

**ESTRATTO PER LA STAMPA**

**COMITATO PARLAMENTARE  
PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA**

---

*(istituito con legge 3 agosto 2007, n. 124)*

(composto dai senatori: *Rutelli*, Presidente; *Esposito*, Vicepresidente; *Caforio*, *Passoni*,  
*Quagliariello* e dai deputati: *Cota*, Segretario; *Briguglio*, *Cicchitto*, *Fiano*, *Rosato*)

**RELAZIONE**

**La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica**

(Relatore: **sen. Francesco Rutelli**)

*Approvata nella seduta del 29 aprile 2009*

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 29 aprile 2009  
ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124*

## INDICE

1. Premessa.
2. L'attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.
3. Tratta di persone: caratteristiche e connessioni con le reti criminali.
4. La dimensione del fenomeno della tratta di persone in Italia
5. I risultati dell'attività di intelligence e di investigazione
6. Conclusioni e raccomandazioni

### *Allegato 1*

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

### *Allegato 2*

*La partecipazione dell'Italia agli strumenti giuridici internazionali e loro recepimento nel sistema normativo nazionale*

*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.*

## 1. Premessa

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 energetici, 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*), Dr. Sandro Calvani, nel corso dell'audizione formale 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% delle vittime è costituito da donne e ragazze; in più del 50% 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 formali 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*), pur nella palese difficoltà di quantificarne i flussi finanziari, esso sarebbe divenuto il secondo business illecito globale dopo il narcotraffico.

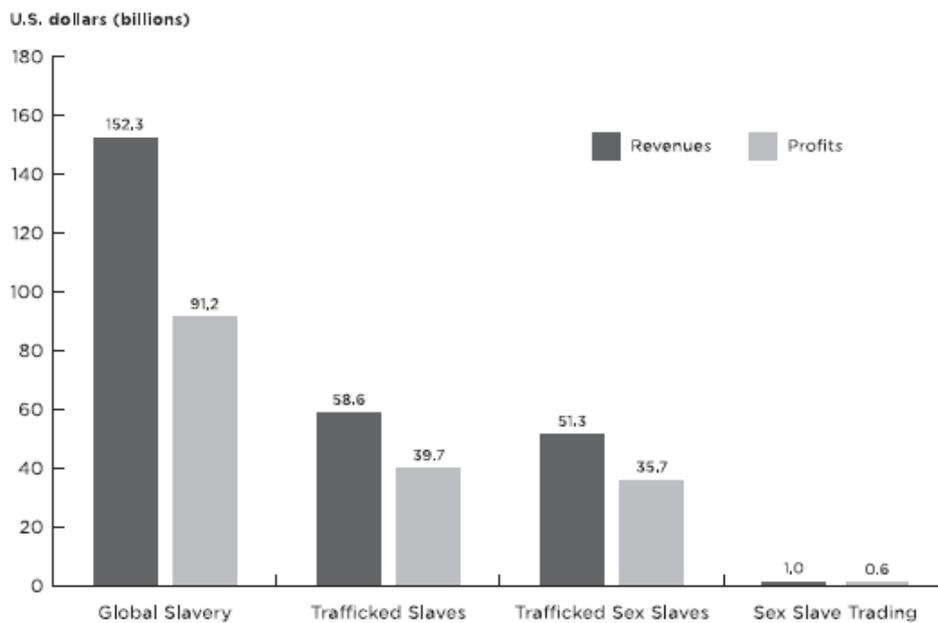


FIGURE 1.2 Slavery and Trafficking Revenues and Profits, 2007

La tratta degli esseri umani attenta al patrimonio ed alla prassi 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.

E' 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 posizione 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.

## **2. L'attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica**

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nel mese di luglio 2008, ha deliberato su proposta del Presidente, Sen. Francesco Rutelli, l'inizio dell'attività di indagine sul tema della tratta di esseri umani, con l'obiettivo di giungere alla redazione di una completa ed articolata Relazione al Parlamento.

A tale proposito ha avviato una collaborazione con la sezione italiana dell'organismo internazionale UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*).

Il Presidente Rutelli nel settembre 2008 ha predisposto e trasmesso ai componenti del Comitato una prima bozza di relazione contenente, tra l'altro, l'illustrazione della situazione normativa internazionale e nazionale, l'analisi della terminologia e dei concetti che riguardano la materia nonché alcune ipotesi sull'evoluzione del fenomeno e conseguenze per la sicurezza nazionale ed europea.

