

TRATTA DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO E  
TRAFFICO DI MIGRANTI

RAPPORTO FINALE DI SINTESI DELLA RICERCA

ESEGUITO DA

TRANSCRIME

PER

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

E

MINISTERO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

AI SENSI DELLA CONVENZIONE TRA MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E TRANSCRIME  
PER LA REALIZZAZIONE DI PARTE DELLA RICERCA APPROVATA DALLA COMMISSIONE  
INTERMINISTERIALE EX ART. 25 DEL D.P.R. N. 394 DEL 31 AGOSTO 1999

IN COLLABORAZIONE CON

DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA

Novembre 2003

Transcrime Reports n. 7

Il contenuto di questo rapporto rappresenta il punto di vista dei suoi autori e non necessariamente quello del Ministero della Giustizia e del Ministero per le Pari Opportunità.

© 2004 Ministero della Giustizia

## INDICE

<b>1. RINGRAZIAMENTI</b> .....	<b>7</b>
<b>2. SINTESI DEL RAPPORTO</b> .....	<b>11</b>
<b>3. INTRODUZIONE</b> .....	<b>23</b>
<b>4. SCOPI, OBIETTIVI E FASI DELLA RICERCA</b> .....	<b>27</b>
<b>5. DEFINIZIONI OPERATIVE</b> .....	<b>31</b>
5.1 La distinzione tra tratta ( <i>trafficking</i> ) e traffico ( <i>smuggling</i> ) .....	31
5.2 La definizione di "tratta di persone" delle Nazioni Unite .....	33
5.3 La definizione di "traffico di migranti" delle Nazioni Unite .....	35
<b>6. LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE ED I PROTOCOLLI AGGIUNTIVI CONTRO LA TRATTA DI PERSONE E CONTRO IL TRAFFICO DI MIGRANTI</b> .....	<b>37</b>
6.1 Le ragioni di un approccio internazionale .....	37
6.2 La Convenzione delle Nazioni Unite.....	39
6.2.1 <i>L'armonizzazione delle normative sostanziali e processuali</i> .....	39
6.2.2 <i>La cooperazione giudiziaria internazionale</i> .....	40
6.3 Il rapporto fra la Convenzione ed i Protocolli aggiuntivi .....	42
6.4 I Protocolli aggiuntivi sulla tratta di persone e sul traffico di migranti .....	43
6.4.1 <i>Il Protocollo sulla tratta di persone</i> .....	44
6.4.2 <i>Il Protocollo sul traffico dei migranti</i> .....	44
<b>7. LA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA</b> .....	<b>47</b>
7.1 Le politiche dell'Unione europea in materia di repressione penale .....	48
7.1.1 <i>L'armonizzazione delle legislazioni nazionali: le decisioni quadro</i> ...	49
7.1.2 <i>La cooperazione giudiziaria in materia penale</i> .....	53

7.1.3 <i>Il permesso di soggiorno temporaneo per le vittime della tratta che collaborano con la giustizia</i> .....	59
7.2 Le politiche dell'Unione europea in materia di prevenzione del fenomeno e di assistenza alle vittime .....	62
7.2.1 <i>La prevenzione della criminalità organizzata</i> .....	62
7.2.2 <i>Il Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani</i> .....	65
7.2.3 <i>La prevenzione dalla tratta ed il sostegno delle vittime</i> .....	66
<b>8. LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN EUROPA</b> .....	<b>71</b>
<b>9. LA TRATTA ED IL TRAFFICO IN ITALIA</b> .....	<b>81</b>
<b>10. LA NORMATIVA ITALIANA ED IL QUADRO DELLE COMPETENZE GIUDIZIARIE NELLA LOTTA ALLA TRATTA ED AL TRAFFICO</b> .....	<b>85</b>
<i>Sezione I. La nuova normativa anti-tratta ed i suoi rapporti con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale</i>	
10.1 Dalla proposta parlamentare N. 1255/2001 alla legge 228/2003: origini e nuove direzioni per la lotta alla tratta di persone .....	86
10.2 Il nuovo apparato sanzionatorio .....	87
10.2.1 <i>La riformulazione del reato di "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" (art. 600 c.p.)</i> .....	88
10.2.2 <i>La riformulazione dei reati di "tratta di persone" (art. 601 c.p.) e "acquisto e alienazione di schiavi" (art. 602 c.p.)</i> .....	90
10.3 Le modifiche al codice di rito ed il nuovo apparato investigativo .....	91
10.3.1 <i>Le modifiche al codice di procedura penale: competenze, attribuzioni e termini per le indagini preliminari</i> .....	91
10.3.2 <i>Il nuovo apparato investigativo: intercettazioni, attività sotto copertura, ritardato arresto e sequestro, benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia, confisca e misure di prevenzione</i> .....	92
10.4 Le misure di assistenza e prevenzione .....	94
<i>Sezione II. La normativa di riferimento per le schede-sonda e per le interviste</i>	
10.5 Il complesso delle norme penali .....	96
10.5.1 <i>Il T.U. sull'immigrazione e l'art. 18 in particolare</i> .....	96
10.5.2 <i>La legge sulla prostituzione</i> .....	98
10.5.3 <i>La legge contro la violenza sessuale</i> .....	99
10.5.4 <i>La legge contro la pedofilia</i> .....	99
10.5.5 <i>Il codice penale</i> .....	100
10.6 Fattispecie penali applicabili .....	100

