

## 6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'analisi svolta dal Comitato, con particolare riferimento alla valutazione dei dati quantitativi forniti dalle diverse Istituzioni a vario titolo competenti nella materia, conferma la serietà del fenomeno e l'esigenza di realizzare un costante monitoraggio della sua evoluzione, al fine di realizzare con tempestività gli interventi più idonei ad un efficace contrasto.

Così come ricordato in premessa, il ruolo svolto dagli organismi di intelligence risulta centrale per una piena ed approfondita conoscenza delle caratteristiche della minaccia, a sua volta elemento imprescindibile per una pianificazione delle migliori strategie di prevenzione e di risposta a fenomeni così gravi.

Il Comitato auspica la piena ridefinizione di un modello per la sicurezza nazionale coerente con l'evoluzione multidimensionale della tipologia dei rischi. In questo spirito, il Comitato, in virtù delle indagini condotte, intende offrire le seguenti raccomandazioni. Esse sono ripartite tra raccomandazioni rivolte al potenziamento delle attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani in quanto minaccia alla sicurezza dell'Italia e dell'Europa; e raccomandazioni orientate a rafforzare la capacità di analisi dei nostri apparati di intelligence.

Sotto il primo profilo, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica:

1. auspica che il Governo si impegni con ogni sforzo a promuovere una concreta ed efficace collaborazione internazionale, che consenta di intervenire tempestivamente nei Paesi di origine, transito e destinazione dei flussi della tratta degli esseri umani. Appare necessario che gli Stati di destinazione stabiliscano azioni concrete di cooperazione allo sviluppo ma anche, in parallelo, a livello giudiziario e di polizia con i Paesi di origine e transito. L'accordo di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia, recentemente ratificato dal Parlamento italiano, rappresenta un importante terreno di verifica delle possibilità di implementazione di tale cooperazione;

2. ravvisa l'urgente necessità di migliorare la formazione professionale di coloro che, preposti a prevenire e a contrastare il crimine organizzato in generale, siano chiamati ad occuparsi della tratta in particolare, favorendo forme di aggiornamento con carattere di uniformità tra gli appartenenti ai vari apparati dello Stato;

3. riconosce l'esigenza di promuovere una maggiore e più efficace centralizzazione nella raccolta delle informazioni quantitative e qualitative sui rischi connessi alla tratta degli esseri umani. In tal senso, sarebbe da valutare l'opportunità di demandare tale coordinamento centralizzato ad

un organismo autonomo ed indipendente che, privo di funzioni operative, determini parametri di misurazione uniformi e confrontabili e raccolga i dati provenienti dalle varie istituzioni ed organismi interessati nel pubblico e nel privato, anche al fine di fornire un rapporto periodico al Parlamento ed al Governo. Un tale organismo potrebbe favorire altresì l'attività di cooperazione internazionale, particolarmente utile nel contrasto a fenomeni non riducibili alla singola dimensione nazionale. In tal senso, già la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea hanno prodotto una serie di documenti<sup>17</sup> nei quali si ribadisce la necessità di istituire, a livello nazionale, una figura in grado di raccordare l'azione di tutti i soggetti interessati alla prevenzione, al contrasto e all'assistenza delle vittime della tratta, creando le basi per l'istituzione del cosiddetto «National Rapporteur». Ad oggi, tre soli Stati membri dell'UE (Finlandia, Paesi Bassi e Portogallo) hanno provveduto all'istituzione del *National Rapporteur*, mentre altri nove (Romania, Bulgaria, Ungheria, Irlanda, Svezia, Estonia, Lettonia, Lituania, Belgio) si sono dotati di un meccanismo equivalente di stretto coordinamento centrale delle strutture e dei meccanismi di valutazione ed analisi del fenomeno. L'Italia dovrebbe adeguarsi rapidamente alle indicazioni dell'Unione europea in tal senso;