Successivamente il Comitato ha svolto una serie di audizioni che hanno fornito ulteriori elementi di conoscenza sulla tratta degli esseri umani, alcune delle quali sono state dedicate principalmente anche se non esclusivamente all'analisi di questo preoccupante fenomeno:

- il 7 ottobre 2008 è stato ascoltato il Ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni;
- il 21 ottobre 2008 è stato ascoltato il Comandante generale della Guardia di Finanza, generale Cosimo D'Arrigo, il quale, sul tema della tratta di esseri umani, ha inviato nel successivo mese di dicembre 2008 una scheda relativa ai profili normativi ed operativi;
- il 28 ottobre 2008 il Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Grasso è stato ascoltato in una audizione dedicata principalmente al fenomeno della tratta ed ha depositato agli atti del Comitato un dossier contenete dati statistici e grafici dal titolo "Il contrasto dell'autorità giudiziaria italiana in tema di tratta degli esseri umani" e due circolari della Direzione Nazionale Antimafia relative a protocolli e indagini sulla tratta;
- il 20 novembre 2008 il comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, generale Francesco Siazzu, nel corso della sua audizione ha risposto ai quesiti posti sul tema dal Presidente Rutelli; successivamente in data 28 novembre il Comandante ha trasmesso il testo integrale predisposto per il suo intervento presso il Comitato, all'interno del quale sono presenti specifici riferimenti al fenomeno della tratta di esseri umani;
- in data 11 dicembre 2008 il Comitato ha ascoltato il dottor Sandro Calvani, direttore dell'UNICRI il quale, al termine della sua audizione dedicata esclusivamente al fenomeno della tratta di esseri umani, ha depositato una sua relazione predisposta appositamente per

la seduta del Comitato e la rivista edita dall'UNICRI "*Freedom from fear*" dell'ottobre 2008 contenente approfondimenti sul tema di interesse;

- il 24 febbraio 2009 è pervenuta al Comitato la risposta del Ministro della Giustizia , onorevole Angelino Alfano, alla richiesta formulata dal Presidente Rutelli il 23 gennaio 2009;
- il 23 marzo 2009 l'ammiraglio Bruno Branciforte, direttore dell'AISE, ha consegnato al Presidente Rutelli due elaborati concernenti la tratta di esseri umani e l'immigrazione clandestina;
- il 24 marzo 2009 il Comitato ha ascoltato il generale Giorgio Piccirillo, direttore dell'AISI, in un'audizione dedicata principalmente al tema della tratta; il giorno successivo il generale ha trasmesso un elaborato dell'AISI – Reparto analisi sullo stesso argomento;
- il 17 aprile 2009 è pervenuta al Comitato la risposta del Ministro dell'Interno, onorevole Roberto Maroni, alla richiesta formulata dal Presidente Rutelli il 23 gennaio 2009.

### 3. Tratta di persone: caratteristiche e connessioni con le reti criminali

La tratta di esseri umani è definita dall'articolo 3(a) del *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, addizionale alla *UN Convention against Transnational Organised Crime*, 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 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”.

La Convenzione, comunemente detta di Palermo, e il Protocollo ONU sono stati adottati con risoluzione del 15 Novembre 2000 alla 55<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e sono entrati in vigore, in seguito alla loro 40<sup>a</sup> ratifica, rispettivamente il 29 settembre 2003 e il 25 dicembre 2003.

La tratta (*human trafficking*) è differente tanto dall'immigrazione illegale quanto dal traffico di migranti (*smuggling of migrants*) e ciò emerge dagli elementi costitutivi dei due fenomeni:

- **Azioni:** sia gli sfruttatori delle vittime di tratta che coloro che si occupano del traffico di migranti (*smuggler*) trasportano e trasferiscono persone – entrambi pongono in essere questa fase del reato. Tuttavia, i secondi raramente devono porre in essere la precedente fase del reclutamento, in quanto sono le stesse persone che vogliono migrare che si rivolgono a loro.
- **Mezzi:** nel traffico di migranti non c'è alcuna manipolazione della volontà del migrante, che volontariamente si affida all'organizzazione che ne cura il tragitto ed il passaggio.
- **Scopo del reato:** a differenza della tratta, il traffico non è commesso precipuamente a fini di sfruttamento; il rapporto fra trafficante clandestino e migrante cessa con l'arrivo a destinazione di quest'ultimo, ossia subito dopo l'attraversamento illegale del confine, anche se esistono casi di uno sfruttamento continuativo nel tempo. Questa è essenzialmente la principale differenza tra i due tipi di reato.

- **Portata del crimine:** mentre l'immigrazione illegale e il traffico di migranti sono crimini contro lo stato, del quale violano le norme in tema di immigrazione (così come la pratica della permanenza abusiva oltre la durata del visto, *overstaying*), la tratta è un reato che viola i diritti della persona che ne è vittima. Questo spiega perché il termine "vittima" sia impiegato dal Protocollo contro la tratta, mentre non venga menzionato da quello contro il traffico di migranti.