10.6.1 Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12 d.lgs. 286/1998).....	101
10.6.2 Riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.) .....	103
10.6.3 Tratta e commercio di schiavi (art. 601, c. 1, c.p.).....	105
10.6.4 Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.) .....	106
10.6.5 Tratta di minori (art. 601, c. 2, c.p.).....	106
10.6.6 Induzione a recarsi in altro paese o luogo al fine di prostituzione (art. 3 n. 6, l. 20 febbraio 1958, n. 75) .....	107
10.6.7 Associazione ai fini di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione (art. 3 n. 7, l. 20 febbraio 1958, n. 75) .....	108
10.6.8 Favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione (art. 3 n. 7, l. 20 febbraio 1958, n. 75).....	108
10.6.9 Prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.) .....	109
10.6.10 Violenza sessuale (art. 609-bis c.p.) .....	110
10.6.11 Associazione per delinquere (art. 416 c.p.).....	110
10.6.12 Associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.) .....	111
10.6.13 Sequestro di persona (art. 605 c.p.).....	113
10.6.14 Sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.).....	114
10.7 Le competenze giudiziarie in materia di tratta e traffico .....	114
10.7.1 La competenza per materia .....	115
10.7.2 La competenza per territorio.....	117
10.7.3 La competenza per connessione .....	118
10.7.4 La competenza "funzionale" .....	119
10.7.5 Direzione nazionale e direzioni distrettuali antimafia.....	121
<b>11. UNA MAPPATURA DEL FENOMENO IN ITALIA: I PROCEDIMENTI PRESSO LE PROCURE DA GIUGNO 1996 A GIUGNO 2001 .....</b>	<b>125</b>
11.1 Tratta di persone a scopo di sfruttamento .....	129
11.1.1 I procedimenti .....	129
11.1.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate.....	132
11.1.3 Le persone offese .....	137
11.1.4 Una stima delle vittime della tratta .....	141
11.2 Traffico di migranti.....	143
11.2.1 I procedimenti .....	143
11.2.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate.....	145
11.2.3 Le persone offese .....	149
11.2.4 Una stima delle vittime del traffico .....	153
<b>12. I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: IL FENOMENO E LA SUA PREVENZIONE .....</b>	<b>155</b>
12.1 Informazioni sulla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento .....	156