4. ravvisa l'esigenza, sul piano giudiziario, di integrare i Protocolli d'intesa siglati nel 2005 tra numerose Direzioni distrettuali antimafia (DDA) e Procure generali della Repubblica, finalizzati allo scambio di informazioni e notizie che, sulla base dei c.d. reati spia, possano fornire elementi di indagine per accertare l'eventuale presenza del più grave reato di tratta di persone. L'auspicata integrazione dovrebbe prevedere l'inclusione nell'operatività dei Protocolli delle Forze di polizia e delle ONG che risultano iscritte nell'apposito albo presso il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, per l'individuazione di criteri condivisi e omogenei di coordinamento delle azioni di contrasto alla tratta di esseri umani. In tal modo, si potrà ottenere la positiva conseguenza di un approfondimento della materia anche da parte della polizia giudiziaria, la quale sarà spinta a non fermare le indagini ai cosiddetti «reati spia», ma a cogliere – con il coinvolgimento delle ONG – gli aspetti di reati più gravi, con la stessa tecnica delle indagini in materia di criminalità organizzata. Va infatti ricordato che se anche i reati non DDA (es. favoreggiamento della prostituzione) possono comportare gravi pene, tuttavia essi non colgono la realtà nuova e più grave della tratta, della quale possono non individuare l'intera catena che, peraltro, conduce generalmente all'estero;

5. propone un intervento normativo, volto ad estendere le misure di assistenza ai familiari delle vittime di tratta, ivi incluso il rilascio di permesso di soggiorno anche ai fini di ricongiungimento familiare. Tale intervento appare utile per agevolare la collaborazione di cittadini stranieri

---

<sup>17</sup> European Commission (2004): Report of the experts group on THB; Council of the European Union (2008) «EU annual Report on human rights 2008», doc. n. 14146/08/rev.1 e European Commission doc. n. COM(2008) 657 final.

presenti in Italia in condizioni di clandestinità con gli organi inquirenti e di polizia giudiziaria;

6. propone un ulteriore intervento normativo, volto ad introdurre nel nostro codice penale il reato di «danneggiamento, soppressione, occultamento, detenzione, falsificazione, procacciamento di documenti di identità e di viaggio, al fine di realizzare o agevolare i delitti connessi alla tratta di persone». Tale intervento consentirebbe peraltro all'Italia la piena ottemperanza alle previsioni della Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa (2005) sulle azioni per prevenire la tratta di esseri umani, le cui raccomandazioni sono già state in larghissima parte recepite nel nostro ordinamento giuridico.

Sotto il profilo dell'attività di intelligence, il Comitato intende contribuire alla integrazione dell'analisi tradizionale dei rischi per la sicurezza con le nuove tipologie di minaccia e, in tal senso, raccomanda:

- il rafforzamento dell'attività preventiva degli organismi di intelligence, con particolare riguardo alla formazione del personale operativo, all'addestramento e alla capacità di integrazione dell'analisi multidimensionale e multidisciplinare;

- la deliberazione da parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) del fenomeno della tratta di esseri umani tra gli indirizzi e le finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza del Paese, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124;

- sulla minaccia posta dalla tratta degli esseri umani, la piena e conseguente realizzazione, in capo al Dipartimento Informazioni per la Sicurezza (DIS), dei compiti di coordinamento delle attività svolte dalle Agenzie, di raccolta delle informazioni, nonché di elaborazione delle analisi, che gli sono attribuiti dalla stessa legge.

Il Comitato, nell'esprimere apprezzamento per la qualità dell'attività info-operativa svolta dalle Agenzie di *intelligence* (AISE e AISI), ritiene che queste ultime debbano, coerentemente con le indicazioni delineate dal Governo, includere organicamente i rischi connessi alla tratta di esseri umani nella loro attività ordinaria, attraverso il potenziamento degli strumenti e dei canali informativi tanto sul territorio nazionale quanto nelle aree geografiche di provenienza dei flussi, secondo le competenze di ciascuna Agenzia.

È indispensabile, infatti, che il fenomeno sempre più vasto ed articolato dell'immigrazione clandestina venga gestito ed affrontato anche sotto il profilo specifico della tratta degli esseri umani, in considerazione dei suoi effetti sulla sicurezza nazionale.

Il contrasto a tale fenomeno, anche alla luce delle menzionate violazioni di intangibili diritti umani fondamentali, può essere considerato come un valido e significativo indicatore dell'adeguatezza del nostro apparato di informazione per la sicurezza a provvedere ad una efficace tutela

degli interessi della Nazione. Esso è parte della capacità dell'Italia di condividere in modo responsabile ed attivo gli oneri derivanti da una sicurezza adeguata alle sfide del XXI secolo, con al centro l'affermazione dei diritti umani universali, delle garanzie dei cittadini e della dignità di ogni persona.

