riconoscimento del diritto di asilo o di protezione internazionale, non avrebbe diritto alla protezione sociale, ovvero al permesso di soggiorno e all'assistenza come, invece, si prevede per la stessa ragazza nigeriana obbligata a prostituirsi qui in Italia e che decide di collaborare con le autorità.

scarsa percezione del proprio status di vittime e, infine, l'esistenza di sentimenti di "gratitudine"¹¹⁶.

Sul piano investigativo e repressivo, va considerato come si sia di recente sviluppato, anche nel nostro Paese, il corretto approccio al fenomeno della tratta di esseri umani. È nel corso della seconda metà degli anni '10 del nuovo millennio, infatti, che con la ratifica della Convenzione di Palermo si è giunti ad assegnare alle varie direzioni distrettuali antimafia la competenza per la tratta di esseri umani (*trafficking*) se pur non anche quella che riguarda il traffico di persone (*smuggling*)¹¹⁷. Nel 2009 è stato definito un quadro più coerente e funzionale prevedendo che, in presenza di talune aggravanti, anche i casi di traffico di persone siano di competenza delle singole DDA. Si tratta di quelle situazioni, praticamente riscontrate in quasi tutti i casi, in cui i trafficanti impiegano armi, mezzi di trasporto o sono in possesso di documenti contraffatti, piuttosto che i casi in cui le vittime sono state sottoposte a trattamenti inumani. Un salto di qualità ulteriore è stato promosso dalla stessa Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo al fine di sviluppare un percorso di collaborazione e coordinamento continuo tra le procure ordinarie e le DDA per quanto riguarda i casi di traffico di persone privi, a prima vista, delle aggravanti di cui sopra, così da garantire sempre la massima funzionalità nelle attività di indagine. E' stato creato un rapporto stabile tra le DDA e le organizzazioni non governative impegnate nell'accoglienza e nell'assistenza ai migranti. Ciò perché si è considerato che, almeno in prima battuta, un migrante vittima di traffico o di tratta si sarebbe più facilmente fidato di un operatore sociale piuttosto che di un membro delle forze dell'ordine. In tal senso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha spinto le procure sul territorio a istituire tavoli di coordinamento con le Ong ritenute più affidabili e credibili per definire una fase pre-investigativa finalizzata alla raccolta di dati e di informazioni utili per meglio indentificare ed individuare i soggetti, le caratteristiche e le dinamiche del fenomeno¹¹⁸.

Con l'emanazione delle linee-guida si è operato un rilevante passo in avanti per l'attuazione del PNA, anche se resta tutt'ora aperto il nodo della gestione dei fondi, cioè dell'attività amministrativa di gestione finanziaria dei progetti, ivi incluso il controllo delle spese dei territori nel rispetto della salvaguardia della finanza pubblica, che oggi rende più complicato per il DPO poter rivolgere tutti gli sforzi verso il coordinamento delle politiche di prevenzione e contrasto della tratta, nonché di tutela e reinserimento delle vittime. In tal senso è lo stesso DPO a promuovere lo sviluppo di una *governance* multi-agenzia e la funzionalità delle cabine di regia territoriali, trasferendo al livello regionale l'attuazione progettuale¹¹⁹.

Ulteriore criticità è stata segnalata in ordine all'entità del risarcimento riconosciuto in favore delle vittime di tratta, indicato all'articolo 6 del decreto legislativo n. 24 del 2014, nella somma di 1.500 euro, ritenuta sottostimata¹²⁰.

¹¹⁶ Relazione annuale DNA 2015-2016.

¹¹⁷ In tal senso la DDA di Palermo e quella di Catania si occupavano di tratta, mentre i casi di traffico di esseri umani erano seguiti dalla procura (ordinaria) di Agrigento (perché Lampedusa è sotto la sua competenza).

¹¹⁸ Audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, seduta del 19 ottobre 2015.

¹¹⁹ Seduta del 13 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'ufficio per gli affari generali, internazionale e gli interventi in campo sociale del dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio Ministri, Michele Palma, resoconto stenografico. Per la definizione della nuova *governance* si veda il Piano pag. 14 e ss.

¹²⁰ L'importo del risarcimento è disposto a norma di legge dall'articolo 12, comma 2-ter della legge 11 agosto 2003, n. 228 *Misure contro la tratta di persone* come modificato dal richiamato decreto legislativo n. 24 del 2014 (articolo 6, comma 1): «L'indennizzo è corrisposto nella misura di euro 1.500 per ogni vittima, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo, detratte le somme erogate alle vittime, a qualunque titolo, da soggetti pubblici. In caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo, le richieste di indennizzo accolte e non soddisfatte sono poste a carico del successivo esercizio finanziario ed hanno precedenza rispetto alle richieste presentate nel medesimo esercizio».

7 SFRUTTAMENTO SESSUALE

Come si è visto precedentemente, lo sfruttamento della prostituzione rappresenta la principale, ma non la sola, destinazione e finalità della tratta degli esseri umani. Ad essa si accompagnano in maniera sempre più rilevante lo sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio, i matrimoni combinati e altre forme di economie illegali.¹²¹

Il tema dello sfruttamento della prostituzione all'interno del più ampio fenomeno della tratta e del traffico di esseri umani si caratterizza per i suoi molteplici aspetti, che vanno dall'interesse economico e finanziario delle organizzazioni criminali alla messa in schiavitù, alla violazione dei diritti umani, nonché all'individuazione di adeguati strumenti di contrasto, emersione e successiva integrazione sociale delle vittime e, da ultimo, alla necessità di predisporre adeguati strumenti per combattere il turpe fenomeno.

Si sta assistendo in questi ultimi anni ad una evoluzione del mercato dello sfruttamento sessuale in conseguenza dell'utilizzo delle nuove tecnologie che hanno sviluppato forme di prostituzione attraverso siti *web*; nonché si è affiancato al più noto esercizio del meretricio svolto *outdoor* in uno specifico territorio (in genere lungo strade molto frequentate, in vie periferiche cittadine, vicino ai caselli autostradali), sul quale ciascuna banda criminale esercita la propria sovranità, quello *indoor* effettuato all'interno di appartamenti, alberghi, strutture centri-massaggi, centri benessere e locali notturni.

Le organizzazioni criminali, soprattutto nigeriane e romene, fanno da padrone sul quadro internazionale dello sfruttamento della prostituzione tradizionale; non sono peraltro da sottovalutare la mafie cinese e albanese. In ogni parte di Italia le indagini hanno portato all'evidenza la pratica messa in atto da organizzazioni cinesi di utilizzare false attività commerciali, per lo più centri massaggi di cui sopra si è detto, come schermi per favorire lo sfruttamento della prostituzione.

Le giovani donne da destinare all'esercizio coatto del meretricio sono per lo più reclutate con la violenza, l'inganno e il ricatto; trasformate in oggetto di scambio, cedute o vendute dai vari trafficanti e tra diverse bande criminali già nel Paese di origine, o durante il viaggio, o una volta giunte a destinazione.

Le vittime, ove non siano direttamente vendute o rapite (non è inusuale anche tale modalità di acquisizione del possesso della giovane donna), sono reclutate nei Paesi di origine con la falsa prospettiva di leciti impieghi, con la promessa di un lavoro dignitoso e ben retribuito, approfittando dello stato di particolare povertà in cui vivono e dell'assenza di reali prospettive di migliorare la propria condizione di vita. Può accadere, altresì, che le giovani donne siano state irretite dall'instaurazione di falsi rapporti affettivi, cui segue una falsa promessa matrimoniale, oppure assoggettate in conseguenza della pratica di riti magici e tribali in grado di incutere nelle giovani vittime uno stato di vera e propria sudditanza psicologica.

In molti Paesi della area *sub-sahariana* e in particolare in Nigeria (ma lo stesso condizionamento è stato denunciato anche per altre nazionalità non africane) il patto tra le donne che vogliono emigrare e i trafficanti viene suggellato mediante la pratica del rito *voodoo*¹²², che rappresenta per i trafficanti la garanzia di adempimento dell'obbligazione assunta, in considerazione

¹²¹ Si calcola, a livello globale, che le vittime dello sfruttamento sessuale siano il 53 per cento del totale delle persone trafficate. In Italia si stima che le donne trafficate e sfruttate siano circa 30 mila, ma non esiste al momento un osservatorio che permetta di avere dati aggiornati. Audizione di Anna Rita Calabrò, professoressa associata presso l'università degli studi di Pavia, seduta del 2 novembre 2015.

¹²² “La maggior parte delle vittime di tratta viene sottoposta a un rituale voodoo, talvolta cruento, che comprende il sacrificio di animali e il prelievo di unghie, capelli, biancheria intima delle vittime. In alcuni casi tale rito viene svolto presso dei templi, i cosiddetti *shrines*, modalità che rende l'assoggettamento delle ragazze ancora più simbolico e potente. Questa procedura è finalizzata a creare nelle donne una condizione di vero e proprio terrore, a costringerle al silenzio e a impegnarsi a ripagare il debito che si assumono per arrivare in Europa senza creare problemi.”

del potere condizionante che esercita sulla vittima e sulla sua famiglia. Il contratto viene suggellato in un santuario e officiato da un santone nella forma del giuramento.¹²³

Il giuramento *juju* crea una sudditanza psicologica molto forte. Le vittime rimangono soggiogate da quell'impegno, per la paura delle conseguenze che potrebbero accadere. Secondo le credenze, venendo meno a quell'impegno si può provocare la collera degli dei e quindi si può andare incontro a malattie gravi, alla pazzia o alla morte propria o dei propri congiunti. Lo scopo di una tale ritualità è impedire che le vittime rivelino l'identità dei trafficanti e non creino problemi nel saldare il debito. I trafficanti, a loro volta, assumono l'impegno di portarle a destinazione.

In genere le giovani donne vengono a conoscenza dell'effettiva entità del debito solo una volta giunte in Europa. In base alle testimonianze si è potuto apprendere che si tratta di importi relevantissimi, che variano dai 20 ai 50 mila euro.