12.1.1 Il fenomeno.....	158
A. Sfruttamento nel mercato del lavoro nero.....	159
B. Sfruttamento sessuale .....	160
12.1.2 Gli autori della tratta .....	171
12.1.3 Le vittime della tratta.....	178
12.1.4 Prevenzione della tratta .....	180
12.2 Informazioni sul traffico di migranti .....	181
12.2.1 Il fenomeno.....	183
12.2.2 Gli autori del traffico .....	194
12.2.3 Le vittime del traffico.....	201
12.2.4 Prevenzione del traffico .....	203
<b>13. I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: LE BEST PRACTICES</b>	
<b>NELL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA.....</b>	<b>207</b>
13.1 L'attività investigativa (fase delle indagini preliminari) .....	208
13.1.1 La provenienza della notizia di reato: osservazione del territorio e protocolli operativi tra forze di polizia e procure .....	210
13.1.2 Segue: altre fonti di notizia di reato .....	211
13.1.3 Gli strumenti investigativi tipici .....	212
13.1.4 Il coordinamento delle indagini .....	217
13.1.5 Gli strumenti investigativi atipici e l'utilizzo degli strumenti del Testo Unico sugli stupefacenti .....	219
13.1.6 L'incidente probatorio.....	223
13.1.7 Le difficoltà nell'attività investigativa.....	224
13.2 L'attività processuale (fase del giudizio e riti alternativi) .....	230
13.2.1 Gli effetti della riforma dell'art. 195 c.p.p. (testimonianza de relato degli agenti e degli ufficiali di polizia giudiziaria) .....	230
13.2.2 Letture dei verbali di polizia giudiziaria (art. 512 c.p.p. e art. 512- bis c.p.p.).....	231
13.2.3 Ulteriori difficoltà .....	234
13.2.4 Tempi .....	235
13.3 Cooperazione giudiziaria internazionale tra le autorità competenti italiane e quelle operanti nei paesi di origine e/o di provenienza dei migranti .....	237
13.3.1 La cooperazione con autorità straniere .....	238
13.3.2 In particolare: le rogatorie .....	240
13.3.3 Cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia.....	241
13.4 Rapporti con le organizzazioni non governative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione .....	244
13.4.1 Frequenza .....	245

---

<i>13.4.2 Utilità</i> .....	245
<i>13.4.3 Rischi e difficoltà d'applicazione</i> .....	246
<i>13.4.4 Rapporti fra le procure e le organizzazioni non governative</i> .....	247
<b>14. CONCLUSIONI</b> .....	<b>249</b>
Annexo A – Scheda-sonda sui procedimenti in tema di tratta di persone a scopo di sfruttamento in danno di soggetti stranieri e traffico di migranti .....	259
Annexo B – Schema di intervista da somministrare alle procure più attive nel campo del contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti.....	267



---

## 2.

### SINTESI DEL RAPPORTO

Questo rapporto di sintesi – realizzato da Transcrime – presenta i risultati del progetto di ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, finanziato dal Ministero per le Pari Opportunità, coordinato dal Ministero della Giustizia, ed attuato con la collaborazione della Direzione Nazionale Antimafia e di Transcrime.

Il progetto di ricerca e questo rapporto di sintesi che ne propone i risultati sono stati pensati come seguito alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale, aperta alle firme a Palermo nel dicembre del 2000, e ad i suoi due protocolli sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento e sul traffico di migranti. La Convenzione, infatti, richiede agli Stati Membri di monitorare le proprie politiche e, più in generale, le proprie contromisure contro la criminalità organizzata, valutando la loro efficacia ed efficienza. La Convenzione ed i protocolli invitano, inoltre, a fare della ricerca e dell'informazione strumenti per prevenire e combattere il traffico di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti.

Il progetto di ricerca si proponeva come scopo finale l'individuazione di possibili percorsi, sia normativi che tecnico-amministrativi ed operativi, per migliorare:

1. la risposta giudiziaria nei confronti della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti;
2. la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria, finalizzata a contrastare le organizzazioni criminali coinvolte nella tratta e nel traffico;
3. la prevenzione del fenomeno stesso per effetto della conoscenza acquisita in relazione alle organizzazioni criminali e al loro *modus operandi*;
4. gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Il traffico di migranti è un'attività criminale in continuo mutamento. Quest'attività illegale, nell'Unione europea come altrove, ha ormai una sua complessità organizzativa su base stabile, e gode della protezione di funzionari pubblici e della collusione tra diverse organizzazioni criminali operanti in vari paesi. Essa si sviluppa, sempre più, su economie di scala nell'integrazione con altri traffici illeciti. La crescita dell'offerta di migrazione illegale da parte della criminalità organizzata è poi andata accentuando il circuito tra traffico e sfruttamento degli emigranti attraverso il loro inserimento in circuiti criminali degli stati di destinazione. Queste trasformazioni nel settore delle migrazioni hanno toccato in modo particolare l'Italia, che si pone come paese di primo accesso e di conseguente passaggio di flussi migratori, regolari ed irregolari, verso l'Unione Europea.