## ALLEGATI <sup>(\*)</sup>

---

<sup>(\*)</sup> *I documenti allegati sono stati redatti dall'UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) nell'ambito della collaborazione di cui il Comitato si è avvalso ai sensi dell'articolo 37 della legge n. 124 del 2007.*

PAGINA BIANCA

**ALLEGATO 1****Il quadro normativo internazionale: definire la tratta di esseri umani**

Gli strumenti giuridici vincolanti adottati dalla comunità internazionale in tema di tratta di esseri umani sono il *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, addizionale alla *UN Convention against Transnational Organised Crime*, e la successiva *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. La Convenzione<sup>18</sup> e il Protocollo<sup>19</sup> ONU sono stati adottati con risoluzione A/RES/55/25 del 15 Novembre 2000 alla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e sono entrati in vigore, in seguito alla loro 40a ratifica, rispettivamente il 29 settembre 2003 e il 25 dicembre 2003. La Convenzione del Consiglio d'Europa è invece successiva essendo stata adottata dal Comitato dei Ministri il 3 maggio 2005. Aperta alle firme a Varsavia il 16 maggio 2005 in occasione del terzo vertice dei capi di stato e governo degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, è entrata in vigore il 1° febbraio 2008, dopo la sua decima ratifica<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Essa è anche nota come Convenzione di Palermo, in quanto nel capoluogo siciliano si è svolta dal 12 al 15 dicembre 2000 una Conferenza internazionale durante la quale la Convenzione e i relativi Protocolli sono stati aperti alla firma. Gli Stati Membri firmatari sono 117, mentre gli Stati Parte della Convenzione sono 123 (alla data del 10 settembre 2008).

<sup>19</sup> Gli Stati Membri firmatari sono 147, mentre gli Stati Parte del Protocollo sono 146 (alla data del 10 settembre 2008).

<sup>20</sup> Alla data del 10 settembre 2008, la Convenzione è stata ratificata da Albania, Armenia, Austria, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Francia, Georgia, Lettonia, Malta, Moldavia, Norvegia, Portogallo, Romania e dalla Repubblica Slovacca, e firmata da altri 23 Stati Membri: Andorra, Belgio, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro, Olanda, Polonia, Regno Unito, San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina e Ungheria. Da notare che la Convenzione non è limitata solo agli Stati Membri del Consiglio d'Europa; anche Stati non membri e la stessa Comunità Europea possono diventare parte di essa.

Entrambe le summenzionate normative internazionali perseguono i seguenti scopi, riassunti convenzionalmente e sinteticamente con la formula delle quattro «P»<sup>21</sup>:

- Prevenire la tratta;
- Proteggere i diritti umani delle vittime;
- Perseguire gli autori di reato;
- Promuovere la cooperazione internazionale.

Le due normative internazionali sono rispettivamente incentrate su aspetti diversi: infatti, mentre il Protocollo ONU è volto soprattutto a prevenire e reprimere la tratta, a punirne gli autori e a promuovere la cooperazione internazionale, la Convenzione CoE è indirizzata in particolare a proteggere i diritti umani delle vittime di tratta e a fornire protezione e assistenza non solo alle vittime ma anche ai testimoni. Benché anche la Convenzione di Palermo e il relativo Protocollo contengano delle norme a protezione delle vittime e dei testimoni in genere il primo<sup>22</sup> e di tratta il secondo<sup>23</sup>, la disciplina di cui alla Convenzione CoE è molto più dettagliata sul tema, cui è dedicato un intero capitolo, il III, composto da ben 8 articoli<sup>24</sup>. Vediamo infatti come la Convenzione CoE si basa sul riconoscimento del principio secondo il quale la tratta costituisce una grave violazione dei diritti umani ed un'offesa alla dignità e integrità della persona; principio stabilito dalla *Recommendation No R(2000)11 of the Committee*

---

<sup>21</sup> L'articolo 2 (*Statement of purpose*) del Protocollo contro la tratta infatti sancisce che: «*The purposes of this Protocol are: (a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children; (b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and (c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives*», mentre l'articolo 1 (*Purposes of the Convention*) della Convenzione CoE stabilisce: «*1. The purposes of this Convention are: a) to prevent and combat trafficking in human beings, while guaranteeing gender equality; b) to protect the human rights of the victims of trafficking, design a comprehensive framework for the protection and assistance of victims and witnesses, while guaranteeing gender equality, as well as to ensure effective investigation and prosecution; c) to promote international cooperation on action against trafficking in human beings...*».

<sup>22</sup> Si vedano gli articoli 24 (*protection of witnesses*) e 25 (*assistance to and protection of victims*).