Alcune conoscono l'ammontare del debito sin dall'inizio, ma non sempre capiscono di quanto denaro effettivamente si tratti o cosa debbano fare per ripagarlo. Molte donne pensano che il valore sia equivalente a quello quantificato nella loro valuta locale, non conoscendo il rapporto di cambio con la moneta con cui dovranno invece onorarlo. Spesso le vittime non sanno quanto tempo occorrerà per saldarlo e i trafficanti danno loro l'impressione che la somma dovuta si possa guadagnare facilmente nel giro di qualche mese. Il debito può anche aumentare; i trafficanti puniscono le ragazze per "comportamenti ritenuti inappropriati", ad esempio in caso di aborti o gravidanze, che possono prevedere anche una «multa» di 10 mila euro o più.

Dalla Nigeria le giovani donne intraprendono il viaggio dell'orrore nel deserto sino alle coste libiche, già descritto, ove vengono trattenute in diverse località prima di affrontare la traversata verso le coste europee¹²⁴.

Evocativa del terribile trattamento riservato alle vittime di tratta destinate al mercato dello sfruttamento sessuale è la "storia di Maria" riferita nel corso dei lavori del Comitato, emblema della terribile situazione in cui sono sottoposte le vittime, ma al tempo stesso anelito di speranza di un possibile riscatto.

Questa storia accomuna il destino di tante giovani donne nigeriane, ragazze costrette a partire molto spesso dagli stessi parenti in gravi difficoltà economiche.

In tutta Europa si è registrato negli ultimi anni l'aumento esponenziale dell'impiego di ragazze nigeriane nella prostituzione. Oltre ai casi di vittime designate, tali sin dall'origine, è dato rilevare altresì che molte finiscono nella rete degli sfruttatori dopo il loro ingresso nei vari Paesi. Molte delle ragazze nigeriane fuggono dalla guerra che tormenta il loro Paese e, una volta giunte in Italia, prima ancora di richiedere la protezione internazionale o nelle more, vengono intercettate dai trafficanti che le hanno controllate sin dalla partenza e dirottate, dalle reti criminali, verso le attività illegali, *in primis* verso il mercato dello sfruttamento sessuale.

LA STORIA DI MARIA¹²⁵

Maria (nome di fantasia) è una bambina nigeriana di 13 anni, arrivata in Italia nell'agosto 2015 a bordo di uno dei tanti barconi che solcano le acque del Mediterraneo, salvatasi per miracolo durante la traversata.

¹²³ Informazioni sui paesi di origine: Nigeria. *La tratta di donne a fini sessuali*, European Asylum Support Office (EASO), Ottobre 2015, p. 29. http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1457689194_bz0415678itn.pdf.

¹²⁴ «Generalmente alle donne destinate all'Europa viene detto che andranno a lavorare in Italia come aiutanti domestiche o in altre attività lecite (parrucchiera, commessa, cameriera, ecc.). Alcune sono consapevoli del fatto che dovranno prostituirsi per ripagare il debito, ma non hanno alcuna idea del livello di sfruttamento a cui saranno sottoposte e si affidano ai trafficanti con un sentimento di paura misto a gratitudine. Spesso, soprattutto le più giovani, vengono accompagnate durante il viaggio da complici degli sfruttatori». Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015 dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, <http://www.italy.iom.int/>.

¹²⁵ Seduta del 14 settembre 2015, audizione del responsabile del settore politico dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Luca Luccitelli, resoconto stenografico.

Le avevano fatto credere che avrebbe potuto «realizzare il suo sogno, quello di una vita migliore» solo se fosse immigrata in un altro Paese. Era così partita dalla Nigeria;¹²⁶ prima di intraprendere il lungo viaggio, le erano state impartite precise indicazioni e le era stato detto che avrebbe dovuto rigorosamente seguirle una volta giunta a destinazione; tra le altre, che avrebbe dovuto lasciare la struttura di accoglienza dove sarebbe stata collocata dopo lo sbarco e contattare, il prima possibile, la persona che le aveva pagato il viaggio.

Maria aveva così attraversato il deserto in direzione della Libia ed era arrivata a Lampedusa e lì accolta al centro, dove aveva dichiarato di avere 21 anni.

Durante il percorso dalla Nigeria all'Italia la piccola Maria aveva subito più volte violenza da parte di uomini diversi.

Fuggita dal centro di accoglienza, aveva contattato la persona indicatale, il suo sogno era stato però subito infranto; per lei non ci sarebbe stata alcuna vita migliore, era stata venduta dal fratello alla *maman*, per lei era stato pagato un prezzo e ora avrebbe dovuto prostituirsi. Era così iniziato il suo inferno. Un giorno, terminato il suo turno di lavoro, Maria si era lasciata cadere a terra in strada fingendosi malata, era stata così soccorsa e portata in ospedale.

Li sottoposta a cure, rilevata l'effettiva età, era stata affidata alla *onlus* Giovanni XXIII che l'aveva accolta permettendole di cambiare vita¹²⁷.

I numerosissimi procedimenti giudiziari in corso, a seguito delle indagini condotte dalle varie DDA nel territorio italiano (Palermo, Catania, Firenze, Milano, Roma, Torino e, osiamo rilevare, in quasi tutto il Paese), descrivono identiche modalità di operatività di associazioni criminali con carattere transnazionale impiegate nella tratta di nigeriane al fine dell'induzione e sfruttamento alla prostituzione, operanti tra Africa (Nigeria), i Paesi del Maghreb (soprattutto la Libia) e l'Italia, associazioni violente che infliggono ai migranti trattamenti inumani sia durante il viaggio sia anche una volta raggiunti i Paesi europei.

Al caso delle ragazze nigeriane e in generale di quelle provenienti dall'Africa si somma quello delle ragazze dell'Est Europa. Da qualche anno si è intensificata la tratta delle ragazze rumene e albanesi, favorita dalle più agevoli condizioni di circolazione delle persone dopo l'ingresso della Romania nella UE e l'assunzione della qualifica di Stato candidato all'adesione per l'Albania¹²⁸. In questi casi il contrasto alla prostituzione, attraverso forme di emersione e integrazione delle vittime, appare più difficile e meno attuabile rispetto ai casi di schiave del sesso extracomunitarie.

La criminalità segue dinamiche di mercato adattandosi, come farebbe una qualsiasi azienda, alle condizioni della realtà economica in cui opera. È in tal senso che vanno considerate le riflessioni poste nel corso delle audizioni sulla opportunità di inserire nella normativa italiana misure di contrasto sul fronte della domanda, prima ancora che ragionare su una eventuale

¹²⁶ Per suggellare l'accordo, Maria viene sottoposta ad un rituale *voodoo* durante il quale la ragazzina si impegna a pagare una cifra di 35.000 euro. Durante il rito vengono prelevati alla ragazza capelli, peli del pube e sangue, da utilizzare per farne un feticcio. Secondo le credenze legate al rito *voodoo*, se la ragazza scapperà, tutto ciò che viene fatto al feticcio accadrà alla ragazza, se verrà tagliata la testa al feticcio, la ragazza morirà. Maria crede che davvero questo potrebbe avvenire e ne è terrorizzata. Il rito viene fatto dal *native doctor*, uno stregone. Poco dopo, ad agosto 2014, Maria, accompagnata da un uomo nigeriano, lascia Benin City, diretta a Tripoli. Il viaggio è lungo e faticoso. Si procede a tappe, prima in autobus per Abuja, poi per Kano, quindi per Agadez, in Niger, ultima città prima del deserto, infine in camion fino a Tripoli, fermandosi di volta in volta in luoghi di fortuna per qualche tempo. Il camion è sovraffollato, si viaggia in condizioni critiche, soprattutto durante la traversata del deserto. Il viaggio dura in tutto dieci mesi, durante i quali diverse volte Maria viene stuprata da molti uomini. Una volta a Tripoli, viene costretta a prostituirsi per due mesi, fino al momento della partenza per Lampedusa.

¹²⁷ Seduta del 14 settembre 2015, audizione del responsabile del settore politico dell'associazione comunità Papa Giovanni XXIII, Luca Luccitelli, resoconto stenografico.

¹²⁸ Seduta del 14 settembre 2015, audizione del responsabile del settore politico dell'associazione comunità Papa Giovanni XXIII, Luca Luccitelli, resoconto stenografico. Seduta del 27 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'associazione *On the road onlus*, Vincenzo Castelli, resoconto stenografico.

liberalizzazione dell'attività, come strumento di lotta alla criminalità organizzata e allo sfruttamento sessuale.

Il cosiddetto *zoning*, la piena liberalizzazione o la regolamentazione non appaiono soluzioni performanti al fine di ridurre la schiavitù sessuale, il mercato illegale e il traffico e la tratta; non risultano utili al fine di tutelare la salute di prostitute e clienti e men che meno si dimostrano funzionali per il contrasto al *racket* in mano alla criminalità. Una «recente ricerca dell'università di Heidelberg, che è stata condotta in 150 Paesi del mondo, mostra come il flusso del traffico di esseri umani sia più significativo in quei Paesi dove il sesso a pagamento è legalizzato, quindi tutte le ricerche evidenziano che la legalizzazione non serve a contrastare la criminalità organizzata»¹²⁹.

In via conclusiva appare evidente che, considerando lo sfruttamento sessuale un “ramo d'azienda”, ovvero un'attività *core business* della criminalità, potrebbe apparire funzionale affrontare la questione guardando alle dinamiche del mercato, ovvero ai suoi elementi fondanti: la domanda e l'offerta. Non vi è l'una senza l'altra, ma la connotazione legale dell'una non definisce la connotazione legale dell'altra e viceversa. Al pari, reprimere *tout court* la domanda non limiterà totalmente l'offerta, ma la combinazione di fattori che ne rendano, da un lato, più disagiata la domanda illegale e, dall'altro, più facile l'offerta legale potrebbe contribuire a meglio gestire lo sfruttamento sessuale e al contempo a contrastarne gli elementi criminali e illeciti.

¹²⁹ Seduta del 2 novembre 2015, audizione della docente dell'università degli studi di Pavia, Anna Rita Calabrò, resoconto stenografico.

