

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica ha svolto un'indagine approfondita su una delle questioni più critiche per la sicurezza nazionale ed internazionale, seppur non sempre considerata nel nostro Paese in tutte le sue delicate implicazioni: la tratta di esseri umani.

La presente relazione riferisce sugli esiti di tale indagine e si articola in una premessa di sintesi delle nuove problematiche strategiche e dei compiti del Comitato; nella descrizione dell'attività svolta; nell'illustrazione delle caratteristiche della tratta e della dimensione del fenomeno nel nostro Paese; nella presentazione delle principali risultanze delle attività di intelligence ed investigative; nella proposta di interventi per potenziare le attività di prevenzione e contrasto della tratta e per rafforzare la capacità di analisi dei nostri apparati di intelligence.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

Con la fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino, il sistema internazionale ha conosciuto una rapida serie di passaggi e di riconfigurazioni tutt'oggi in atto. Tra gli effetti della fine della divisione in blocchi contrapposti del pianeta, si registra la scomparsa di quella «linea rossa» che, lungo tutta la seconda parte del XX secolo, ha discriminato gli ambiti di sicurezza interna ed esterna.

Il processo comunemente noto come «globalizzazione» ha avuto come risultato l'accorciamento delle distanze virtuali e fisiche, la progressiva interconnessione tra reti economiche, tecnologiche, culturali. Per una breve parentesi della storia delle relazioni internazionali, si è affacciata la speranza di un mondo progressivamente allineato verso un modello di prosperità maggiormente condivisa e di rinnovata responsabilità tra le nazioni.

Il mondo ha conosciuto alcuni conflitti geograficamente localizzati (Balcani, Timor Est, Grandi Laghi africani), ad elevata intensità e con una matrice sostanzialmente etnico-religiosa. Il sistema internazionale, messo da parte il pericolo di un olocausto nucleare su ampia scala, si è orientato verso compiti specializzati di mantenimento della pace (*peace-keeping operations*), di separazione dei contendenti (*peace-enforcement operations*) e di riconciliazione diplomatica e ricostruzione (*post-war operations*).

Si è manifestata una modalità del tutto nuova di interpretare le relazioni tra popoli e governi. A fenomeni che si sono verificati a latitudini remote sono conseguite ricadute dirette sugli equilibri geopolitici e geoeconomici di vasta scala. L'accorciamento delle distanze ha determinato un allargamento più che proporzionale degli spazi di diretto interesse per i governi. Si è, in sintesi, affermato un nuovo modello multidimensionale di sicurezza, non più fondato sul paradigma solo militare e dell'equilibrio delle forze in campo, ma frutto di una interdipendenza sempre più stretta tra capacità di proiezione strategica, interessi economici e commerciali, penetrazione culturale e relazioni politico-diplomatiche.

A questa moltiplicazione delle opportunità di intervento per i governi ha fatto da immediato contrappeso una autentica atomizzazione delle minacce, ovvero un rapido accrescimento delle fonti di potenziale pericolo per l'integrità e la sicurezza delle nazioni. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 su New York e Washington, così come i successivi, numerosi colpi inferti al cuore di molti Stati da parte di reti terroristiche organizzate, hanno svelato per la prima volta la natura asimmetrica di una minaccia non più definibile secondo i parametri tradizionali della localizzazione geografica e della definizione degli interessi immediati.

Al-Qaeda (in arabo «la base») e le altre reti più o meno strutturate del terrorismo di matrice integralista non sono perimetrabili entro uno spazio geografico definito e non hanno come obiettivo primario la tutela difensiva della propria sicurezza; semmai, l'obiettivo della rete del terrore è quello di destabilizzare la sicurezza altrui e di far proliferare punti critici anche con la moltiplicazione dei messaggi ideologici e di propaganda.