<sup>23</sup> Si veda il Titolo II (*protection of victims of trafficking in persons*), composto dagli articoli 6 (*assistance to and protection of victims of trafficking in persons*), 7 (*status of victims of trafficking in persons in receiving States*), e 8 (*repatriation of victims of trafficking in persons*).

<sup>24</sup> Chapter III – Measures to protect and promote the rights of victims, guaranteeing gender equality:

Article 10 – Identification of the victims

Article 11 – Protection of private life

Article 12 – Assistance for victims of trafficking

Article 13 – Recovery and reflection period

Article 14 – Residence permit

Article 15 – Compensation and legal redress

Article 16 – Repatriation and return of victim

Article 17 – Gender equality.

*of Ministers on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation.*

In ogni caso, sia il Protocollo ONU che la Convenzione CoE, riflettono le linee-guida stabilite dallo *United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking in Human Beings*, il quale stabilisce che i diritti umani delle vittime di tratta devono essere al centro degli sforzi volti a prevenire e contrastare la tratta e a proteggere, assistere e fornire un risarcimento alle vittime<sup>25</sup>.

In breve, il Protocollo ONU e la Convenzione europea<sup>26</sup> prevedono:

- una lista di misure assistenziali obbligatorie a favore delle vittime (assistenza medica e psicologica; supporto per la loro reintegrazione nel tessuto sociale d'origine; risarcimento dei danni subiti; fornitura di un alloggio)<sup>27</sup>;

- la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno alle vittime, sia per ragioni umanitarie sia per consentirne la cooperazione con le autorità<sup>28</sup>;

- la previsione della responsabilità penale, civile o amministrativa delle persone giuridiche per il reato di tratta; tale responsabilità non pregiudica quella penale delle persone fisiche che hanno commesso il reato<sup>29</sup>;

- la cooperazione tra autorità pubbliche, organizzazioni non governative e membri della società civile, al fine di prevenire la tratta e proteggere le vittime<sup>30</sup>;

---

<sup>25</sup> Claisse, Simon; *Measures to Protect and Promote the Rights of Victims of Trafficking in Human Beings*, in *Action against Trafficking in Human Beings – Prevention, Protection and Prosecution, Regional Seminar Proceedings*; Nicosia, Cyprus, 15-16 February 2007; Council of Europe; p. 19.

<sup>26</sup> Si veda al riguardo: Requena, Marta; *Opening of the Seminar*; in *Action against Trafficking in Human Beings – Prevention, Protection and Prosecution - Regional Conference Proceedings*; Athens, Greece, 5-6 December 2006; Council of Europe; p. 12.

<sup>27</sup> Si veda l'articolo 6 (*assistance to and protection of victims of trafficking in persons*) del Protocollo ONU e gli articoli 12 (*assistance for victims of trafficking*) e 15 (*compensation and legal redress*) della Convenzione CoE.

<sup>28</sup> Al riguardo, l'articolo 7 (*status of victims of trafficking in persons in receiving States*) del Protocollo ONU prevede che «...ogni Stato Parte dovrà considerare l'adozione di misure legislative, o altri strumenti appropriati, che permettano alle vittime di tratta di rimanere nel territorio dello Stato, temporaneamente o permanentemente, nei casi appropriati», e l'articolo 14 (*residence permit*) della Convenzione CoE.

<sup>29</sup> Si veda l'articolo 10 (*liability of legal persons*) della Convenzione di Palermo e l'articolo 22 (*corporate liability*) della Convenzione CoE, ai sensi del quale la persona giuridica deve essere considerata responsabile di tratta, commessa a beneficio di una persona fisica che agisca individualmente o come membro di un organo della persona giuridica.

<sup>30</sup> Si veda al riguardo l'articolo 6 (*assistance to and protection of victims of trafficking in persons*), comma 3, e l'articolo 9 (*prevention of trafficking in persons*), comma 3, del Protocollo ONU; il capitolo VI (*international cooperation and cooperation with civil society*), l'articolo 5 (*prevention of trafficking in human beings*), comma 6, l'articolo 6 (*measures to discourage the demand*) lettera b), l'articolo 12 (*assistance for victims of trafficking*) comma 5, e l'articolo 35 (*cooperation with civil society*) della Convenzione CoE.