8 SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Lo sfruttamento lavorativo è l'altra lucrosa finalità del traffico di esseri umani e uno degli elementi centrali della tratta. Lo sfruttamento della manodopera persegue la stessa logica criminale dello sfruttamento sessuale (conseguire un profitto ingiusto dalle prestazioni della vittima), pur denotando proprie peculiarità.

Nei casi di sfruttamento del lavoro ci si trova in presenza di una disarmante inadeguatezza della risposta della società civile che, in qualche modo, tollera, se non addirittura giustifica, la possibilità di accaparramento di forza lavoro sottopagata e mantenuta in condizione "servile".

In questa prospettiva sia la prevenzione, sia il contrasto, sia la tutela dei diritti e lo stesso riconoscimento della qualifica di vittima, hanno fatto difficoltà ad emergere ed affermarsi. Mentre il traffico di persone finalizzato alla schiavitù e allo sfruttamento sessuale ha trovato resistenza ideologica e avversione etico-morale nella collettività, al contrario lo sfruttamento lavorativo è stato considerato nell'economia dei paesi occidentali, da tempi memorabili, come un'opportunità, una risorsa e, così, non è stato mai sufficientemente contrastato. I dati parlano di un fenomeno generalizzato: solo nell'Unione europea vi sarebbe circa un milione di persone sfruttate¹³⁰.

Da sempre l'economia ha fatto ricorso alla forma del lavoro nero; nel nostro Paese è purtroppo una piaga endemica anche in quelle regioni a forte sviluppo economico, a cui si è affiancato e sostituito, soprattutto in alcune specifiche attività, lo sfruttamento lavorativo dei migranti, presentandosi quest'ultimo come un'occasione per una riduzione sensibile dei costi di produzione e al tempo stesso fonte di consistenti guadagni che derivano anche dalla gestione dei "servizi" collaterali offerti a detti lavoratori (servizi di alloggio, perlopiù fatiscenti e realizzati al margine dei campi di lavoro, spesso a ridosso delle strade che ne delimitano i confini; logistica. l'organizzazione del trasporto "coatto", garantito esclusivamente dalle organizzazioni criminali al fine di raccogliervi e condurli direttamente sul luogo di lavoro, evitando distrazioni lungo il percorso e possibili contatti con la realtà circostante).

Le organizzazioni si avvalgono delle stesse modalità di reclutamento delle vittime straniere come già documentato per le altre forme di sfruttamento.

Anche in questo caso, accade molto spesso che i clandestini divengano vittime di sfruttamento lavorativo solo una volta raggiunti i Paesi europei. Non avendo la possibilità, in quanto privi di documenti e di permesso di soggiorno, di presentarsi liberamente sul mercato del lavoro, si vedono costretti per sopravvivere ad affidarsi alle stesse organizzazioni o ad intermediari senza scrupoli che li dirottano verso il mercato illegale, particolarmente florido soprattutto nel settore agricolo, dell'edilizia, della pastorizia, rendendoli vittime per lo più di caporalato¹³¹, nonché infine nei lavori domestici¹³².

¹³⁰ Seduta del 2 novembre 2015, audizione della Rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, resoconto stenografico: «Il fenomeno ha avuto una fase di incremento esponenziale nella disattenzione generale per decenni, oggi è un fenomeno imponente, di massa, e le stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro parlano di 21 milioni di persone sottoposte a *trafficking* o lavoro forzato nel mondo, più del 60 per cento delle quali sottoposto a *trafficking* per sfruttamento lavorativo. Nella definizione di lavoro forzato [...] è compreso anche lo sfruttamento sessuale forzato».

¹³¹ Con l'espressione "caporalato" s'intende l'intermediazione illegale e lo sfruttamento lavorativo, prevalentemente in agricoltura. Tale complesso ed allarmante fenomeno coinvolge, secondo stime sindacali e delle associazioni di volontariato, circa 400 mila lavoratori in Italia, sia italiani che stranieri, ed è diffuso in tutte le aree del Paese e in settori dell'agricoltura molto diversi dal punto di vista della redditività. Relazione al disegno di legge recante disposizioni in materia di contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, Atto Camera 4008, approvato in legge n. 199 del 2016.

¹³² «I settori maggiormente colpiti sono l'agricoltura e la pastorizia, con impiego prevalente di immigrati polacchi, bulgari, rumeni, originari dei Paesi dell'ex URSS, africani e in incremento pakistani e indiani; l'edilizia, con prevalente impiego di manodopera est-europea, il comparto tessile e manifatturiero, con il prevalente coinvolgimento di imprenditori cino-popolari, ed infine il lavoro domestico, (assistenza domiciliare e agli anziani), con impiego prevalente di cittadini dell'Europa dell'Est, dei Paesi dell'ex URSS, dell'Asia e dall'America del Sud», Relazione DNA 2015-2016, pag. 394.

Come rilevato nella relazione al disegno di legge n. 199 del 2016¹³³, non vi sono dati ufficiali particolarmente dettagliati sull'estensione del fenomeno del caporalato, certamente alimentato negli ultimi anni - non solo nelle regioni meridionali - dal costante e crescente flusso migratorio, fonte di manodopera a basso o bassissimo costo. Secondo l'Istat, il lavoro irregolare in agricoltura, cui è associato comunemente il caporalato, registra una crescita costante negli ultimi dieci anni, attestandosi su un valore di circa il 23%, quasi il doppio rispetto al totale dei settori economici nazionali (stimato in circa il 12,8%)¹³⁴.

I confini tra lavoro nero e sfruttamento non sono poi così netti. Ciò che li separa è fondamentalmente il grado di assoggettamento conseguente alla relazione di dominio esercitata dal datore di lavoro, cui corrisponde una totale coercizione del lavoratore, contraddistinta dalla mancanza di libertà, imposta con la violenza fisica ma anche psicologica, per la ricattabilità derivante dalla sua condizione di irregolarità giuridica. Molti sono invece i tratti che li accomunano: l'orario lavorativo, i compensi e i rischi affrontati sui luoghi di lavoro.

Le organizzazioni straniere che si occupano dell'ingaggio della manodopera e del trasferimento dei migrati da destinare al successivo sfruttamento lavorativo già dal Paese di origine sono altresì presenti nei territori di destinazione, per lo più affiancate da altre associazioni autoctone che, a vario titolo e con grado diverso, si occupano della loro sistemazione logistica, ne curano l'assegnazione lavorativa e partecipano al grande *business* ripartendosi gli enormi profitti. Non necessariamente l'organizzazione che opera nel territorio e fornisce supporto e servizi ai trafficanti si identifica in un'associazione di tipo mafioso, se pur esse appaiono in ogni caso strutturate e capaci di mantenere un certo controllo del territorio¹³⁵.

Lo sfruttamento lavorativo dei migranti clandestini è reso possibile grazie alla collusione tra le organizzazioni dei trafficanti e i datori di lavoro destinatari della manodopera a basso costo. E' la connivenza dei singoli datori di lavoro che caratterizza questa particolare forma di sfruttamento e lo diversifica da altre, ponendosi come uno dei fattori essenziali per la tratta, nonché riducendo la percezione di odiosità del fenomeno. Tale circostanza non può essere sottovalutata nell'approntare efficaci politiche di contrasto.

In quest'ottica i recenti interventi normativi, emanati dal Parlamento nel corso dei lavori della presente commissione, che hanno previsto l'inasprimento del regime sanzionatorio anche nei confronti del datore di lavoro che utilizza, assume o impiega manodopera reclutata anche mediante l'attività di intermediazione, ovvero sfrutta i lavoratori e approfitta del loro stato di bisogno, segnano un cambio di tendenza per un adeguato ed efficiente contrasto all'odioso fenomeno.

L'indagine condotta dalla procura di Lecce¹³⁶ ha consentito di evidenziare come la tratta finalizzata allo sfruttamento della manodopera nelle attività agricole nei territori nelle regioni del sud Italia sia monopolio di organizzazioni criminali straniere in grado di controllare l'intero mercato del lavoro grazie ai contatti e ai collegamenti stabili intrattenuti con gli imprenditori locali, le quali operano continui spostamenti dei lavoratori da una zona ad un'altra, così da renderli invisibili ad eventuali controlli. La tecnica messa in atto prevede che i lavoratori rimangano impiegati sullo stesso luogo di lavoro per periodi molto brevi, per lo più non superiori ad una settimana, procedendo poi al loro trasferimento in altra

¹³³ Relazione al disegno di legge recante disposizioni in materia di contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, Atto Senato 2217, approvato in legge n. 199 del 2016.

¹³⁴ Dati recenti sul fenomeno del lavoro nero e del caporalato sono emersi a seguito dell'accresciuta mole di controlli (4.033) eseguiti sulle imprese agricole, nel periodo gennaio-settembre 2015, da parte delle direzioni territoriali del lavoro. Le ispezioni hanno evidenziato l'irregolarità, a vario titolo, di circa metà delle imprese interessate: in particolare, di 2.360 rapporti di lavoro irregolari, 1.801 sono risultati in nero (circa il 76%), mentre i casi di caporalato ammontavano a 290.

¹³⁵ Seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III reparto del raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico.

¹³⁶ Seduta del 12 dicembre 2016, audizione del sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Lecce, Valeria Mignone, resoconto stenografico.

regione, in un altro territorio, così da rendere difficoltosa l'emersione del fenomeno. Le intercettazioni hanno dato evidenza dell'esistenza di una rete criminale strutturata, di contatti ed interferenze necessitate tra organizzazioni criminali straniere che si occupano dell'introduzione dei migranti in Italia ed associazioni criminali nazionali che, attraverso la connivenza degli imprenditori locali, gestiscono tutta la fase dell'impiego di detti lavoratori, dalla loro collocazione nei vari territori, della successiva fornitura e gestione dei servizi collegati (alloggio dei migranti, trasporto nei luoghi di lavoro, trasferimenti da un campo e da una zona all'altra). Gli stessi lavoratori prima impiegati nei territori del comune di Nardò vengono poi spostati a Rosarno o a Pachino e via dicendo, così che, attraverso questa rotazione costante, si impediscano altresì un loro radicamento nel territorio e ogni possibilità di organizzazione e reazione.