Altre differenze sono:

- **La transnazionalità:** il traffico avviene sempre transnazionalmente, mentre la tratta può avvenire anche nell'ambito dei confini nazionali, nel qual caso la vittima viene trasportata da un luogo ad un altro all'interno del paese.
- **Il consenso:** nel traffico il migrante ha dato il proprio consenso ad essere trafficato, mentre le vittime di tratta o hanno acconsentito all'iniziale reclutamento, perché sono stati impiegati mezzi abusivi, coercitivi o ingannevoli da parte del trafficante, oppure non hanno mai acconsentito al reclutamento ed ancor meno al successivo sfruttamento.
- **La consapevolezza:** il migrante è consapevole di essere oggetto di traffico, mentre la vittima di tratta normalmente è ignara del fatto di essere oggetto di tratta e che verrà sfruttata; diverrà consapevole solo a destinazione, quando avrà inizio lo sfruttamento.

La tratta di persone, l'immigrazione illegale e il traffico di migranti sono crimini tra di loro differenti ma che spesso vengono confusi. Esaminiamo quindi con ordine cosa si intende per immigrazione illegale e traffico di migranti e quali sono le caratteristiche che differenziano quest'ultimo rispetto alla tratta.

### **Immigrazione illegale (*illegal migration*)**

Si tratta del crimine in cui una persona attraversa, con i propri mezzi, il confine con un altro Stato in maniera illegale, cioè in modo non conforme a quanto previsto dalla legge: mostrando ad esempio documenti d'identità o di viaggio falsi o rubati, corrompendo gli agenti doganali, o oltrepassando la frontiera al di fuori dei punti doganali (guadando fiumi o attraversando foreste). Nella maggior parte dei casi l'immigrazione illegale è volontaria ed è dettata dalla necessità e volontà di raggiungere Paesi dove esistono migliori condizioni di vita e maggiori possibilità lavorative ed economiche.

### **Traffico di migranti (*smuggling of migrants*)**

Il traffico di migranti è una forma di immigrazione illegale, con la differenza che qui il migrante non raggiunge il territorio di un altro Stato con i propri mezzi, bensì viene illegalmente trasportato oltre confine da una persona o gruppo di persone che ne ricavano così un interesse economico. Ai sensi infatti dell'articolo 3(a) del Protocollo ONU contro il traffico di migranti (*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*), esso consiste nel: «*procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente*». Secondo la lettera (b) della medesima norma, per “ingresso illegale” deve intendersi «*il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato d'accoglienza.*». Come per il *trafficking* anche per lo *smuggling* è previsto l'obbligo di penalizzazione della condotta indicata da Parte degli Stati Parte. Al riguardo, l'articolo 6 del Protocollo sullo *smuggling*, obbliga gli Stati a criminalizzare non solo le condotte di trasporto e traffico, ma anche la realizzazione di “reati strumentali” quali la contraffazione di documenti di viaggio o di identità, e il favoreggiamento della permanenza dello straniero nello Stato in condizioni di clandestinità o di irregolarità.

Occorre notare come il traffico di migranti può avvenire anche senza il consenso del migrante: tuttavia ciò accade molto raramente. Di solito è il migrante stesso che, non avendo la possibilità di accedere per vie legali nel territorio di un altro Stato, si rivolge al trafficante affinché lo trasporti all'estero.

Se questi concetti appaiono nella teoria ben chiari e definiti, nella realtà, di fronte al caso concreto, non sempre è facile distinguere tra i due fenomeni criminali. Non solo. Può anche accadere che un caso di traffico si trasformi in uno di tratta in quanto il migrante si trova normalmente in una situazione di grande vulnerabilità e dipendenza verso il trafficante, e questo lo rende facile vittima di sfruttatori una volta arrivato nel Paese di destinazione.

In appendice alla presente relazione è definita con maggiore accuratezza e con un livello di dettaglio tecnico ulteriore il fenomeno della tratta di esseri umani, così come codificato dalle principali convenzioni internazionali e dalla normativa nazionale di recepimento.

### **Collegamento (verticale e orizzontale) con altre forme di crimine organizzato**

Il crimine di tratta è composto da una serie di gravi crimini (*serious crimes*), senza i quali sarebbe praticamente impossibile la commissione del reato di tratta, si pensi ad esempio

all'acquisto o alienazione di schiavi, alla corruzione e al riciclaggio dei proventi del reato, solo per citarne alcuni.

Occorre infatti notare che per perpetuare i loro traffici illeciti, i vari gruppi criminali organizzati hanno la necessità di stabilire delle *partnership* con altri gruppi operanti in altre realtà territoriali, al fine di spostare il loro "carico" illegale da un luogo ad un altro, sia nell'ambito dei confini nazionali che transnazionalmente.

Lo stesso avviene nella tratta, laddove possiamo rinvenire sia gruppi criminali specializzati in una delle diverse fasi della tratta (nel reclutamento, nel trasporto, o nello sfruttamento), sia ampi *network* criminali che gestiscono le varie fasi e che acquistano e vendono le vittime, scambiandosele con altri gruppi. Per operare transnazionalmente, tali gruppi criminali hanno bisogno di connivenze con gli apparati statali dei Paesi coinvolti nella tratta, con il conseguente ricorso alla corruzione, particolarmente dilagante in quei Paesi caratterizzati da instabilità economica e/o politica e da situazioni di conflitto o di post-conflitto.