- la necessità di condurre campagne di sensibilizzazione rivolte verso le potenziali vittime di tratta, così come azioni volte a scoraggiare i clienti delle vittime, a fini di prevenzione<sup>31</sup>;
- l’istituzione, nei Paesi di destinazione, di un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni, al fine di consentire alla vittima di sottrarsi all’influenza del trafficante e di decidere se cooperare o meno con le autorità<sup>32</sup>;
- la possibilità di punire i clienti delle vittime di tratta per aver beneficiato delle relative prestazioni<sup>33</sup>;
- la previsione di una clausola di non punibilità per le vittime, al fine di evitare che la polizia e le autorità pubbliche le trattino come criminali o immigrate clandestine<sup>34</sup>;
- la creazione di un meccanismo indipendente per il monitoraggio dell’implementazione della Convenzione (GRETA)<sup>35</sup>.

### ***La definizione di crimine organizzato transnazionale***

Ai sensi della Convenzione ONU contro il Crimine Organizzato Transnazionale (Articolo 3(2)), il «reato transnazionale» ricorre in una delle seguenti quattro ipotesi, ossia quando:

- a. «sia commesso in più di uno Stato;*
- b. ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato;*
- c. ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;*
- d. ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali nel territorio di un altro Stato».*

---

<sup>31</sup> Si veda l’articolo 9 (*prevention of trafficking in persons*) comma 2 del Protocollo ONU, e gli articoli 5 (*prevention of trafficking in human beings*) e 6 (*measures to discourage the demand*) della Convenzione CoE.

<sup>32</sup> Si veda al riguardo l’articolo 13 (*recovery and reflection period*).

<sup>33</sup> Si veda l’articolo 19 (*criminalisation of the use of services of a victim*), che invita gli Stati Membri a punire i clienti delle vittime per utilizzo dei servizi da queste forniti in conseguenza del loro sfruttamento, qualora i clienti siano a conoscenza della loro condizione di vittime.

<sup>34</sup> Si veda l’articolo 26 (*non-punishment provision*), che prevede che le vittime non debbano essere punite per gli atti illegali da esse compiuti, laddove vi siano state costrette dalla loro situazione.

<sup>35</sup> Si tratta di un gruppo di esperti indipendenti che diventerà operativo nel 2009.

Per «gruppo criminale organizzato» (articolo 2(a) Convenzione di Palermo) deve intendersi un gruppo che abbia le seguenti caratteristiche:

- deve trattarsi di un gruppo strutturato (così come si evince dai lavori preparatori<sup>36</sup>, non è necessario che la gerarchia interna al gruppo, e la partecipazione dei membri, sia statica, ben definita ed immutabile nel tempo. Questo al fine di includere nella definizione non solo gruppi organizzati verticalmente, ossia gerarchicamente, ma anche gruppi organizzati orizzontalmente, dove i ruoli non sono ben definiti e mutano di volta in volta);
- sia formato da tre o più persone;
- che esista da un certo periodo di tempo (la normativa non specifica da quanto tempo il gruppo debba sussistere per ricadere in tale definizione. Di sicuro non deve trattarsi di un gruppo appena istituito o creato solo per la commissione di un singolo reato);
- i suoi membri agiscano in concerto (ossia per il raggiungimento di un fine comune);
- allo scopo di commettere dei *serious crimes*<sup>37</sup> o dei reati previsti dalla Convenzione<sup>38</sup>;
- al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un beneficio economico o materiale.

Riassumendo, si può quindi dire che le principali caratteristiche di un «gruppo criminale organizzato transnazionale» sono:

- un gruppo strutturato e finalizzato alla commissione di attività illegali;
- per la massimizzazione dei profitti;
- con una dimensione internazionale.

### ***La definizione di tratta di esseri umani***

La tratta di esseri umani è definita dall'articolo 3(a) del Protocollo ONU contro la tratta, come quell'attività consistente nel «*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 danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della*

---

<sup>36</sup> UNODC; *Travaux Préparatoires of the negotiation for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*; New York, USA; UN; 2006; p. 17.

<sup>37</sup> Per *serious crime* si intende il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, o con pena più severa (si veda l'articolo 2(b) della Convenzione di Palermo).

<sup>38</sup> Essi sono: la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato (articolo 5), il riciclaggio dei proventi del reato (articolo 6), la corruzione (articolo 8), l'ostruzione della giustizia (articolo 23).

*prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, la servitù e la rimozione di organi»*<sup>39</sup>. Gli Stati Parte del Protocollo sono quindi obbligati a penalizzare tale condotta.