La tratta di persone ed il traffico di migranti in Italia e nell'Unione europea potrebbero diventare un problema ancora più serio. Infatti, fino a quando le informazioni su questi fenomeni saranno scarse, poco attendibili e difficilmente comparabili, risulterà complicato sviluppare strategie di risposta efficaci, coerenti ed integrate. Siano esse di repressione, prevenzione o di assistenza alle vittime.

Soprattutto a livello di Unione europea, si avverte il bisogno di sistemi di monitoraggio della tratta e del traffico. Questi sistemi dovrebbero essere in grado di offrire una fotografia dettagliata delle attività criminali e del funzionamento delle strategie per affrontarle e, applicati in molti paesi, dovrebbero fornire informazioni attendibili e comparabili. Questo porterebbe ad una comprensione profonda della materia e permetterebbe di approntare delle politiche nazionali e sovranazionali più efficaci. La necessità di disporre di dati affidabili non riguarda soltanto le informazioni quantitative, che, spesso, in campo nazionale ed internazionale, sono carenti, ma anche quelle di tipo qualitativo.

Premesse queste considerazioni, con riferimento alla situazione italiana, la ricerca *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti* ha voluto impostare ed avviare un monitoraggio dell'attività svolta dalle procure in materia di tratta e traffico per rispondere ad una serie di interrogativi, relativi ai fenomeni ed agli attori coinvolti, all'attività giudiziaria sul tema, e ai rapporti tra sistema giudiziario ed organizzazioni non governative nel campo dell'assistenza alle vittime.

Per raggiungere il suo scopo, la ricerca si è articolata nelle seguenti fasi:

- Fase I. Definizione delle fattispecie penali che nell'ordinamento italiano sono riconducibili a fenomeni di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti";
- Fase II. Raccolta della documentazione sui temi ad oggetto dello studio;
- Fase III. Elaborazione della scheda-sonda per la rilevazione delle procure più attive e la raccolta di informazioni quantitative su tratta e traffico;
- Fase IV. Mappatura dei procedimenti in corso nelle 164 procure italiane tramite l'invio, la raccolta delle schede-sonda e la predisposizione della Banca Dati sui procedimenti in materia di tratta e traffico;
- Fase V. Identificazione delle procure italiane più attive nel contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti;
- Fase VI. Elaborazione dello schema di intervista alle procure più attive e somministrazione dell'intervista;
- Fase VII. Redazione e correzione delle bozze di intervista;
- Fase VIII. Analisi dei dati e delle informazioni acquisite e loro sintesi rielaborativa all'interno di questo rapporto finale.

Le fasi specifiche riguardanti il monitoraggio dei procedimenti in corso presso le procure in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti sono state la IV, la V e la VI.

Nella fase IV, la Direzione Nazionale Antimafia ha redatto una scheda-sonda, che ha poi inviato alle Procure della Repubblica presso i Tribunali, al fine di rilevare l'esistenza e le caratteristiche dei procedimenti in corso in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti" (*Annexo A* di questo rapporto finale). Con "procedimenti in corso" si sono intesi quelli riguardanti i reati connessi alla tratta e/o al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui fosse già stata emessa una sentenza di condanna nel periodo giugno 1996-giugno 2001. La scheda-sonda richiedeva informazioni quantitative sui reati contestati, sugli autori e sulle vittime. Ogni procura, per ciascun procedimento in corso, ha compilato una scheda-sonda che ha poi nuovamente indirizzato alla DNA. Presso la DNA si è così costituita la *Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti"*. Transcrive, ricevuta la

banca dati, ha provveduto a validarla ed ha poi elaborato ed analizzato le informazioni.

Nella fase V, partendo dalla mappatura dei procedimenti in corso presso le procure italiane, il Comitato Scientifico del progetto di ricerca ha selezionato le quindici procure più attive nel contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti. Si tratta delle procure di: Arezzo, Ascoli Piceno, Brescia, Brindisi, Crotone, Genova, Gorizia, Lecce, Milano, Palermo, Perugia, Roma, Tolmezzo, Torino e Trieste.