Vi sono quindi, come appena esemplificato, delle forti interdipendenze, sia orizzontali che verticali, tra crimine organizzato, di cui la tratta di persone ne è espressione, e varie forme di criminalità.

**Interdipendenze verticali:** la tratta è posta in essere attraverso la commissione di una serie di reati, ognuno dei quali è strettamente collegato agli altri, e che sono finalizzati allo sfruttamento delle vittime per ottenere un beneficio economico o comunque materiale.

Tali reati sono ad esempio:

- L'abuso fisico e sessuale della vittima, incluso l'omicidio, lo stupro, l'aggressione, le percosse e la tortura;
- Il rapimento;
- Il sequestro di persona;
- La riduzione in schiavitù;
- La vendita di esseri umani;
- La violazione dei diritti dei lavoratori;
- Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;
- La partecipazione ad un gruppo criminale organizzato;
- La frode;

- La corruzione;
- Il riciclaggio di denaro;
- Lo sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
- La produzione e possesso di documenti d'identità e di viaggio contraffatti o rubati;
- L'istigazione e concorso nel reato.

**Interdipendenze orizzontali:** sono quelle che si verificano invece tra differenti attività criminali poste in essere da un medesimo gruppo criminale. La tratta ad esempio è strettamente collegata ad altre forme di traffico illegale quale quello di armi e droga: le rotte impiegate sono spesso le medesime e in tutti questi casi i proventi del reato dovranno essere riciclati.

Questi diversi tipi di reato sono quasi sempre posti in essere da diversi membri all'interno dello stesso gruppo criminale, ognuno dei quali opera indipendentemente dagli altri, e che conoscono poco o nulla dell'organizzazione criminale di cui fanno parte. Tale compartimentalizzazione e diversificazione dei ruoli, riduce i rischi legati a possibili investigazioni.

La struttura organizzativa complessiva che raggruppa i soggetti criminali operanti tanto nel traffico di migranti (*smuggling of migrants*) quanto nella tratta di esseri umani (*human trafficking*) può essere definita come un sistema criminale integrato, all'interno del quale si possono distinguere tre diversi livelli, tenendo conto che tra gli stessi sussistono rapporti di interdipendenza e complementarietà.

- a) Al primo livello operano le cosiddette organizzazioni etniche, che si occupano di pianificare e gestire gli spostamenti dal Paese di origine al Paese di destinazione dei migranti. In una perfetta logica di imprenditorialità, i capi di tali organizzazioni non vengono in contatto con le vittime di tratta, ma si limitano a gestire i capitali, finanziare i costi della logistica, rapportarsi con i fornitori di servizi, intrattenere relazioni di tipo corruttivo.
- b) Al secondo livello si possono collocare le organizzazioni che operano nei territori sensibili, situati cioè nelle zone di confine tra i diversi Paesi di transito o destinazione. Ad esse le organizzazioni etniche affidano compiti operativi, tra cui la fornitura di documenti falsi, la corruzione di funzionari addetti al controllo delle frontiere, l'organizzazione della logistica per i clandestini in attesa di trasferimento.
- c) Il terzo livello, infine, è costituito da organizzazioni minori operanti nelle zone di

transito e in quelle di confine. Esse rispondono alle richieste delle organizzazioni di livello intermedio, ma anche alle autonome iniziative di singoli migranti o di piccoli gruppi. Queste organizzazioni si occupano materialmente di ricevere e smistare i clandestini, di curarne il passaggio attraverso i luoghi di confine e di consegnare i trafficati agli emissari finali.

### **L'impatto sul territorio nazionale italiano**

I soggetti italiani coinvolti nella gestione dei flussi relativi al traffico di esseri umani svolgono in genere ruoli di semplici gregari e facilitatori della logistica, mentre la collaborazione tra mafie straniere ed italiane si è andata progressivamente delineando 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, le mafie nostrane hanno ricevuto vantaggi relativi ad altro tipo di traffici illeciti all'estero.

Sul territorio nazionale, i mercati nei quali vengono inserite le vittime di tratta sono vari: senza dubbio il più fiorente è quello legato allo sfruttamento sessuale e in particolare alla prostituzione femminile e minorile. L'utilizzo di manodopera nel lavoro nero e l'accattonaggio sono ulteriori fonti di arricchimento per le organizzazioni criminali.

#### **a) Prostituzione**

L'assoggettamento della vittima da parte di gruppi criminali su base nazionale, con caratteri spesso di vera e propria riduzione in schiavitù, ha connotazioni differenti a seconda della nazionalità. In tale ambito, è da sottolineare la pericolosità di gruppi criminali albanesi, nigeriani e rumeni che si sono specializzati nel racket della prostituzione, utilizzando modalità di gestione particolarmente violente.