L'asimmetria di una minaccia, di cui il terrorismo fondamentalista è la più dirompente manifestazione, consiste anche nella incapacità di individuare i contorni e di definirne la natura con gli strumenti tradizionali. Essa è imprevedibile nelle intenzioni e nella tempistica, agisce attraverso dinamiche non rapportabili alle consuete dinamiche statuali, è impossibile da «dissuadere», ovvero da anticipare con la sola promessa di una risposta letale. Per una lunga parentesi seguita alla seconda guerra mondiale, il sistema internazionale si è fondato proprio sul concetto della deterrenza nucleare: la contrapposizione tra USA e URSS e la rispettiva corsa agli armamenti nucleari erano parte della dottrina conosciuta come MAD (*Mutual Assured Destruction* - Distruzione reciproca assicurata), in base alla quale il lancio di una testata nucleare da parte di una delle due superpotenze avrebbe determinato una reazione uguale ed immediata, con la conseguente, inevitabile distruzione reciproca. Ciò ha di fatto comportato un cinquantennio di minacce incrociate che, con l'eccezione di alcuni punti di tensione elevata, non ha mai registrato azioni offensive né conflitti aperti su scala planetaria.

Lo spettro delle minacce che si presentano in questo primo scorcio di XXI secolo ha la precisa caratteristica della impossibilità della deterrenza. Sono minacce difficili da analizzare, da confinare e da prevenire.

Nella ridefinizione e riclassificazione degli strumenti di sicurezza cui i governi e l'Alleanza Atlantica stanno procedendo – e cui è chiamata a concorrere in una nuova stagione di responsabilità l'Unione Europea – il ruolo del sistema di informazioni per la sicurezza ha accresciuto la sua centralità, per le considerazioni svolte fino ad ora.

La tutela della sicurezza passa attraverso il rafforzamento della catena strategica definita con termine anglosassone «SDA» (*See, Decide, Act* - Osservare, Decidere, Agire), ovvero la capacità di previsione, analisi e intervento tempestivo per sventare le nuove minacce.

La categoria delle cosiddette «minacce asimmetriche» è ampia e va allargandosi costantemente. Il ruolo dell'*intelligence*, nelle sue diverse componenti e nelle sue numerose articolazioni, è quindi cruciale per la tutela della sicurezza e per attenuare la dirompenza di fenomeni sconosciuti fino a non molto tempo fa.

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nel rispetto delle previsioni attribuite dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, ha ritenuto suo compito fondamentale avviare un'analisi su alcuni temi prioritari che possono essere riconducibili ad una coerente declinazione della sicurezza nel nuovo scenario internazionale, con un compito più strategico e impegnativo dell'*intelligence*. Il ruolo dei Fondi Sovrani di Investimento (SWFs), le implicazioni della garanzia degli approvvigionamenti energe-

tici, la sicurezza delle reti informatiche e di telecomunicazione dovranno essere sempre di più al centro dell'attenzione degli organi preposti alla sicurezza della Repubblica e, dunque, del controllo esercitato dal Parlamento.

Tra questi temi prioritari va annoverata la tratta degli esseri umani. Essa, a giudizio del Comitato, rientra a pieno titolo nel perimetro delle minacce asimmetriche di cui, inoltre, occorre considerare gli effetti di grave ed intollerabile violazione di fondamentali diritti umani, come è testimoniato da numerose e significative decisioni assunte nelle principali sedi internazionali, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite al Consiglio d'Europa.

La tratta di esseri umani ha, infatti, evidenti caratteristiche di globalità delle dinamiche, di articolazione della rete dello sfruttamento, di redditività ed interconnessione con gruppi o attività illecite di altra natura. Essa è generalmente connessa ad attività di traffico di migranti ma – come esamineremo nel capitolo 3 – comporta attività criminali specifiche e pervasive.

Molto redditizia, la tratta di esseri umani alimenta, secondo quanto rilevato dal Ministero dell'interno, un mercato illegale che rende alle organizzazioni criminali diversi miliardi di dollari l'anno, una cifra inferiore soltanto al traffico di stupefacenti e di armi.

Analisi di fonte aperta – particolarmente alcune prodotte ai massimi livelli di autorevolezza negli Stati Uniti d'America – si sono spinte ad esplorare le possibili connessioni tra la rete dello sfruttamento di esseri umani e il *network* globale del terrorismo di matrice integralista. La migrazione forzata e la traduzione in schiavitù potrebbero rappresentare, in alcune aree sensibili del pianeta, anche una forma di trasferimento della minaccia nei territori degli Stati da colpire.