Le indagini hanno consentito di riscontrare che le organizzazioni consegnano ai migranti, per lo più provenienti dalla Tunisia e dai Paesi del Nord Africa, già nei Paesi di origine dei permessi di soggiorno per lavoro in agricoltura di breve durata, al fine di convincerli a emigrare. Si tratta di documentazione per lo più falsa, appositamente predisposta, di cui gli sventurati non hanno però consapevolezza. Solo una volta arrivati in Italia e trasferiti a Siracusa, a Ragusa, a Pachino o in altre località, quegli sventurati vengono a conoscenza di essere a tutti gli effetti solo dei clandestini, che non possono circolare, non potranno cercarsi un lavoro regolare, non possono rimanere sul territorio. Sono disperati, non conoscono il territorio, non sanno esattamente neanche dove si trovano. Per loro la Sicilia vale Rosarno o qualsiasi altro luogo. Il più delle volte non conoscono la lingua, non hanno soldi, non possono né hanno voglia di ritornare indietro, e così non hanno alcuna possibilità di scelta; per poter sopravvivere devono necessariamente sottostare al volere delle associazioni e alle loro indicazioni. Nell'immediatezza vengono ridotti in schiavitù, vengono destinati solitamente al lavoro in agricoltura o nell'edilizia, collocati in alloggi fatiscenti, costretti anche a pagare per quelle sistemazioni; non hanno alcuna possibilità di circolare liberamente, dai luoghi ove sono alloggiati/rinchiusi vengono portati sui luoghi di lavoro con i mezzi forniti dagli intermediari che, a loro volta, sono strettamente collegati con quelli dello *smuggling* che li hanno reclutati per trasportarli in Italia.

Intercettazioni molto significative hanno dato evidenza del coinvolgimento diretto dei datori di lavoro; si è avuto modo di captare conversazioni telefoniche tra un imprenditore agricolo della Puglia e uno dei caporali a cui chiedeva di poter cambiare le squadre: «*Portateceli stasera, quando li avete sfiancati ben bene*». I lavoratori vengono fatti ruotare tra i diversi luoghi; solo dopo pochi giorni vengono trasferiti da un campo all'altro, da una zona all'altra, così da renderli invisibili e da non poterne rilevare la loro presenza¹³⁷.

Come nel caso delle ragazze nigeriane vendute alle *maman*, anche per lo sfruttamento lavorativo le famiglie di origine giocano molto spesso un ruolo decisivo. Sono gli stessi familiari che, vedendo la possibilità di ridurre le bocche da sfamare e al tempo stesso acquisire risorse per sopravvivere, vendono i loro figli e i loro fratelli. Questo triste fenomeno è stato registrato con riferimento ai minori egiziani che vengono mandati in Europa a lavorare nei vari punti di ristorazione (pizzerie, kebabberie, eccetera)¹³⁸ a cui si è già fatto ampio riferimento.

È fatto divenuto tristemente notorio che l'organizzazione criminale cinese, ormai da molti anni, gestisce e controlla sul nostro territorio il traffico ai fini di sfruttamento lavorativo dei connazionali da impiegare nei settori della contraffazione dei marchi e nel settore manifatturiero, in

¹³⁷ Seduta del 12 dicembre 2016, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Lecce, Elsa Valeria Mignone, resoconto stenografico.

¹³⁸ Seduta del 12 ottobre 2015, audizione del capo unità protezione minori migranti di *Save the Children*, Viviana Valastro, resoconto stenografico.

particolare del tessile e della produzione di divani. Sono esemplari i casi degli stabilimenti occulti scoperti nella provincia di Prato, in alcune zone della Romagna e in Campania. Sono altresì in netto aumento i casi di sfruttamento di manodopera forzata nei settori della ristorazione (e dell'industria turistica *tout court*) nonché nel campo del lavoro domestico.

Vi è un ulteriore fenomeno di sfruttamento lavorativo che si sviluppa in conseguenza delle crisi e dei conflitti che appare opportuno segnalare, anche se non colpisce direttamente il territorio italiano. Si tratta del reperimento di manodopera a bassissimo costo che viene perseguito dalle società occidentali (europee e statunitensi, in genere) subappaltatrici delle attività e dei servizi connessi ai teatri di guerra. Un esempio sono i lavoratori asiatici che provengono da realtà povere ai quali viene promesso un ingaggio nelle città saudite o degli Emirati e che invece finiscono nei teatri dei conflitti, Iraq *in primis*, per essere sottoposti a lavori estenuanti, senza controlli né garanzie e senza la possibilità di poter lasciare il Paese in cui vengono sfruttati.

9 MAFIE E MIGRAZIONE

Ai tradizionali mercati criminali (armi, droga, contrabbando di tabacchi) si sono aggiunti nuovi settori caratterizzati in modo preminente dallo scambio di una merce del tutto particolare, quella umana, spesso soggiogata in condizioni assimilabili a quelle della schiavitù.

L'industria della tratta permane, perlopiù, appannaggio di organizzazioni criminali transnazionali straniere e comunitarie, tra le quali spiccano prevalentemente quelle di matrice nigeriana, albanese, rumena, maghrebina, cinese, dell'ex-URSS e bulgara, capaci di stabilire anche accordi criminali interetnici e, in misura minore, di altri sodalizi dell'est europeo, dei Balcani occidentali, del sud e centro-America, del medio oriente, del sub-continente indiano e asiatici. Vi operano tutti i livelli del crimine: dai piccoli gruppi alle grandi reti internazionali, che si arricchiscono intervenendo su diversi versanti¹³⁹.

Sul piano internazionale è diffusa l'idea di definire queste organizzazioni con il termine più illuminante di «nuove mafie»¹⁴⁰, gestendo questo nuovo mercato con tutte le caratteristiche del modo di operare delle tradizionali organizzazioni mafiose¹⁴¹.

A differenza delle organizzazioni criminali nostrane, ossia delle «mafie tradizionali», non sempre tali sodalizi si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva. Da ciò discende che solo in pochi casi è stato possibile contestare il reato di cui all'art. 416-*bis*, codice penale, configurandosi, invece, la fattispecie di cui all'articolo 416, comma 6, codice penale, prevista proprio per l'associazione finalizzata alla tratta di persone¹⁴².

Le acquisizioni investigative più di recente¹⁴³ pongono in evidenza, al contrario, come i vari membri delle organizzazioni straniere, che curano la tratta direttamente dall'estero, siano strettamente collegati con quelli presenti nel territorio d'arrivo, realizzando forme di sodalizio criminoso le cui caratteristiche vengono sempre più ad assumere gli elementi qualificanti del reato di associazione mafiosa per la forza dell'intimidazione che deriva dallo loro stessa struttura, in grado di realizzare quel condizionamento delle persone sottoposte al loro controllo e l'assoggettamento al vincolo dell'omertà.

Sul piano giudiziario, ad oggi non si registrano sentenze definitive di legittimità che hanno riconosciuto il reato di cui all'articolo 416-*bis* o l'aggravante del metodo mafioso di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203¹⁴⁴, nei confronti di queste associazioni straniere, se pur sempre più tali reati vengano contestati dalle procure titolari di indagini; pacifica è, invece, la configurabilità dell'aggravante della transnazionalità dell'associazione.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Si veda la Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XIV legislatura, cit..

¹⁴¹ «Queste organizzazioni criminali che corrispondono ai criteri fissati nell'articolo 2 della Convenzione di Palermo e che hanno aggiunto l'attività prevista dai due Protocolli (immigrazione clandestina e tratta) alle tradizionali loro attività (traffico di droga, auto rubate, tabacchi) vengono oggi indicate anche sul piano internazionale, con il termine di "nuove mafie", proprio perché esse gestiscono questo nuovo mercato con tutte le caratteristiche del modo di operare delle tradizionali organizzazioni mafiose». Relazione della DNA anno 2015.

¹⁴² Relazione annuale DNA 2015-2016 pag. 386.

¹⁴³ Così dalla DDA di Firenze in procedimenti penali nei confronti di organizzazioni criminali cinesi, cosiddetta mafia cinese, dedicata al traffico per sfruttamento sessuale e lavorativo di immigrati di dette etnia.

¹⁴⁴ I risultati sono poco incoraggianti nel senso che, data la vastità del fenomeno, i procedimenti ex artt. 600, 601, 602 c.p. sono numericamente pochi, solo in pochissimi casi viene contestato anche il reato associativo (articoli 416, comma 6, e 416-*bis* codice penale), quasi mai si fa ricorso alla collaborazione internazionale per il tramite della rogatoria. Si veda la Relazione DNA 2012, richiamata nel corso dell'audizione del Procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, nella seduta del 19 ottobre 2015, resoconto stenografico.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e le procure distrettuali¹⁴⁴ dei vari territori hanno evidenziato, a tal fine, che i gruppi stranieri presenti in Italia si contraddistinguono per il fatto che:

- ciascuna realtà criminale ha una propria specificità connessa agli ambiti culturali di provenienza;
- l'insediamento avviene preferibilmente nelle regioni dove minore è la presenza di mafie italiane, vale a dire non nelle regioni meridionali, fatta eccezione per la Campania;
- la tendenza è quella di non formare alleanze con le mafie italiane, se non per specifici affari illeciti o per scambi di favore, come poi si dirà;
- gli affiliati alle dette organizzazioni sono, in massima parte, clandestini.

9.1 RAPPORTI TRA MAFIE INTERNAZIONALI E MAFIA ITALIANA.

Il panorama criminale internazionale risulta arricchito di nuove e più aggressive presenze, provenienti da Paesi nei quali una simile attività era assente oppure marginale.

La transnazionalità di queste organizzazioni risiede nella capacità di lavorare in rete creando nei singoli Paesi, di transito e di destinazione, strutture snelle e specializzate, mentre i vertici delle organizzazioni stesse si trovano altrove, ben protetti nei Paesi d'origine.

La presenza ed operatività in più Paesi hanno prodotto notevoli effetti di interscambio tra le maggiori organizzazioni criminali e mafiose, creando un sistema criminale integrato. Si sono creati dei raggruppamenti misti formati da criminali appartenenti a diverse nazionalità; si sono rafforzati gruppi criminali locali di medio livello, dopo essere entrati in contatto con strutture criminali e mafiose più efficienti e più potenti.