È interessante al riguardo notare come la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta, all'articolo 4(a), riprenda la medesima definizione, sancendo così l'eccellenza di una definizione lungamente dibattuta e ampiamente riconosciuta dalla comunità internazionale, e che vuole essere chiara e comprensiva di tutte le forme di sfruttamento. Al riguardo è importante notare come l'ultimo paragrafo dell'articolo 3(a) contenga una clausola di chiusura aperta, dove l'elenco delle possibili forme di sfruttamento non vuole essere esaustivo, bensì puramente esemplificativo dei fenomeni ad oggi noti. Anche la descrizione delle modalità e dei mezzi di coercizione utilizzabili è stata lasciata volutamente ampia, in modo da poter comprendere un'estesa gamma di comportamenti finalizzati alla tratta di persone.

Occorre però sottolineare una lieve differenza nell'applicabilità dei due strumenti giuridici internazionali summenzionati (il Protocollo ONU e la Convenzione CoE). Sebbene infatti l'articolo 4(a) della Convenzione CoE riprenda esattamente la definizione di cui all'articolo 3(a) del Protocollo ONU, la prima ha un'applicabilità più ampia. Infatti, il Protocollo ONU, in ragione della sua accessorialità alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale, troverà applicazione solo laddove esistano i seguenti due requisiti: 1) la tratta sia posta in essere a livello transnazionale; 2) da parte di un gruppo criminale organizzato<sup>40</sup>. La Convenzione CoE invece è applicabile a tutte le forme di tratta: a livello nazionale o transnazionale, posta o meno in essere da un gruppo criminale organizzato.

L'articolo 3(b) Prot. (articolo 4(b) Conv. CoE) specifica poi che il consenso della vittima al proprio sfruttamento è del tutto irrilevante quando sono stati impiegati nei suoi confronti uno o più mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli di cui al paragrafo (a). In tal caso, infatti, la vo-

<sup>39</sup> Si riporta di seguito il testo originale dell'articolo 3(a): «*"Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs*».

<sup>40</sup> L'articolo 4 (scope of application) del Protocollo ONU stabilisce infatti: «*This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 5 of this Protocol, where those offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of victims of such offences.*» L'articolo 5 comma 1 obbliga gli Stati Parte a penalizzare la tratta di persone, qualora sia commessa intenzionalmente.

lontà della vittima deve ritenersi viziata dall'impiego di tali mezzi in quanto non liberamente espressa, bensì estorta.

Una diversa disciplina vige invece per il minore che, ai sensi dell'articolo 3(d) Prot. (articolo 4(d) Conv. CoE) deve intendersi la persona di età inferiore agli anni 18. Per il minore, infatti, il paragrafo (c) stabilisce che il suo reclutamento, trasporto, trasferimento e alloggiamento a fini di sfruttamento, costituisce tratta anche nel caso in cui nei suoi confronti non sia stato impiegato alcuno dei mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli di cui al paragrafo (a). Questo perché il consenso del minore non è mai validamente prestato, essendo egli/ella privo/a della capacità di agire, ossia della capacità di essere parte di un negozio giuridico; capacità che si acquisisce al compimento del diciottesimo anno d'età.

Occorre al riguardo precisare che la vittima spesso acconsente al reclutamento iniziale, basato sull'inganno e su false informazioni circa il luogo dove sarà portata e cosa accadrà una volta arrivata. Tale consenso è tuttavia reso irrilevante se non dall'inganno iniziale, dal successivo uso della forza o di altri mezzi coercitivi e abusivi da parte dello sfruttatore. Tra l'altro, il consenso della vittima al suo iniziale reclutamento non significa necessariamente consenso alla tratta e allo sfruttamento.

La Convenzione del Consiglio d'Europa, inoltre, aggiunge, alla lettera e) dell'articolo 4 che per «vittima» deve intendersi ogni persona naturale sottoposta a tratta di esseri umani, così come definita da questo articolo. Occorre al riguardo notare che tale paragrafo non definisce gli elementi identificativi delle vittime di tratta, al fine di distinguere una vittima di tratta da una persona oggetto di traffico di migranti.

### ***Gli elementi costitutivi della tratta: azioni, mezzi e scopo del reato***

Come si evince dalla definizione, la tratta presenta tre elementi costitutivi:

*a.* Azioni: reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggiamento forzato;

*b.* Mezzi: minaccia, uso della forza o di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità;

*c.* Scopo del reato: sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, schiavitù e pratiche similari, servitù, rimozione di organi.

Di seguito si esaminerà in cosa consistono questi elementi, al ricorrere dei quali si è in presenza del reato di tratta di persone.