Nella fase VI, in ciascuna delle procure più attive, su indicazioni del responsabile, sono stati individuati i procuratori con maggiore esperienza nel settore. Questi magistrati sono stati intervistati utilizzando un questionario semi-strutturato composto di due parti (*Annesso B* di questo rapporto finale): la prima relativa al fenomeno ed alla sua prevenzione e la seconda all'attività giudiziaria. Le interviste si sono riferite a procedimenti giudiziari - in fase di indagini preliminari, di giudizio, o per cui sia stata emessa una sentenza di condanna - trattati dalle procure nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2002. Le interviste sono state realizzate fra l'8 luglio 2002 ed il 29 novembre 2002.

Il monitoraggio dell'attività delle procure italiane in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti condotto in questa ricerca ha permesso di raggiungere i seguenti risultati intermedi.

*1. Mappare i procedimenti giudiziari, approfondendo le tipologie dei reati contestati, la numerosità, le caratteristiche e la distribuzione degli autori di reato e delle persone offese* (capitolo 11 di questo rapporto finale). Alcune informazioni sui procedimenti delle 114 procure italiane che hanno risposto positivamente, dichiarando di avere proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001 sono le seguenti (35 procure hanno risposto negativamente, affermando di non aver avuto casi nel periodo in esame, 16 non hanno dato seguito alla richiesta):

- Il totale dei procedimenti per reati connessi alla tratta e al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui è stata pronunciata condanna dal giugno 1996 al giugno 2001 ammonta a 9.004. La media annuale è stata di circa 1.800 procedimenti;
- Le aree di maggior distribuzione dei procedimenti per tratta e traffico sono: 1) aree di confine, terrestri o marittime; 2) grandi centri urbani o ricche città del Nord in prossimità dei grandi centri urbani; 3) piccole città del Centro la cui economia è fondata principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria;
- Sul totale di 9.004 procedimenti, 6.074 (67%) sono stati in materia di traffico di migranti e 2.930 di tratta di persone a scopo di sfruttamento;
- Dall'esame dei dati provenienti dalle procure dove si è concentrato il maggior numero di procedimenti per tratta, è possibile distinguere tra: 1) sfruttamento nelle grandi metropoli (o nelle zone limitrofe) e nelle ricche città industriali del Nord. In questo primo caso rientrano, in una panoramica da sud a nord, le Procure di Palermo, Roma, Velletri, Chiavari, Savona, Cuneo, Alessandria, Torino, Milano, Brescia, Vicenza e Padova; 2) sfruttamento in piccole città del Centro, spesso lungo la costa, la cui economia si fonda principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria. In questo gruppo rientrano, sempre da sud e nord, le Procure di Pescara, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia, Arezzo, Pesaro e Ravenna; 3) sfruttamento in città di frontiera (come Lecce, Foggia, Trieste e Gorizia);