Recentemente, è stata rilevata un'evoluzione significativa nella gestione del traffico e dello sfruttamento di esseri umani da parte delle organizzazioni criminali albanesi, che risultano sempre più frequentemente in connubio con soggetto di nazionalità rumena nella gestione delle attività illecite. Come emerso da diverse attività investigative vi è una divisione netta dei compiti: i gruppi romeni provvedono al reperimento delle giovani vittime in madrepatria o nella vicina Moldavia, mentre gli albanesi sembrano specializzarsi nella logistica dello sfruttamento.

I gruppi rumeni si sono imposti, con modalità organizzative complesse, nella gestione della tratta e del traffico di esseri umani attraverso referenti nei Paesi di origine dei migranti,

con il compito di sfruttare i clandestini soprattutto nel campo della prostituzione e del lavoro coatto. Con particolare riguardo alla tratta, i territori della Romania, e nello specifico i porti e gli aeroporti del Paese, costituiscono una tappa fondamentale per le etnie orientali, in particolare per i traffici dall'ex URSS e dalla Cina. I clandestini diretti in Italia, dopo aver raggiunto con aerei di linea le suddette località, vengono successivamente scortati da gruppi autoctoni fino al nostro Paese, utilizzando per l'ingresso l'arco alpino, il più delle volte nella zona di confine con l'Austria e la Slovenia.

I risultati dell'attività operativa svolta dalle forze di polizia evidenziano una consolidata e specifica predilezione della malavita rumena per lo sfruttamento delle giovani donne dell'Europa dell'Est (prevalentemente dalla madrepatria, ma sempre più spesso anche dalle vicine Bulgaria, Repubblica Moldova e Ucraina). Nello specifico, nella tratta delle donne, queste organizzazioni tendono a procacciare le ragazze, più o meno consenzienti, con promesse di un lavoro regolare, avviandole successivamente alla prostituzione o vendendole ad altri gruppi criminali. La riduzione in autentico stato di schiavitù si realizza attraverso l'uso sistematico della violenza e la coercizione fisica e psicologica.

Particolarmente attive sono anche le organizzazioni criminali nigeriane che, grazie alla elevata specializzazione raggiunta, sono in grado di gestire autonomamente il mercato della prostituzione di connazionali fin dalle fasi iniziali, occupandosi di prelevare le vittime direttamente dai villaggi di origine. La maggior parte delle vittime proviene dalle aree sud della Nigeria, in particolare dalla città di Benin City, Lagos o da qualche cittadini dell'interno, e appartiene alle tribù Igbo, Yoruba, Bini, Edo. Esse intraprendono viaggi con mezzi di fortuna fino agli scali aeroportuali nigeriani o ghanesi, raggiungendo poi la Francia o la Spagna, da cui si muovono verso l'Italia, quale destinazione finale. Lo sfruttamento avviene in virtù del debito che hanno contratto per emigrare all'estero, spesso caratterizzato da rituali magico - religiosi.

Secondo recenti attività investigative, così come riportate dal Ministero dell'Interno, le modalità operative delle organizzazioni nigeriane ed albanesi si sarebbero integrate: quelle albanesi avrebbero aumentato le forme di coinvolgimento e consenso da parte delle donne sfruttate (secondo un "modello nigeriano"), mentre le organizzazioni nigeriane avrebbero sperimentato forme di stretto controllo e di oppressione fisica e psicologica (secondo un "modello albanese").

In estrema sintesi, per quanto concerne le persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, i principali trend registrati negli ultimi tempi sono:

- progressivo aumento del numero di vittime della tratta provenienti dalla Romania;
- coinvolgimento di un numero crescente di Paesi di origine e transito dei flussi principali, a latitudini sempre più diverse;
- abbassamento dell'età media delle persone vittime di tratta;
- utilizzo di forme "negoziate" di sfruttamento da parte dei trafficanti per conquistare la fiducia e la lealtà della vittima, generalmente più informata rispetto al passato sulle reali finalità del viaggio in Italia;
- mobilità territoriale più frequente;
- continua evoluzione delle rotte della tratta quale pronta reazione alle strategie di contrasto messe in atto dalle autorità competenti.

Un ulteriore elemento di sicura novità è il ruolo assunto da un numero crescente di donne nell'ambito della tratta di altre donne e delle attività di sfruttamento della prostituzione.

#### **b) Accattonaggio**

L'accattonaggio è un fenomeno emerso con forza in Italia a partire dalla metà degli anni Ottanta ed ha coinvolto soprattutto piccoli nomadi di origine diversa: Rom, albanesi, marocchini.

L'accattonaggio, tuttavia - sia nelle forme di semplice questua sia in quelle di ambulante o vendita di materiale illecito e contraffatto -, non sempre è rapportabile a forme di sfruttamento diretto o di riduzione schiavitù, soprattutto quando il minore mendica con la propria famiglia in assenza di violenza.