È interessante notare che la tratta è gestita in maniera prevalente da organizzazioni straniere e che ad oggi, quanto meno sulla base delle più recenti informazioni, non risulta la partecipazione di organizzazioni mafiose italiane. Gli italiani coinvolti sono numerosi ma non in posizioni di vertice nell'organizzazione, ancorché nel corso degli anni si sia andata progressivamente rafforzando la loro collaborazione, con precise caratteristiche: da un lato, si è registrato uno scambio di servizi, dall'altro, si è realizzata una gestione comune degli affari più lucrosi. In cambio della tolleranza o di appoggi logistici nel nostro territorio, le mafie nostrane hanno ricevuto a loro volta vantaggi per i loro traffici illeciti all'estero. Dopo aver investito parte delle risorse criminali precedentemente accumulate con il traffico delle armi, della droga e del contrabbando, le grandi organizzazioni straniere hanno realizzato quel *network* transnazionale in grado di agire in più Paesi e di spostare persone.

I dati acquisiti nella presente inchiesta confermano i risultati già noti: che le organizzazioni mafiose italiane, ad oggi, non appaiono impegnate nell'attività del traffico e della tratta di esseri umani¹⁴⁵; che non si registrano stabili rapporti con le organizzazioni straniere.

Nonostante non sia stato accertato un rapporto di collaborazione strutturato tra mafia e organizzazioni straniere, appare però poco probabile che non vi sia, quanto meno, un rapporto di competizione per il controllo del territorio. In tal senso vanno ricordati i drammatici episodi di Castel Volturno e gli scontri tra i clan camorristi e le bande di nigeriani degli anni passati¹⁴⁶.

Pur nella difficoltà delle indagini¹⁴⁷, risultano comunque accertati collegamenti, se pur episodici, tra la mafia nigeriana e la camorra campana, in particolare nella provincia di Caserta. Le

¹⁴⁵ Seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico.

¹⁴⁶ Seduta del 12 ottobre 2015, audizione di Rubino Tomassetti, resoconto stenografico; seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico.

¹⁴⁷ «Dal punto di vista interno spesso la diversa competenza stabilita dalla legge e la prassi organizzativa degli uffici di procura conducono ad una nociva polverizzazione delle cognizioni in materia, atteso che la competenza ad indagare su alcuni reati che di frequente celano quello di tratta

prostitute ed i loro protettori costituiscono, molto spesso, delle vere e proprie vedette della camorra; i clan nigeriani pagano il pizzo alla camorra per l'utilizzo del suolo sul quale le ragazze esercitano la prostituzione. Risultano altresì accertati rapporti tra la criminalità italiana e la mafia cinese; solo negli ultimi anni si sono avuti casi di gruppi criminali misti, composti cioè da cinesi e italiani, dediti oltre che a estorsioni e rapine anche a sequestri lampo, per lo più di cittadini cinesi, al fine di costringerli a pagare i debiti assunti per essere introdotti clandestinamente in Italia.

Recenti riscontri investigativi attestano l'interesse delle mafie italiane nella gestione del *business* dell'accoglienza, intervenendo nella gestione dei centri.

Così già l'indagine Mafia capitale aveva posto in luce l'interesse di un'associazione criminale «originale ed originaria» con connotati organizzativi in parte coincidenti con quelli delle associazioni di cui all'articolo 416-*bis*, codice penale (ancorché, dai giudici di primo grado, non siano stati ritenuti sufficientemente qualificanti la fattispecie richiamata), nella gestione dei grandi flussi di denaro destinati all'accoglienza. Ancor più la recente indagine della DDA di Catanzaro sulla gestione del CARA Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto (ex CPT/CPA/CPI) ha portato in evidenza la penetrazione della 'ndrangheta, nella specie del clan riferibile agli Arena, nelle forniture dei servizi inerenti l'assistenza ai migranti affidati alla gestione dall'ente cosiddetto Misericordia, acquisendo il controllo dei subappalti per il tramite di imprese gestite da intranei o ad essa riconducibili.

Nell'ordinanza di convalida del fermo il GIP di Crotone ha evidenziato come «la cosca Arena ha, quantomeno dal 2006, accentrato nelle proprie mani la gestione delle ingenti risorse pubbliche, si parla di decine di milioni di euro, erogate dallo Stato per l'assistenza ai migrati ricoverati, dopo gli sbarchi, nelle varie strutture del centro di accoglienza Sant'Anna, uno dei più grandi ed importanti di Europa». Tale obiettivo si è realizzato, afferma il GIP, «per effetto di una vera e propria "proposta di affari" che la consorteria ha ricevuto da un insospettabile personaggio, Don Edoardo Scordio, parroco della chiesa Maria Assunta di Isola Capo Rizzuto e fondatore dell'associazione di volontariato Misericordia di Isola di Capo Rizzuto».

(sfruttamento della prostituzione, ingresso clandestino nello Stato, falsi in documento) appartiene alle procure ordinarie, mentre il più grave reato di tratta di esseri umani appartiene alla competenza delle DDA, ossia alle procure competenti per fatti di criminalità organizzata». Si veda la Relazione DNA 2012, richiamata nel corso dell'audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, seduta del 19 ottobre 2015. Le prime, in generale, si limitano ad accertare i fatti di loro competenza, senza verificare l'eventuale esistenza dei cd. "indicatori di tratta" che farebbero trasferire la competenza alle DDA. E' evidente che questa distinzione è una anomalia, giacché entrambi i fenomeni di tratta di esseri umani (*trafficking*) e di traffico di migranti (*smuggling*), inseriti nei Protocolli annessi alla Convenzione ONU di Palermo, sono assoggettati alla disciplina di questa e quindi sono attività della criminalità organizzata. Altra notevole difficoltà è data dal rapporto tra il pubblico ministero e le vittime, rapporto spesso non facile sia per la diffidenza della vittima, sia per la poca capacità psicologica del PM, più abituato ad interrogare un collaboratore di giustizia, già integrato nell'organizzazione criminale e poi disposto a riferire quanto è a sua conoscenza. La vittima inoltre spesso non è assistita legalmente e conosce solo la realtà del suo Paese, dove la corruzione dei pubblici ufficiali è la regola comune di condotta: da ciò può nascere una diffidenza, acuita dalla paura sorta allorché ad essa viene richiesto di riferire i suoi dati e il suo domicilio davanti allo sfruttatore.

10 CONCLUSIONI E CONSIDERAZIONI

La portata del fenomeno complessivo del traffico e della tratta di esseri umani si dimostra dirompente non solo sul piano delle politiche di immigrazione ed asilo ma soprattutto per le ricadute in termini sociali, culturali, di sicurezza ed economico-finanziari che tali flussi avranno nel corso dei prossimi anni.

L'evoluzione del fenomeno e la complessità che ne caratterizza le dinamiche sono state ampiamente analizzate nel corso delle audizioni richiamate nei capitoli precedenti, di cui al tempo stesso si è cercato di dare una sintetica e il più possibile esaustiva descrizione. Il tema è vasto, ricomprende numerosi settori delle politiche pubbliche e delle relazioni internazionali nonché aspetti fondamentali della lotta alla criminalità, del contrasto alle economie illegali e dei processi di integrazione culturale. Tutto ciò in un contesto internazionale fortemente in crisi sia all'interno dei confini europei sia nelle regioni ad essi adiacenti e prospicienti: Africa, Medio Oriente. Molti dei Paesi *partner* commerciali dell'Unione europea ospitano oggi i *partner* della criminalità etnica e locale di stanza nella stessa Europa. Al tempo stesso fermare i flussi migratori, chiudere i canali di arrivo sfruttati dai trafficanti di persone, appare un obiettivo non solo assai complicato, se non addirittura impossibile, ma soprattutto pericoloso.

Impossibile e pericoloso perché la chiusura totale dei flussi migratori dovrebbe passare per l'accettazione di un costo, in termini di vite umane, che sarebbe agghiacciante, persino più di quanto non lo sia oggi. Impossibile e pericoloso perché le condizioni in cui versano i Paesi di origine delle vittime del traffico e della tratta sono in oggettiva crisi. Si tratta di teatri di guerra, con governi instabili o autoritari, economie in grave crisi e popolazioni allo sbando che vivono la quotidianità in maniera disumana. La debolezza e la vulnerabilità dei singoli e delle comunità appartengono a queste realtà come lo stato sociale e quello di diritto appartengono alle realtà occidentali e più avanzate. Condizioni oggettive come quegli elementi di opacità emersi nel corso delle indagini sul sistema di accoglienza, prima, e sul sistema di salvataggio e recupero dei migranti da parte delle organizzazioni non governative, successivamente¹⁴⁸.