#### ***AZIONI – Le tre fasi della tratta***

##### ***Fase I – Il reclutamento***

Il reclutamento può avvenire con diversi mezzi e metodi. Per quel che riguarda i mezzi, esso può essere attuato ricorrendo alla violenza fi-

sica e all'uso della forza (ad esempio col rapimento della vittima), o usando minacce, o con il consenso della vittima ottenuto attraverso l'inganno o altre forme di coercizione. I metodi di reclutamento, invece, variano, dipendendo dal *modus operandi* e dal livello di organizzazione dei trafficanti. Essi includono: reclutatori individuali alla ricerca di potenziali vittime in locali pubblici quali bar, caffè, club e discoteche; il reclutamento operato da network informali di amici o familiari; annunci e agenzie che offrono possibilità di studio, lavoro, matrimonio o viaggio all'estero.

## Fase 2 – Il trasporto

Il trasporto può avvenire transnazionalmente o all'interno dei confini nazionali, e può includere il recepimento della vittima in diversi punti nel corso del trasporto. Le vittime sono trasferite lontano dal luogo di provenienza e sono sottoposte ad un costante controllo da parte dei trafficanti, dai quali sono dipendenti per tutti i generi di prima necessità, quali cibo e vestiti, ma anche per l'alloggio. Inoltre, nel caso di tratta transnazionale, le vittime sono particolarmente vulnerabili poiché, oltre alla difficoltà della lingua e di un contesto non conosciuto, temono di venire arrestate o rimpatriate dalle autorità locali per ingresso illegale nel territorio dello Stato, e questo le rende ancora più dipendenti dai trafficanti per la protezione che essi possono offrire nei confronti delle autorità. Spesso durante il viaggio le vittime vengono private dei documenti d'identità per impedire che scappino e ritornino nella terra d'origine, e sottoposte a molestie sessuali, stupri e varie forme di violenza psicologica e fisica per tenerle sottomesse. Durante tale fase può anche accadere che le vittime vengano vendute ad altri gruppi criminali prima di raggiungere la destinazione finale. Le vittime delle organizzazioni dedite allo sfruttamento della prostituzione vengono spesso spostate da una località ad un'altra da parte dello stesso gruppo criminale al fine di assicurare un *turn-over* gradito alla clientela, e per sviare eventuali indagini (c.d. «sistema a carosello»). La corruzione di autorità competenti da parte di tali gruppi criminali è un fenomeno che ne ostacola fortemente la repressione.

Il trasporto avviene attraverso diversi mezzi: auto, camion, pullman, treno, nave o aereo, qualora sia a livello transnazionale, può avvenire attraverso canali migratori legali o illegali. Vi sono, infatti, tre modi di ingresso negli Stati di destinazione:

– «Covert», ossia occulta, evitando i controlli di frontiera – avviene quando la frontiera viene oltrepassata al di fuori dei punti doganali ovvero quando, pur passando per i punti doganali, le vittime sono nascoste all'interno di veicoli, container, o altri mezzi di trasporto.

– «Overt», palese, presentando documenti d'identità che garantiscono al titolare il diritto di ingresso nel Paese – è il caso di documenti falsi o rubati;

– «Overt», palese, ma presentando documenti *bona fide* che assicurano l'ingresso nel Paese al loro detentore – è il caso di visti per motivi di lavoro, studio o turistici, opportunamente contraffatti dal trafficante e di cui la vittima è quasi sempre del tutto ignara.

### *Fase 3 – Acquisto, vendita, alloggiamento forzato di una persona*

È durante questa fase che avviene lo sfruttamento, ossia il fine perseguito dal trafficante, lo scopo del reato. Una volta arrivate a destinazione le vittime si rendono conto del loro stato e condizione di schiavitù e, come una merce, sono suscettibili di essere vendute e acquistate da diversi gruppi criminali, in un susseguirsi di venditori e acquirenti. Se non già previamente sottratti, i documenti d'identità vengono tolti alle vittime al loro arrivo a destinazione, venendo così a confermare il loro *status* di immigrate clandestine, impedendole così di scappare altrove, di tornare nello Stato d'origine o di cercare aiuto. Inoltre, spesso le vittime provengono da realtà sociali in cui le forze dell'ordine vengono percepite dalla popolazione più come una forza d'oppressione che un servizio alla comunità, e ciò le rende riluttanti a contattare la polizia per denunciare la loro situazione e i trafficanti.