Il sistema organizzativo cambia quando l'attività si diversifica e viene a comprendere anche forme di reato contro il patrimonio o quando si hanno casi di minori abbandonati, venduti o affittati dalla famiglia rimasta nel Paese d'origine o emigrata anch'essa in Italia a terzi conoscenti che li sfruttano nel compimento di attività illegali, trattenendo pressoché interamente il guadagno. In tal caso, siamo in presenza del più tipico fenomeno di tratta, accompagnato da un profondo, sistematico e continuativo sfruttamento.

### **c) Lavoro nero**

Altro settore di sfruttamento è costituito dall'utilizzo di manodopera nel "lavoro nero" (c.d. caporalato). Benché sotto il profilo normativo il caporalato sia definito come attività di "intermediazione abusiva nel collocamento di manodopera" (art.18 decr. Legisl. 276/2003), tale qualificazione si riferisce ad un'accezione minima rispetto alla molteplicità di condotte illecite con cui si può manifestare lo sfruttamento. Nel corso degli ultimi anni, infatti, il caporalato, da iniziale forma di intermediazione illegale ed assoggettamento di forza lavoro irregolarmente immigrata, ha assunto connotazioni illecite ben più degradanti, suscettibili di arrivare ad esprimersi in sequestro di persona, estorsione, violenza sessuale, lesioni personali, fino alla vera e propria riduzione in schiavitù del lavoratore.

Sono sempre meno isolati i casi in cui stranieri già vittime di caporali, ma affrancatisi da tale condizione, si trasformano essi stessi in sfruttatori di connazionali immigrati illegalmente. Si tratta della figura del "caporale etnico".

Pur riscontrando forme inequivocabili di contiguità con il fenomeno della tratta di esseri umani, non è ancora del tutto evidente la piena autonomia del business illecito del caporalato. Esso si configura, piuttosto, come una diversificazione tra le possibili attività di sfruttamento ed una fonte importante di guadagni da reinvestire successivamente.

In tale ambito, un ruolo rilevante viene svolto dalle organizzazioni criminali cinesi, per le quali la tratta di clandestini rappresenta, oltre che un lucro, anche un mezzo indispensabile e funzionale per tutte le attività commerciali. La redditività dipende da diversi fattori: i clandestini in taluni casi restano debitori dei loro datori di lavoro cinesi che ne hanno organizzato l'espatrio, accettano paghe bassissime e offrono prestazioni lavorative impegnative. Lo sfruttamento del lavoro nero è quasi esclusivamente collegato alla gestione irregolare dei laboratori artigianali tessili, che riescono a sbaragliare la concorrenza grazie al basso costo della manodopera e al mancato rispetto delle norme sulla sicurezza.

#### 4. Le dimensioni del fenomeno della tratta di persone in Italia

##### Dati sulle vittime

I dati sulle vittime possono essere derivati dal numero di contatti assunti con vittime di tratta dalle organizzazioni non governative e dalle istituzioni preposte, nonché attraverso il rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari. Si registra, in primo luogo, l'aumento costante del numero dei permessi di soggiorno concessi ex articolo 18 del testo unico sull'immigrazione. Tra il 1998 ed il 2008, sono stati rilasciati 4.627 permessi di soggiorno per motivi umanitari e di protezione sociale (664 solo nel 2008). Anche grazie a tale previsione normativa, tra marzo 2000 e maggio 2008 le associazioni impegnate nel settore sono entrate in contatto con 54.559 persone vittime di sfruttamento a scopi di prostituzione. Nello stesso periodo di riferimento, sono stati realizzati 13.517 programmi di sostegno a vittime di tratta, dei quali 938 in favore di minori. Le vittime reinserite socialmente hanno trovato impiego soprattutto nel settore dei servizi sociali, in particolare come collaboratrici domestiche o badanti, in quello del commercio e dell'industria, e solo in minima parte nei settori del turismo, dei servizi alle imprese e dell'agricoltura.

##### Dati sugli autori di reati connessi alla tratta

Per quel che concerne gli autori di reati connessi alla tratta, si nota come il numero delle persone denunciate presso le Procure della Repubblica sia rimasto costante nell'ordine di grandezza totale, con alcune rilevanti differenziazioni qualitative, con riferimento soprattutto alle denunce per il reato di alienazione ed acquisto di schiavi (art. 602 del Codice Penale).