- Negli anni considerati, il 43% dei procedimenti in materia di tratta di persone si trovava ancora alla fase delle indagini preliminari, mentre il 57% in fase di giudizio;
- Il numero delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti alla tratta a scopo di sfruttamento è stato 7.582, di cui 1.216 di sesso femminile (circa il 16%);
- A parte gli autori di nazionalità italiana che sono stati il 32,18% del totale, le nazionalità più rappresentate fra gli autori della tratta di persone sono state l'albanese (1.201 persone, 29,83% del totale), la cinese (437 persone, 6,69 del totale), la rumena (260 persone, 4,52% del totale) e la nigeriana (338 persone, 4,46% del totale);
- Il numero totale delle persone offese nei procedimenti per reati inerenti alla tratta è stato 2.741. In maggioranza sono state persone di sesso femminile, 2.217 su un totale di 2.741, pari all'80,88%;
- Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese per reati di tratta sono: l'albanese (654 persone offese, 23,86% del totale), la rumena (303 persone offese, 11,05% del totale), la nigeriana (230 persone offese, 8,39% del totale), l'ucraina (153 persone offese, 5,58% del totale), la moldava (144 persone offese, 5,25% del totale);
- Il maggior numero di procedimenti per traffico di migranti, nel periodo considerato, si è concentrato in: 1) procure di città di frontiera, poste su confini terrestri o marittimi, punti di accesso in Italia sulle rotte del traffico. Nel caso specifico, da sud a nord, le città sono Marsala, Lecce, Brindisi, Trieste, Gorizia e Tolmezzo; 2) le procure dei due grandi scali aeroportuali italiani, cioè Roma e Milano;
- Negli anni considerati, il 33% dei procedimenti in materia di traffico di migranti si trovava ancora nella fase delle indagini preliminari, mentre il 67% in fase di giudizio;
- Il totale delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti al traffico di migranti nel periodo considerato è stato 7.540, di cui 801 di sesso femminile, pari al 10,62%;
- A parte gli italiani (27,96% del totale), le nazionalità più rappresentate fra gli autori di traffico di migranti sono state l'albanese (1.428 persone, 18,94% del totale), la rumena (629 persone, 8,34% del totale), la cinese (583 persone, 7,73% del totale) e la jugoslava (454 persone, 6,02% del totale);
- Il totale delle persone offese nei procedimenti per reati di traffico di migranti è stato, nel periodo considerato, 4.262. 3.662, cioè l'85,92%, sono maschi, mentre 600 sono femmine, equivalenti al 14,08%;
- Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese per reati di traffico di migranti sono la marocchina (528 persone offese, 12,39% del totale), la tunisina (423 persone offese, 9,95% del totale), l'albanese (258 persone offese, 8,39% del totale), la rumena (256 persone offese, 6,01% del totale) e la turca (158 persone offese, 3,71% del totale).

*2. Proporre delle stime sul numero reale di vittime della tratta e del traffico nel periodo giugno 1996–giugno 2001 in Italia (capitolo 11 di questo rapporto finale).*

Il criterio di stima logica suggerito dalla ricerca ha permesso di quantificare:

- Le vittime reali della tratta in Italia, nel periodo tra giugno 1996 e giugno 2001, da un minimo di 27.410 ad uno massimo di 54.820;
- Le vittime reali del traffico di migranti in Italia, nel periodo giugno 1996–giugno 2001, da un minimo di 85.240 ad un massimo di 170.480.

3. *Comprendere, dal punto di vista qualitativo e rilevando divergenze e similitudini tra le varie aree nazionali, le attività criminali in esame e le caratteristiche soggettive di autori e vittime* (capitolo 12 di questo rapporto finale). Alcune delle caratteristiche e tendenze delle attività criminali che sono emerse sono state le seguenti.

Per la tratta di persone a scopo di sfruttamento nel lavoro nero:

- Regolarizzazione della presenza in Italia sulla base di falsi presupposti;
- Appetibilità, da parte dei consumatori, di prodotti finiti che hanno un costo inferiore a quello di mercato agevola lo sfruttamento del lavoro in nero.

Per la tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale:

- Differente grado di "consenso" delle donne alla prostituzione in Italia, a seconda delle etnie di riferimento (riduzione in schiavitù per le albanesi; scelta volontaria - seppur fuorviata da informazioni menzognere sulle condizioni di lavoro e di vita - per le donne di paesi dell'Europa dell'Est e per le nigeriane);
- Traffico e sfruttamento pianificati in ogni fase da strutture specializzate ed organizzate (controllo totale del processo);
- Rotte ben definite, delineate e costanti nel tempo;
- Esistenza di tre tipi di prostituzione: nei *night club*, d'appartamento e di strada. Si differenziano per il grado di controllo esercitato dalle organizzazioni criminali sulle vittime e, di conseguenza, per il grado di privazione della libertà personale di queste ultime;
- Pendolarismo della prostituzione. Le prostitute di strada sono sfruttate in luoghi diversi da quelli in cui risiedono, per ridurre il rischio degli sfruttatori di essere scoperti;
- Rilevanza dello sfruttamento della prostituzione d'appartamento. Il fenomeno, fiorente nel Centro Italia, è in crescita al Nord e al Sud, ed è conseguente alla necessità di trovare luoghi di sfruttamento alternativi alla strada ed ai locali d'intrattenimento. Nonostante anche questo tipo di sfruttamento della prostituzione sia perpetrato con violenza, coercizione e minacce, esso permette di eludere più facilmente i controlli delle autorità. È difficile dimostrare il contatto fra le ragazze e gli sfruttatori, e provare forme di agevolazione da parte di alcuni "anelli" della società legale, quali agenzie immobiliari e tassisti;
- Coinvolgimento di attori "legali" che agevolano l'attività di sfruttamento della prostituzione, quali agenzie di locazione, tassisti, albergatori;
- Mobilità nazionale e internazionale delle ragazze che lavorano nei locali ed in appartamento e scambio delle stesse tra varie organizzazioni criminali al fine di facilitare tale mobilità;
- Ricorso ad espedienti da parte della criminalità organizzata per mascherare l'attività di sfruttamento (ad esempio, permessi di soggiorno per "distacco lavorativo", detrazione dallo stipendio delle ore passate con i clienti per le ballerine/*entreneuse*);
- Utilizzo di documenti contraffatti di nazionalità sempre diverse da quella della vittima;
- Casi di corruzione frequenti per i pubblici ufficiali stranieri e più sporadici per i pubblici ufficiali italiani.