L'estrema rapidità di adattamento del crimine organizzato ad un contesto internazionale globalizzato in costante divenire e la dinamicità nello stabilire contatti tra gruppi criminali organizzati rendono la tratta un fenomeno che richiede altrettanta capacità, da parte degli Stati, di adattamento al contesto extraterritoriale e la necessità di promuovere forme di collaborazione con le autorità giudiziarie, di polizia e d'*intelligence* degli altri Stati, al fine di prevenire e contrastare efficacemente un fenomeno così connotato transnazionalmente.

Tale fenomeno, secondo quanto testimoniato dal direttore dell'UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), dottor Sandro Calvani, nel corso dell'audizione svolta dal Comitato l'11 dicembre 2008, è purtroppo in allarmante crescita in tutto il mondo: si può anzi dire che tutti gli Stati ne siano toccati in quanto paesi d'origine, di transito oppure di destinazione della tratta.

Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, sono circa 1 milione gli esseri umani trafficati ogni anno nel mondo, e 500.000 solo in Europa.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro stima in 12.300.000 le persone sottoposte a sfruttamento lavorativo e sessuale. Tra queste, ogni

anno, circa 800.000 persone sono trasportate oltre i confini nazionali per essere sfruttate in altri Paesi. L'80 per cento delle vittime è costituito da donne e ragazze; in più del 50 per cento dei casi, minorenni (e preoccupano, in tal senso, le recenti notizie circa la scomparsa di minori entrati clandestinamente in Italia).

La fragilità economica di alcuni Paesi, la critica condizione sociale dei soggetti più vulnerabili, gli enormi profitti per i trafficanti e, infine, i rischi relativi di condanne a pene gravi per gli sfruttatori rappresentano elementi di debolezza nello scenario internazionale, amplificano la portata del crimine e rafforzano la solidità delle reti che ne gestiscono i traffici.

Il Comitato ha proceduto all'acquisizione di atti e documenti in via formale, presso le istituzioni preposte alla tutela della sicurezza, con particolare riguardo alla prevenzione e alla repressione dei crimini connessi alla tratta degli esseri umani e ai presunti legami che esistono con le reti criminali transnazionali, che utilizzano tale odiosa pratica quale elemento di diversificazione di portafoglio di ulteriori *business* illeciti.

Il Comitato ha svolto audizioni ed ha acquisito numerosi elementi di indagine e di riflessione, come elencato nel paragrafo successivo. In conclusione della presente relazione, sono indicate alcune misure di intervento urgenti a compendio della legislazione nazionale vigente, sul percorso di una razionalizzazione delle risorse ad oggi disponibili per il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani e per un potenziamento dell'efficacia della risposta delle istituzioni nei confronti di tale minaccia.

Apparirà chiaro in corso di trattazione e in sede di analisi delle raccomandazioni suggerite dal Comitato che l'esigenza strategica per il Paese è anche di ridurre il *gap* informativo nella relazione tra minaccia e tutela della sicurezza. Una necessaria evoluzione delle capacità del nostro sistema di informazione per la sicurezza, che deve affrontare ogni nuovo e rilevante ambito delle minacce del XXI secolo e dell'allargamento delle sfide alla sicurezza.

* * *

La tutela dell'interesse nazionale va necessariamente estesa alla prevenzione delle minacce, attraverso una capillare rete delle informazioni. Gli aspetti di minaccia rappresentati dal fenomeno della tratta di esseri umani emergono nei casi di interconnessioni tra le reti del crimine transnazionale e le locali organizzazioni criminali, nonché dai pericoli di una regressione civile in Italia, laddove significativi e numerosi si manifestano i casi di moderna riduzione in schiavitù.