In un quadro *extra* europeo che appare fosco e fortemente interconnesso a quello *intra* europeo, è evidente che il ruolo del nostro Paese e degli altri Stati membri non può risolversi, esclusivamente, in quello di guardiani delle frontiere esterne. Il traffico e la tratta di esseri umani possono essere affrontati e sconfitti ma, secondo le varie voci audite nel corso dell'attività del XII Comitato, con un approccio multidisciplinare che non punti meramente alla lotta alla criminalità; che non si riduca solo all'individuazione ed al perseguimento dei colpevoli ma anche, e soprattutto, alla emersione delle vittime; che non colpisca solo chi offre e garantisce lo sfruttamento delle

¹⁴⁸ «A partire dal settembre-ottobre del 2016, abbiamo invece registrato un improvviso proliferare di unità navali di queste ONG, che hanno fatto il lavoro che prima gli organizzatori svolgevano, cioè quello di accompagnare fino al nostro territorio i barconi dei migranti. Abbiamo registrato la presenza, nei momenti di maggiore picco, nelle acque internazionali di 13 assetti navali, come lei, presidente, ricordava. Ci siamo voluti interrogare, cercando di essere attenti all'evoluzione del fenomeno, sulla strategia migliore per poterlo contrastare, cercando di capire perché mai vi fosse stato un proliferare così intenso di queste unità navali. Soprattutto, abbiamo cercato di capire come si potessero affrontare costi così elevati senza disporre di un ritorno in termini di profitto economico. Quello che è emerso dagli esiti della prima indagine conoscitiva che abbiamo fatto è che il Paese europeo che ha dato vita alla maggior parte di queste ONG è la Germania, alla quale fanno capo ben cinque di queste ONG: SOS Méditerranée, Sea Watch Foundation, Sea-Eye, Lifeboat, Jugend Rettet. Sono ben sei navi presenti, perché SOS Méditerranée può contare su una nave, Aquarius, che batte bandiera di Gibilterra, una nave guardapesca; Sea Watch Foundation ha due unità navali, una che batte bandiera neozelandese e l'altra che batte bandiera olandese; Sea-Eye può contare su un'unità che batte bandiera olandese; Lifeboat su un'unità che batte bandiera tedesca; l'ultima, Jugend Rettet, su un peschereccio che batte anch'esso bandiera olandese. Per quello che abbiamo potuto ricavare dai primi accertamenti, i costi mensili o giornalieri che affrontano queste ONG sono effettivamente elevati. Per quanto riguarda, per esempio, Aquarius, la nave di SOS Méditerranée, ci risulta che ammonta a circa 11 mila euro al giorno il costo di gestione della missione. Per quanto riguarda, per esempio, il peschereccio Jugend, i costi ammontano invece su base mensile a circa 40 mila euro». Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Carmelo Zuccaro, seduta del 22 marzo 2017 del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Si veda altresì la decisione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trapani, Ambrogio Cartosio, di avviare un'inchiesta per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a carico di alcune organizzazioni non governative.

persone ma che punti a scardinare il sistema della domanda di sfruttamento; che individui una rete informativa utile alle indagini ma anche alle politiche di sensibilizzazione del tessuto sociale e alla formazione delle forze dell'ordine; che, infine, individui nella rete diplomatica, governativa e non governativa, il punto di snodo della cooperazione internazionale a livello giudiziario, investigativo e informativo, escludendo e nel caso contrastando fortemente le sacche di corruzione, malversazione e irregolarità eventualmente presenti nella stessa rete.

Va dato atto dell'attenzione della politica italiana verso il problema più generale della migrazione e dell'adozione di efficaci strumenti di contrasto e repressione al grave fenomeno della tratta, attraverso l'emanazione, come sopra ricordato, di norme che hanno ridefinito e precisato alcune condotte e previsto inasprimenti di pena; dell'impegno al dialogo con i governi per istaurare politiche di collaborazione anche nell'ottica dell'intensificazione della repressione delle condotte criminali che si inseriscono e sfruttano la migrazione; della visione lungimirante che il ruolo dell'Italia e di un'Europa unita su questo fronte siano decisive per l'affermarsi di regimi democratici in grado di garantire la stabilità e la pace nell'area del mediterraneo e per promuovere sviluppo e benessere in quei Paesi maggiormente interessati dal fenomeno migratorio, tale da assicurare condizioni di vita migliori, eliminando dall'interno le ragioni degli esodi di massa.

Deve altresì rilevarsi che l'Italia non è stata sempre adeguatamente supportata da un eguale impegno degli altri Paesi europei e che la collaborazione degli stati così detti frontalieri del mediterraneo, ad oggi, non ha sortito i risultati sperati in termini di effettiva cooperazione nella più ampia prospettiva di creare le condizioni e i presupposti per interventi finalizzati a migliorare le condizioni di vita nei Paesi di origine, ma ha evidenziato in alcuni casi la non piena affidabilità dei Paesi cooperanti in termine di controlli.

10.1 CRITICITÀ

Nel corso delle audizioni sono emerse criticità su vari ordini di questioni che attengono, da un lato, alla presenza di un quadro normativo non sempre sufficientemente adeguato a intercettare tutti i casi di tratta e in conseguenza sulla efficacia della sua applicazione; dall'altro, alle difficoltà di operare un' incisiva attività di contrasto e repressione al fenomeno in presenza di specifici contesti e in ragione delle diverse sensibilità sul piano politico istituzionale dei Paesi da cui le vittime provengono e con cui ci si deve relazionare anche sul piano investigativo.

In primo luogo, va richiamata la necessità di superare l'originaria differenza tra *trafficking* e *smuggling*, cioè tra tratta e traffico di esseri umani. Con il crollo dei regimi nordafricani, a detrimento della tranquillità che gli stessi garantivano ai Paesi europei (ai danni delle popolazioni locali), i flussi migratori gestiti dalla criminalità organizzata straniera sono cresciuti esponenzialmente via mare e via terra, così che risulta sempre più difficoltoso nei casi concreti distinguere tra l'una e l'altra forma, divenendo in ogni caso le persone trasportate vittime dei trafficanti.

In tal senso, quindi, la fonte del problema è sicuramente da rintracciare nei Paesi di origine. Se le popolazioni africane, asiatiche o mediorientali vivessero in condizioni migliori, probabilmente la domanda di trasferimento nei Paesi europei calerebbe sostanzialmente e così calerebbero anche le risorse a disposizione delle organizzazioni criminali¹⁴⁹.

¹⁴⁹ L'idea di investire risorse nei Paesi i cui contesti sociali, economici e politici sono altamente critici in termini di migrazione, rappresenta certamente uno strumento utile e proficuo; così come si rileva, come condizione fondamentale, l'implemento delle politiche di cooperazione internazionale dirette ad istaurare una costruttiva relazione con le istituzioni e le autorità dei Paesi di arrivo nonché di origine dei migranti, affinché siano adottati ordinamenti normativi in grado di contrastare nei loro stessi territori il fenomeno della violenza, o di quelle pratiche socio-culturali, che pur radicate nelle loro tradizioni, risultino contrarie ai diritti universali dell'uomo. Una cooperazione diretta a favorire la nascita di regimi democratici. Si rende, altresì, necessario che le politiche di cooperazione internazionale provvedano a realizzare un effettivo controllo sull'esportazione degli armamenti non solo verso i Paesi direttamente interessati da conflitti armati ma anche dai Paesi che a latere sostengono l'una o l'altra parte approvvigionandosi presso le industrie militari dell'Occidente. Vanno infine richiamate le politiche industriali e commerciali che i Paesi

La stabilità, la legittimità e l'affidabilità delle autorità straniere sono l'altro grosso problema che gli auditi hanno sollevato: la corruzione profonda e radicata; l'assenza di volontà politica nell'applicazione delle norme e degli accordi internazionali, che ancorché sottoscritti e ratificati sono di sovente disattesi; l'arretratezza tecnologica e normativa dei Paesi africani, ad esempio, o la mancanza di interfaccia funzionali tra le autorità europee e quelle straniere, rappresentano tutti elementi critici delle relazioni internazionali che fanno ben comprendere quanto sia difficile la collaborazione a livello investigativo e informativo tra le procure e le forze dell'ordine italiane e quelle dei Paesi terzi¹⁵⁰.

Sul piano interno parte della disciplina, ancorché considerata generalmente ottimale, presenterebbe alcune criticità in ordine alla prima fase di arrivo delle persone trafficate. L'identificazione, ad oggi, resta il primo problema che operatori sociali e forze dell'ordine devono affrontare¹⁵¹. Infatti, chi arriva a ridosso delle frontiere può non avere alcun documento di riconoscimento con sé oppure, soprattutto nel caso dei trafficati per via aerea, può avere un documento falso.

Le esigenze di una corretta identificazione vengono peraltro ostacolate dalla stessa normativa vigente in alcuni Paesi da cui provengono i migranti. Emblematico è il caso della Nigeria, che prevede la possibilità di cambi di generalità (nome e cognome) in maniera del tutto legale, compromettendo così l'identificazione di quei cittadini nigeriani che, dopo essere stati rimpatriati, rientrano in Europa.

L'identificazione appare complicata in assenza di documenti. La fase di individuazione di un minorenne, in molti casi, è più difficile in ragione delle diverse nazionalità. Si registra che la valutazione della maturazione ossea del polso e della mano comporta un margine di errore che può variare di due anni (cosiddetta variabilità biologica), particolarmente significativa per l'esatta identificazione anagrafica di un minore infra diciottenne. Peraltro, il metodo attualmente più diffuso (Greulich-Pyle) si basa su uno studio condotto su bambini e adolescenti nati negli USA nel periodo tra le due guerre, una popolazione ben differente rispetto a quella di appartenenza dei soggetti valutati. I minori vittime di tratta che, come si è detto in precedenza, ricevono istruzioni dai trafficanti su cosa e come fare appena arrivati nei centri di accoglienza, sanno di dover mentire sulla propria età per evitare di essere presi in carico dalle previste strutture a loro riservate, così da potersi allontanare e fuggire con più facilità appena ciò sia possibile¹⁵².

Identificare una persona giunta attraverso i canali dell'immigrazione clandestina così come li conosciamo oggi significa altresì poter comprenderne le caratteristiche per definirne il trattamento: asilo, protezione internazionale, permesso di soggiorno sociale, ecc. In tal senso, secondo alcuni auditi la distinzione e la necessità di dare priorità ad un profilo piuttosto che ad un altro rappresenterebbe, nel contesto attuale, un ulteriore problema poiché - come illustrato in precedenza - il *background* di una persona trafficata può cambiare nel corso del tragitto: da migrante

dell'UE e dell'Occidente in generale hanno condotto a partire dagli anni '80, con la delocalizzazione delle lavorazioni nei Paesi in via di sviluppo del continente africano e di quello asiatico, incrementando i profitti e i margini di guadagno senza però contribuire al miglioramento delle infrastrutture sociali, men che meno garantendo, nei limiti delle loro prerogative, l'ampliamento della base di benessere del tessuto sociale.