#### Tabella 1

##### Persone denunciate per tipologia di reato (2006-2007)

Reato	2006	2007
Riduzione in schiavitù (art.- 600 c.p.)	1304	1.265
Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.)	54	108
Sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.)	659	645
Tratta di persone (art. 601 c.p. mod. L. 228/03)	323	278

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione generale di Statistica)

**Tabella 2 - Persone denunciate, arresti, richieste e rinvii a giudizio. Anni 2003 – 2007**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Riduzione in schiavitù</b>					
<i>Persone denunciate</i>	1.495	1.169	1.048	1.304	1.265
<i>Arresti</i>	128	207	131	234	221
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	162	80	88	102	133
<b>Sfruttamento della prostituzione minorile</b>					
<i>Persone denunciate</i>					
<i>Arresti</i>	801	424	627	659	645
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	124	160	157	218	211
	109	113	74	85	112
<b>Alienazione e acquisto di schiavi</b>					
<i>Persone denunciate</i>					
<i>Arresti</i>	84	96	204	54	108
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	16	17	18	10	3
	67	5	11	4	4
<b>Tratta di persone</b>					
<i>Persone denunciate</i>					
<i>Arresti</i>	244	273	359	323	278
<i>Richieste rinvio a giudizio</i>	80	30	41	47	78
	77	7	33	6	15

Per quel che riguarda il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (commesso non solo dagli autori del reato di tratta ma anche dai trafficanti di migranti), nel 2007 le persone denunciate ammontavano a 1.770, mentre nel 2008 sono state 2.183.

È interessante rilevare poi come tra il 2003 e il 2005 vi sia stato un incremento pari al 143% delle persone denunciate per acquisto e alienazione di schiavi, numero che si è poi ridotto a 54 nel 2006, per tornare a livelli significativi (108 denunce nel 2007).

Interessante è anche l'analisi delle statistiche riguardanti il numero degli indagati risultanti dai procedimenti iscritti nei registri per le indagini. E' possibile notare, infatti, come nel 2004, a seguito dell'entrata in vigore della legge 228/2003 contro la tratta, si è assistito ad un aumento esponenziale delle indagini specifiche per reati ad essa collegati, salvo poi avere un graduale e significativo decremento negli anni successivi.

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>art. 600</b>	149	607	478	147	189
<b>art. 601</b>	87	214	200	n.d.	n.d.
<b>art. 602</b>	23	41	87	8	11

*Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica*

In conclusione: nel corso degli anni, a partire dall'entrata in vigore della legge 228/2003, si è registrato un progressivo aumento delle vittime di tratta e delle persone denunciate, questo anche grazie ad un'intensa ed efficace attività repressiva delle forze dell'ordine, che ha contribuito a rendere meno sommerso tale fenomeno. Detto aumento quindi non significa che sono aumentate le dimensioni del fenomeno del nostro Paese, bensì che l'attività investigativa è riuscita a portare alla luce un maggior numero di reati.

Si ravvisa tuttavia la necessità di una maggiore centralizzazione nella raccolta delle informazioni che consentirebbe:

- una migliore comprensione delle reali dimensioni del fenomeno e, quindi, l'adozione di misure di prevenzione e contrasto maggiormente efficaci;
- un migliore orientamento delle azioni delle forze dell'ordine e delle agenzie d'intelligence;
- una valutazione *ex post* circa l'efficacia delle politiche adottate e l'efficienza delle autorità preposte all'azione di prevenzione e contrasto.

Secondo quanto suggerito dal Gruppo di Esperti della Commissione Europea sulla Tratta di Persone, la suddetta raccolta e analisi centralizzata dei dati sulla tratta dovrebbe essere demandata ad un organismo autonomo ed indipendente, privo di funzioni operative e/o politiche, che determini parametri di misurazione uniformi e confrontabili e che raccolga i dati provenienti dalle varie istituzioni interessate: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Dipartimento per i Diritti e delle Pari Opportunità, i servizi sociali, e le organizzazioni non governative. Tale organismo dovrebbe

quindi redigere periodicamente, proponendo delle raccomandazioni, un rapporto di analisi dei dati raccolti che dovrebbe poi essere sottoposto al Governo ed al Parlamento.

### **La quantificazione economica e l'impatto dei flussi finanziari illeciti**

Pur non disponendo di evidenze dirette relative ai flussi finanziari illeciti derivanti dal fenomeno della tratta degli esseri umani, nonché del loro reimpiego in attività gestite dalle reti criminali, è possibile svolgere alcune considerazioni di merito sul riciclaggio dei proventi diretti ed indiretti che scaturiscono da tale attività. Giova tuttavia ribadire come, anche in tal senso, la discriminazione tra sfruttamento dell'immigrazione clandestina e tratta di esseri umani, così come descritta dalla Convenzione di Palermo, è di difficile attuazione, rendendo di conseguenza complessa la esatta classificazione dei flussi finanziari generati dai due fenomeni.

Un caso emblematico è rappresentato dalle implicazioni economico - finanziarie conseguenti al flusso proveniente dalla Cina, che risultano in certa misura rintracciabili se poste in relazione con la specifica e peculiare valenza produttivo - commerciale che detto flusso genera nel nostro Paese.