Come premessa metodologica, anche a seguito dell'attività svolta, il Comitato intende ribadire che, nonostante la disciplina giuridica nazionale ed internazionale operi una discriminazione netta tra i fenomeni di «tratta degli esseri umani», «immigrazione clandestina» e «sfruttamento dell'immigrazione», nella realtà, di fronte ai casi concreti, non sempre è facile distinguere tra i differenti fenomeni criminali.

La tratta degli esseri umani va considerata come uno specifico e significativo sottoinsieme del più vasto fenomeno dell'immigrazione illegale, almeno per quanto concerne le ricadute sul nostro territorio nazionale e le implicazioni dirette per la sicurezza del Paese. Va infine rilevato come il fenomeno riscontri un crescente interesse e l'attenzione vigile di numerosi apparati per la sicurezza in diverse aree del mondo, nelle quali non di rado si è già proceduto ad un effettivo coordinamento tra le strutture preposte ed a metodiche strategie di prevenzione e di repressione.

Il fenomeno della tratta è un rischio per la sicurezza nazionale ed internazionale poiché costituisce una delle fonti di reddito più interessanti per il crimine organizzato transnazionale; secondo alcune recenti statistiche formulate dall'UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*¹), pur nella palese difficoltà di quantificarne i flussi finanziari, esso sarebbe divenuto il secondo *business* illecito globale dopo il narcotraffico.

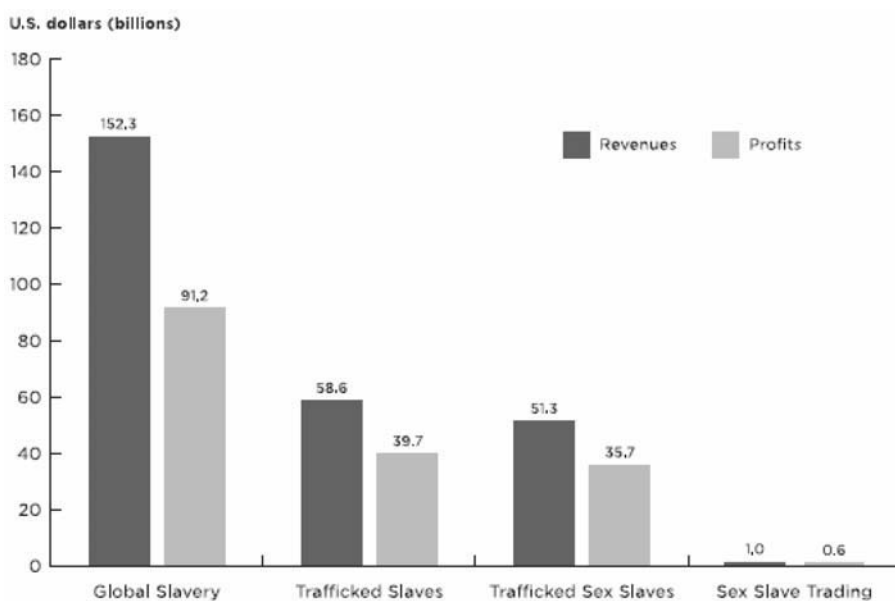


FIGURE 1.2 Slavery and Trafficking Revenues and Profits, 2007

La tratta degli esseri umani attenta al patrimonio dei diritti umani e ad aspetti essenziali della sovranità nazionale, quali il controllo del territorio, e genera una crescente capacità per i gruppi criminali di reinvestire risorse in ulteriori attività illecite.

È un crimine che gode di complicità negli apparati statali coinvolti nelle rotte tracciate dai trafficanti; tale opaca connivenza diviene una forma di minaccia indiretta alla sicurezza nazionale dell'Italia: la posi-

¹ «Global Report on Trafficking in Persons», UNODC, febbraio 2009 - http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf.

zione geopolitica del nostro Paese e la sua particolare vulnerabilità rispetto ai fenomeni dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani rendono l'Italia un catalizzatore di potenziali minacce dirette ed indirette anche per lo spazio di sicurezza europeo, poiché il nostro Paese si configura come luogo di transito e di destinazione di articolati flussi migratori, in larga parte gestiti da reti criminali transnazionali, in cui emergono spesso fenomeni di autentica riduzione in schiavitù.