¹⁵⁰ A titolo esemplificativo il procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, nella seduta del 19 ottobre 2015 ha richiamato il caso della Nigeria, primo Paese a ratificare la Convenzione di Palermo del 2000, senza però adeguare alcuna politica alle disposizioni della Convenzione stessa, tanto da rifiutare qualsiasi collaborazione con l'Italia. Assenza di collaborazione investigativa e informativa la Direzione Nazionale Antimafia e Anticorruzione l'ha registrata anche da Paesi di transito come la Libia e l'Egitto. I maggiori esempi di collaborazione internazionale invece si sono registrati sul piano dei rimpatri, come richiamato dal direttore del Servizio immigrazione della Direzione centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Vittorio Pisani, seduta del 28 settembre 2015.

¹⁵¹ Seduta del 14 settembre 2015, audizione della referente nazionale sul tema della tratta dell'ASGI, Francesca Nicodemi, resoconto stenografico.

¹⁵² Con riferimento alle procedure di identificazione, si richiamano le critiche sollevate in particolare da Viviana Valastro, capo unità protezione minori migranti di *Save the Children*, nell'audizione del 12 ottobre 2015. Successivamente all'audizione è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il testo del nuovo Protocollo per l'identificazione e l'accertamento dei minori olistico e multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati che, analogamente a quanto proposto dall'audita, si prefigge il ricorso a differenti strumenti per accertare l'età del soggetto. Attualmente i presunti minorenni non accompagnati sono sottoposti ad una radiografia del polso sinistro per poterne accertare l'età. Tale procedimento però presenta la problematicità di avere uno scarto di errore di due anni.

economico, ovvero da migrante clandestino, trasformarsi in vittima di sfruttamento, cioè vittima di tratta¹⁵³.

Un'ulteriore criticità si ravvisa nel correlarsi a un soggetto trafficato una volta giunto alla frontiera. La vulnerabilità e l'esperienza spesso tragica maturata nel corso del viaggio fanno sì che sia molto difficile guadagnarsi la fiducia, compromettendo tutta la fase di raccolta di informazioni che sono utili ai fini della identificazione della persona e del suo profilo ma soprattutto ai fini investigativi e più in generale al fine di costruire il quadro della rete criminale. Spesso le vittime di tratta non collaborano con le autorità perché, memori della corruzione delle autorità del proprio Paese, non si fidano. In tal senso appare più facile che operatori socio-culturali riescano a creare un contatto e a mettere a loro agio le persone, così permettendo una migliore raccolta di informazioni¹⁵⁴.

La problematica di comprendere chi si ha di fronte al momento dell'accoglienza di una persona giunta clandestinamente in Italia accresce anche in luogo all'assenza, segnalata da più auditi, di una banca dati comune alla quale gli operatori possano ricorrere. Non vi è infatti alcuno *standard* legislativo né operativo in tal senso, e questo è un problema ancora esistente, seppur in maniera marginale, anche a livello intra europeo. Sia sul piano investigativo che su quello repressivo e preventivo mancano informazioni e strumenti di identificazione utili a individuare velocemente ed efficacemente le persone che giungono sui barconi, così come quelli che arrivano via terra e in aereo. I casi precedentemente richiamati come quelli delle cittadine brasiliane che fingono di essere portoghesi - anche grazie alla lingua madre - esibendo documenti comunitari falsificati, piuttosto che i cittadini cinesi che beneficiano di permessi di soggiorno per lavoro con identità e datori falsi dimostrano adeguatamente le difficoltà cui si è di fronte in assenza di una banca dati unica. Basti pensare ai trafficanti che si nascondono tra le loro stesse vittime salvandosi in *extremis* una volta che le imbarcazioni vengono intercettate dalle autorità italiane¹⁵⁵.

A tal fine non può non rilevarsi come il Piano Nazionale di Azione 2016-2018 adottato il 26 febbraio 2016 dal Governo italiano, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 24 del 2014, e l'emanazione delle linee-guida del Ministero dell'interno, forniscano una prima risposta ad alcune delle molte criticità emerse. Considerando il ritardo con cui è stato adottato il Piano, non è ancora possibile valutarne gli effetti, fermo restando che, al fine di riscontrare concretamente l'impegno del Governo per un'efficace azione contro il turpe mercato degli esseri umani, servirà attendere almeno fino al 2018¹⁵⁶.

Ulteriori criticità si rilevano in ordine alla cooperazione giudiziaria dei diversi Paesi (Italia, Belgio, Francia, Germania, Slovenia, Spagna, Regno Unito) partecipanti alla missione EUNAVFOR MED "operazione Sofia"¹⁵⁷, con particolare riferimento alla presenza di ufficiali della polizia giudiziaria italiana sulle navi degli Stati esteri impegnati nell'operazione, che a tutt'oggi non ha trovato una soluzione compiuta, essendo diversa la posizione dei vari Paesi in relazione alla specifica problematica. In particolare, sin dall'inizio della missione Sofia, i comandanti delle navi battenti bandiera inglese e tedesca non hanno inteso accettare la presenza e, soprattutto,

¹⁵³ Sedute del 2 novembre 2015, audizione della Rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, e audizione di Anna Rita Calabrò, professoressa associata presso l'università degli studi di Pavia, resoconti stenografici.

¹⁵⁴ Audizioni citate: Viviana Valastro, seduta del 12 ottobre 2015, e Giusto Sciacchitano, seduta del 19 ottobre 2015. In particolare si segnala la difficoltà di reperire mediatori culturali capaci di sviluppare facilmente e velocemente un rapporto di fiducia con le vittime di tratta. I soggetti più idonei sembrano essere quanti già vittime di tratta o che comunque hanno maturato esperienze analoghe e che parlino il tigrino o l'arabo, lingue che in generale chi prende la strada per l'Europa ha conosciuto e parlato.

¹⁵⁵ Seduta del 28 settembre 2015, audizione del direttore del servizio centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere, Vittorio Pisani, resoconto stenografico; seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III reparto del raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico.

¹⁵⁶ Un approfondimento sul Piano Nazionale di Azione contro la tratta e lo sfruttamento degli esseri umani è presente al paragrafo 6.1.

¹⁵⁷ Forza navale mediterranea dell'Unione europea, conosciuta anche con l'acronimo EUNAVFOR Med. E' un'operazione militare lanciata dall'Unione europea in conseguenza dei naufragi avvenuti nell'aprile 2015 che hanno coinvolto diverse imbarcazioni che trasportavano migranti e richiedenti asilo dalla Libia. Scopo dell'operazione è la gestione militare delle consolidate rotte della tratta di migranti nel Mediterraneo. Attualmente sta sviluppando specifiche attività di addestramento della Guardia Costiera Libica.

l'operatività, con competenza giuridica, di ufficiali di polizia giudiziaria stranieri, quantomeno per gli atti urgenti da compiere non appena entrati in contatto con le navi dei migranti (intervista delle vittime, sequestri di apparati radio e cellulari rinvenuti a bordo, eccetera). Conseguentemente, le autorità italiane hanno potuto procedere esclusivamente ottemperando alle linee-guida emanate dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, d'intesa con le procure della Repubblica interessate agli sbarchi.

10.2 PROPOSTE

La lotta al traffico e alla tratta di esseri umani richiede un diverso approccio delle politiche sulla migrazione e molteplici interventi. Alcuni esempi sono emersi nel corso delle audizioni e ricalcano le differenti sensibilità e i diversi *background* degli auditi ma, pur nella loro genesi diversificata, tutti hanno evidenziato la necessità di un miglioramento operativo e funzionale delle politiche di prevenzione, contrasto e repressione del fenomeno.

In primo luogo, si rende necessario guardare all'evoluzione del fenomeno delle migrazioni con la diversa consapevolezza che, non potendosi distinguere tra soggetto trafficato e vittima di tratta, in ragione del fatto che i due aspetti si presentano sovrapponibili, ogni migrante clandestino dovrebbe essere considerato come potenziale vittima di tratta, in quanto tale destinatario di assistenza e tutela, a prescindere dalla possibilità che possa poi essere assoggettato a una procedura di rimpatrio.

In via più generale, si suggerisce di riconoscere l'esistenza di un profilo di vittima ad ogni migrante per il solo fatto di essere stato sottoposto ad un altrui comportamento illecito.

Al fine di agevolare l'emersione della tratta e la tutela delle vittime, devono, pertanto, essere superate le interpretazioni restrittive, nell'applicazione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione, prevedendo, in maniera esplicita e complementare alla normativa sull'asilo e alla protezione internazionale, la possibilità per quanti risultano essere stati sottoposti a sfruttamento, già nel corso del viaggio per giungere in Europa, la possibilità di beneficiare del permesso di soggiorno, oggi riconosciuto solo a favore delle vittime sfruttate sul nostro territorio che decidono di uscire dal giro¹⁵⁸.

Al tempo stesso dovranno essere implementati, nella fase di correlazione con il migrante, gli strumenti idonei di raccolta di informazioni, così come già avviato dai vari organi investigativi in collaborazione con le organizzazioni non governative, per sviluppare una banca dati che consenta di ricostruire le singole storie al fine di comprendere il fenomeno, i suoi attori, le peculiarità e le dinamiche in costante evoluzione¹⁵⁹.

Si dovranno istituire percorsi formativi per le forze dell'ordine affinché possano acquisire le necessarie competenze e conoscenze utili ad affrontare il fenomeno con un approccio multidisciplinare: sicurezza, sociale, culturale, eccetera¹⁶⁰.

Sul piano degli interventi in ambito economico-finanziario, si è evidenziato nel corso della relazione come tale aspetto caratterizzi il fenomeno criminale della tratta e dello sfruttamento e debba essere considerato prioritario per potere intaccare efficacemente le organizzazioni che su di esso fondano il proprio potere e le proprie attività. In tal senso, si propone di provvedere, in occasione del recepimento della IV direttiva antiriciclaggio (2015/849/UE), all'istituzione dei registri pubblici per individuare gli effettivi titolari dei patrimoni e adeguare la normativa

¹⁵⁸ Seduta del 2 novembre 2015, audizione della docente dell'università degli studi di Pavia, Anna Rita Calabrò, resoconto stenografico; seduta del 2 novembre 2015, audizione del rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato ONU per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, resoconto stenografico.

¹⁵⁹ Seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico.