I flussi provenienti e/o riconducibili alla Cina costituiscono l'humus ideale per attività migratorie illegali e per la tratta di esseri umani gestite dalle consorterie criminali operanti in quel Paese e nell'area asiatica. La gestione dei flussi illegali abbinata alla presenza di referenti e/o affiliati radicati nelle varie comunità cinesi diffuse nel mondo, in grado di "integrare" il cittadino cinese nella realtà socio-economica locale, consentono alla criminalità cinese di accrescere notevolmente le proprie risorse, disponendo altresì di un inesauribile serbatoio di manodopera. Quest'ultimo fattore rappresenta l'elemento caratterizzante di un vero e proprio "modello di sviluppo imprenditoriale" perseguito dalla criminalità mediante l'utilizzo di "risorse lavoro" a costo zero e tendente a realizzare un processo di infiltrazione ed inquinamento nei diversi settori dell'economia legale.

Le organizzazioni coinvolte nella tratta di esseri umani sarebbero strutturate in tre livelli: la leadership con base in Cina; il livello intermedio responsabile d'area, a livello regionale, del transito dei clandestini; il livello basso con compiti di reclutamento e contatto con soggetti di altre etnie per assolvere a tutti i servizi ausiliari. A livello regionale, vi sarebbero saldature e sinergie nell'ambito di gruppi criminali costituiti da soggetti di diverse etnie, come ad esempio in Ungheria, al confine con l'Ucraina, dove cinesi, ungheresi ed ucraini lavorerebbero a stretto contatto.

Il reinvestimento degli introiti derivanti dall'immigrazione clandestini e dalla tratta di esseri umani, nonché dall'impiego in lavori illeciti e nel "lavoro nero", consente alla criminalità l'avvio di attività commerciali ed imprenditoriali in svariati settori merceologici, accrescendo le possibilità di riciclaggio e le fonti di finanziamento per altre tipiche fenomenologie criminali tra cui, in primis, la diffusione globale della contraffazione.

Le implicazioni economiche derivanti dal quadro sopra descritto sono molteplici e particolarmente rilevanti in termini di ricadute sulla competitività aziendale. L'attività illecita così strutturata va ad alterare le regolari dinamiche dei mercati, alimentando la concorrenza sleale ed un clima di sfiducia e di contrazione degli investimenti da parte delle imprese legali, con grave pregiudizio per il livello occupazionale dei settori coinvolti. Inoltre, trattandosi di "economia sommersa", è di tutta evidenza anche il danno subito dallo Stato in termini di evasione fiscale e di mancato pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali.

Ulteriore conseguenza di interesse connessa alla generalità dei flussi migratori, in particolare alle vittime della tratta di esseri umani, è la necessità del trasferimento delle rimesse di denaro verso i Paesi di origine dove, di frequente, risultano pressoché inesistenti l'intermediazione bancaria ed i relativi servizi. Ciò determina il proliferare di circuiti non ufficiali che consentono di "inviare" denaro utilizzando procedure semplici, consuetudinarie e fiduciarie fondate su elementari forme di compensazione, in cui il contante consegnato da chi ordina l'operazione non subisce in realtà alcuna movimentazione.

Nel nostro Paese, parallelamente alla crescita del flusso di immigrati / vittime della tratta provenienti dalle aree asiatiche e dal Continente africano registratasi negli ultimi decenni, è aumentata, divenendo ormai capillare, la rete dei *Phone center*, che offrono anche servizi finanziari, e di "agenzie" di *money transfer*. Sono evidenti gli alti indici di criticità insiti in tali circuiti che, oltre ad essere caratterizzati nella quasi totalità dei casi dall'esercizio abusivo dell'attività finanziaria, risultano anche un efficace strumento per operazioni illecite di trasferimento di fondi a fini di riciclaggio, nonché per finanziare gruppi terroristici e/o organizzazioni criminali.

Più nello specifico, appare possibile rilevare che, nel nostro Paese, attraverso il solo circuito del *money transfer*, sarebbero gestite transazioni finanziarie annue per circa 1,4 miliardi di euro ed il Paese destinatario del maggior volume di trasferimenti sarebbe proprio la Cina.

A quanto detto, deve aggiungersi l'esistenza, anche in Italia, di strutture più articolate che, sempre appannaggio della criminalità, si configurano come vere e proprie "banche parallele".

Queste ultime, oltre a sottrarre risorse al mercato bancario legale, concorrono al proliferare di una molteplicità di attività finanziarie abusive e vanno ad incrementare i profitti della criminalità che, peraltro, è in grado di accrescere la propria influenza nei confronti delle comunità cinesi - clandestine e non - sia attraverso la benevola fornitura di "servizi bancari" altrimenti non fruibili, sia attraverso l'erogazione di prestiti spesso praticati a tassi usurari.

## **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 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 Ministero delle 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 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:

1. 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;
2. 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'art. 5, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124;
3. 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.

E' 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.