Nella realtà fenomenologica queste tre fasi appena descritte non sempre sono chiaramente definite e distinte, in quanto vi possono essere delle parziali sovrapposizioni. Inoltre, in un singolo caso di tratta vi possono anche essere diversi Paesi di transito e destinazione, così come diverse fasi di trasporto e sfruttamento, dal momento che la medesima vittima può essere trafficata in tempi diversi da vari gruppi criminali organizzati. Al contrario, vi possono essere casi in cui non vi è alcun Paese di transito in quanto gli Stati di origine e destinazione sono tra loro confinanti.

### MEZZI

Perché sussista la tratta è sufficiente la ricorrenza di uno solo dei seguenti elementi:

*L'inganno* – Abbiamo già visto come la tratta non sia mai consensuale e che, laddove la vittima abbia inizialmente prestato il proprio consenso, esso è inficiato dall'impiego di mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli da parte dello sfruttatore. Del resto, è proprio la natura non consensuale della tratta che la distingue da altre forme di migrazione.

L'inganno può riguardare due elementi: 1) il tipo di lavoro che la vittima andrà a svolgere; 2) le condizioni lavorative. Per quel che riguarda il primo aspetto, le vittime vengono spesso reclutate prospettando loro un lavoro come cameriere, badanti, *baby-sitter*, ballerine, eccetera, mentre nella maggior parte dei casi verranno sfruttate nel mercato della prostituzione. Nel secondo caso invece le vittime sono consapevoli del fatto che una volta arrivate a destinazione saranno costrette a lavorare nel mercato del sesso e/o prostituirsi, ma non hanno idea delle condizioni lavorative: del fatto che saranno costrette a lavorare sulla strada e ad avere rapporti ses-

suali non protetti, delle minacce e violenze continue a cui verranno sottoposte per tenerle soggiogate, e così via.

*La coercizione* – Fatta eccezione per il minore degli anni 18 – il cui consenso è sempre irrilevante – il Protocollo richiede, affinché possa parlarsi di tratta, la distorsione della libera volontà della persona vittimizzata. Tale distorsione può essere ottenuta attraverso varie forme di coercizione, sia fisica che psicologica: ad esempio impedendo la libertà di scelta e movimento; ricorrendo all'uso della forza per rapire la vittima o della violenza; minacciando la vittima di ledere la sua integrità fisica o quella dei membri della sua famiglia. La coercizione ha lo scopo di tenere la vittima sotto controllo e impedirne l'autodeterminazione.

*L'abuso di una posizione di vulnerabilità* – Si riferisce, così come interpretata nei lavori preparatori<sup>41</sup>, a quella «situazione nella quale la persona coinvolta non ha reale ed accettabile alternativa se non quella di soggiacere all'abuso.» Con quest'espressione s'intende quindi un comportamento di persuasione, realizzato dai trafficanti sulla vittima, che sfrutti la sua condizione d'inferiorità, come accade, ad esempio, nel caso di vittime di minore età. L'abuso di una posizione di vulnerabilità è l'altra faccia della medaglia dell'abuso di autorità, che ricorre ad esempio nell'ipotesi in cui dei genitori decidano di vendere il/la proprio/a figlio/a o quando chiunque esercita una forma di autorità, di controllo, verso la vittima (si pensi ad esempio a chi esercita la «potestà maritale» o al tutore), decida di cedere o vendere la vittima al trafficante, o è direttamente coinvolto esso stesso nella tratta.

#### SCOPO DEL REATO

Scopo del reato è lo sfruttamento della persona. Ai sensi della definizione di tratta accolta dalla comunità internazionale, lo sfruttamento include quello di tipo sessuale (come la prostituzione o la produzione di materiale pornografico); il lavoro o i servizi forzati; la schiavitù e le pratiche similari alla schiavitù (quali la schiavitù da debito, la servitù della gleba, il matrimonio servile ed il lavoro minorile); la servitù (che può essere sessuale, riproduttiva o domestica); la rimozione di organi.

L'espressione «sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale» è stata volutamente lasciata indefinita al fine di non influire sulle scelte politiche, sociali e culturali di ogni Paese in tema di prostituzione, onde evitare la mancata adesione di alcuni Stati, lasciandoli così liberi di definire, ognuno nel proprio ambito normativo, quale tipo di condotte rientrino in tale forma di sfruttamento<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> UNODC; *Travaux Préparatoires of the negotiation for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*; New York, USA; UN; 2006; p. 347.

<sup>42</sup> *Ibidem*.