¹⁶⁰ A oggi risulta che presso il Ministero dell'interno non vi è più alcun soggetto con specifiche mansioni in materia di tratta di esseri umani, a differenza di quanto accadeva a partire dal 1999, anno di adozione del regolamento di attuazione. Seduta del 27 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'associazione *On the road onlus*, Vincenzo Castelli, resoconto stenografico.

riguardante i *money transfer* affinché si possano meglio individuare i flussi finanziari derivanti dalle attività illegali¹⁶¹.

Appare, altresì, fondamentale estendere l'istituto della confisca dei beni andando a colpire quelle aziende che, colluse con l'organizzazione criminale - anche non mafiosa -, sfruttano la manodopera dei trafficanti¹⁶².

L'aspetto economico rappresenta un elemento centrale anche sul versante della vittima: qui si propone di prevedere il riconoscimento un diritto al risarcimento a favore delle vittime di sfruttamento lavorativo da parte dei datori di lavoro, come sanzione accessoria, indipendentemente da una formale richiesta della vittima, o quanto meno l'obbligo di corresponsione dell'integrazione salariale non ricevuta. Tale discorso è applicabile in generale a tutte le vittime di tratta che intendono emergere e per le quali oggi si prevede, a norma del decreto legislativo n. 24 del 2014, un indennizzo forfettario - evidentemente del tutto inadeguato - pari appena a 1.500 euro¹⁶³.

Per quanto concerne uno degli aspetti dello sfruttamento su cui si è focalizzata l'attività del XII Comitato, quello sessuale, si segnala la progressiva inefficacia, ai fini fiscali e di contrasto alla tratta, dell'approccio totalmente liberalizzatore della prostituzione. E' dato, infatti, rilevare che non si è registrato alcun indicativo aumento dei casi di emersione della prostituzione illegale, al contrario, è stata riscontrata l'espansione di quella indotta dalle organizzazioni criminali sul territorio. Al tempo stesso, va segnalato che anche l'approccio più rigido, adottato da altri stati, quale quello scandinavo, non appare idoneo a produrre l'effetto sperato; la prostituzione illegale più che debellata risulta maggiormente sommersa.

A tal fine, a conclusione del presente lavoro, si suggerisce di affrontare il tema prevedendo norme che colpiscano, da un lato, la domanda - i clienti - attraverso l'adozione di strumenti non necessariamente penali ma in grado di colpirli sul piano reputazionale e, dall'altro, l'offerta, nel suo nuovo *trend* in maggiore espansione, della prostituzione illegale *indoor*¹⁶⁴ o attraverso il *web*.

Nel caso dello sfruttamento lavorativo, oltre al già citato suggerimento riguardante la previsione di riconoscere un diritto alla reintegrazione economica a favore delle vittime quale pena accessoria, la loro condizione di vulnerabilità dovrebbe escluderle da qualsiasi corresponsabilità nell'illecita attività lavorativa e, quindi, individuati istituti di protezione e integrazione sociale *ad hoc*¹⁶⁵. In particolare, si ritiene opportuno valutare l'implementazione, con riguardo allo sfruttamento lavorativo in campo agricolo, di un sistema di incrocio dei dati provenienti dai fascicoli aziendali, in cui è riportato il numero dei lavoratori impiegati, e di quelli relativi alla stima

¹⁶¹ Seduta del 21 settembre 2015, audizione del capo del III reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti, resoconto stenografico. Rispetto allo svolgimento del primo ciclo di audizioni, svoltesi nel corso del 2015, a distanza di due anni è stato adottato dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo n. 170 che ha ricevuto il previsto parere dalle Camere, poi adottato. Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 *Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 giugno 2017, n. 140, S.O. Permangono alcune criticità rispetto all'effettivo recepimento della direttiva comunitaria ma non può non rilevarsi che, con riguardo ai *money transfer*, è stato possibile fare un ulteriore passo verso il pieno contrasto delle attività illecite. Va altresì richiamato che alla base dell'adozione del provvedimento vi sia un elemento tecnico, quale la necessità, onde non incorrere in procedure di infrazione UE, di recepire la IV direttiva antiriciclaggio, sia uno di merito, quale la necessità di intervenire sul sistema di trasferimento fondi con la priorità della lotta al terrorismo internazionale e non già con quella del contrasto alla tratta di esseri umani.

¹⁶² Seduta del 21 settembre 2015, audizione del capo del III reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti, resoconto stenografico; seduta del 27 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'associazione *On the Road onlus*, Vincenzo Castelli, resoconto stenografico; seduta del 21 settembre 2015, audizione del capo del 3° reparto operazioni del comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti; seduta del 2 novembre 2015, audizione del rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato ONU per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, resoconto stenografico.

¹⁶³ Seduta del 14 settembre 2015, audizione del referente nazionale sul tema della tratta dell'associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Francesca Nicodemi, resoconto stenografico.

¹⁶⁴ Seduta del 2 novembre 2015, audizione della docente dell'università degli studi di Pavia, Anna Rita Calabrò, resoconto stenografico; seduta del 14 settembre 2015, audizione del responsabile del settore politico dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Luca Luccitelli, resoconto stenografico.

¹⁶⁵ Seduta del 2 novembre 2015, audizione del rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato ONU per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, resoconto stenografico.

di impiego di ore lavoro calcolabile secondo la tipologia di produzione e la superficie di terreno interessata. In questo modo si potrebbe verificare periodicamente se un'azienda agricola ha impiegato effettivamente un certo numero di ore-lavoro per la propria produzione e nel caso individuare eventuali anomalie che potrebbero indicare l'impiego di manodopera in nero.

Più in generale, sul fronte della lotta allo sfruttamento, si ritiene opportuno intensificare percorsi di comunicazione e informazione, finalizzati a sensibilizzare maggiormente la società civile affinché si riconosca appieno l'effettiva portata di questi fenomeni. In via esemplificativa è necessario far comprendere alle persone che una borsetta con marchio contraffatto, al pari del bambino che lava i parabrezza al semaforo, così come la ragazza sul bordo della strada sono tutti elementi dello stesso fenomeno disumano che impoverisce la collettività di partenza e quella di destinazione, non solo in termini strettamente economici ma soprattutto sociali e culturali.

Appare viepiù necessario intervenire presso i governi dei Paesi terzi, *extra* europei, per poter sviluppare fattive collaborazioni per agevolare le indagini sul piano della raccolta e condivisione delle informazioni e dei dati. Tali collaborazioni, al di là dei meri accordi internazionali - che pure sono sottoscritti e ratificati, ma che poco impatto hanno fintanto che non vengano effettivamente adottati - debbono proporsi e intendersi come parte integrante della più ampia cornice degli aiuti allo sviluppo in seno alle politiche nazionali ed europee.

Si rileva, altresì, la necessità di stanziare risorse e definire procedure adeguate per l'applicazione concreta delle normative in materia di prevenzione, contrasto e repressione della tratta di esseri umani di cui il dipartimento delle Pari Opportunità è stato indicato come *Rapporteur* per le Nazioni Unite. Particolare attenzione andrebbe rivolta all'impiego delle risorse derivanti dalle confische dei beni sottratti alla mafia a favore delle politiche antitratta, ivi comprese le attività di emersione e integrazione delle vittime¹⁶⁶.

Sul piano investigativo nazionale e internazionale si segnala la necessità di potenziare la cooperazione giudiziaria; rafforzate le agenzie investigative europee già esistenti; prevedere la creazione ed il potenziamento di squadre investigative comuni, ove non già operative, con tutti i Paesi interessati più massicciamente dal fenomeno della migrazione, nonché con i Paesi di transito utilizzati per raggiungere le frontiere dell'Europa, aumentato lo scambio delle informazioni e delle esperienze anche attraverso la realizzazione di percorsi formativi comuni.

In analogia con quanto disposto nell'ambito del recente codice di comportamento per le organizzazioni non governative stilate del Ministero dell'interno per il salvataggio di migranti in mare, si richiede di verificare la possibilità di promuovere un analogo accordo che preveda la presenza sulle navi delle marine militari estere, partecipanti alla missione EUNAV FOR MED, di ufficiali di polizia giudiziaria italiani con l'incarico di fare da tramite immediato con le autorità giudiziarie nazionali competenti, ovvero, l'operatività a bordo, così come oggi previsto per le indagini all'estero, di specifiche squadre investigative comuni¹⁶⁷ (se del caso precostituite - d'intesa con ciascuno Stato partecipante alla missione - e da attivare a ragion veduta) per la formalizzazione degli atti urgenti di polizia giudiziaria, compresi quelli di eventuale arresto sequestro a carico degli scafisti, operando, quindi, sin dalle prime fasi di ingaggio delle navi utilizzate per il trasbordo dei migranti con la redazione di atti già formalmente utilizzabili nei procedimenti penali instaurati presso le procure a carico dei criminali.

Infine, si sollecita l'istituzione della Procura europea a cui affidare competenze specifiche anche in materia di repressione del traffico degli esseri umani, che possano risultare più efficaci per colpire un fenomeno trasversale, controllato da organizzazioni criminali transnazionali.

¹⁶⁶ Sedute del 27 luglio 2015, audizioni della coordinatrice dell'associazione gruppo Abele *onlus*, Mirta Da Pra Procchiesia; e del coordinatore dell'associazione *On the Road onlus*, Vincenzo Castelli, resoconti stenografici; seduta del 13 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'ufficio per gli affari generali, internazionale e gli interventi in campo sociale del dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio Ministri, Michele Palma, resoconto stenografico.

¹⁶⁷ Istituto recepito anche in Italia a seguito dell'attuazione della decisione quadro 2002/ 465/ GAI- decreto legislativo 15/2/2016 n. 34, G.U. 10 3 2016

Sul piano più strettamente di politica estera va rafforzata la cooperare con i governi degli Stati di provenienza e di transito dei migranti per adottare strategie comuni, anche attraverso politiche di sostegno economico, purché vi sia garanzia e costante verifica che sia tutelata la dignità degli esseri umani e vi sia un impegno concreto e fattivo per intraprendere un percorso democratico in grado di garantire la pace e la stabilità di quel Paese e di riflesso dell'intera area mediterranea interessata.

PAGINA BIANCA



170230024870