Per il traffico di migranti:

- Esistenza di punti geografici "deboli" lungo i confini italiani che, per vastità ed estensione, non possono essere adeguatamente controllati;
- Presenza di vie alternative d'ingresso (via aerea, via marittima, via terrestre, con rotte comunque diverse);
- Corruzione di ufficiali stranieri, sia per quanto riguarda la concessione di visti e documenti per l'espatrio, che per il passaggio alle frontiere. Risultano coinvolti

- anche ufficiali e funzionari di polizia e di frontiera italiani, seppure più limitatamente;
- Utilizzo di passaporti falsi, contraffatti e/o rubati, che spesso riproducono quelle nazionalità per le quali non è richiesto il visto d'ingresso in Italia;
  - "Espatrio clandestino". L'Italia sembra essere sempre più un paese di transito verso altre destinazioni;
  - Tendenza al *displacement*, soprattutto nella fase dell'entrata, ossia il fenomeno per cui l'attività criminale tende a spostarsi verso le zone meno controllate per evitare l'intercettazione da parte delle autorità italiane (ad esempio, dalle province di Trieste/Gorizia a quella di Udine, oppure dalle coste calabresi a quelle pugliesi);
  - Forte richiesta di manodopera quale elemento chiave che favorisce e/o incentiva l'arrivo nel nostro paese di immigrati, anche clandestini;
  - Fenomeno seriale e sequenziale (stesse connessioni tra organizzazioni criminali (etniche), stesse rotte, stesse modalità attuative);
  - Valenza criminogena delle sanatorie.

4. *Inquadrare il lavoro delle procure, evidenziando i problemi e le migliori prassi e valutando i loro rapporti con le organizzazioni sociali che si occupano di assistenza alle vittime* (capitolo 13 di questo rapporto finale). Da questa fase è scaturita una serie di proposte *de iure condendo*.

Più in generale, il processo di monitoraggio – con l'aiuto dei procuratori intervistati – ha permesso di evidenziare azioni realizzabili di politica penale, di prevenzione e di assistenza alle vittime, distinti secondo i quattro obiettivi che la ricerca si proponeva:

- a) migliorare la risposta giudiziaria nei confronti della tratta e del traffico;
- b) migliorare la cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria;
- c) migliorare la prevenzione del fenomeno;
- d) migliorare gli interventi di protezione sociale delle vittime.

Per **migliorare la risposta giudiziaria**, i procuratori, sulla base della loro esperienza, hanno segnalato i seguenti interventi:

*Per la fase delle indagini:*

Competenza territoriale:

- Centralizzare le indagini, rendendo la tratta di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti, almeno per quanto riguarda le fattispecie associative, reati di competenza delle DDA;
- Definire meglio le fattispecie criminose di tratta e di traffico;

Identificazione e banche dati:

- Realizzare una banca dati a livello nazionale, ben strutturata e che includa tutte le informazioni relative a nomi, luoghi, percorsi;
- Costituire in ciascuna procura una banca dati seguendo moduli e protocolli comuni;
- Istituire, con espressa previsione normativa, un'identità (magari solo convenzionale) per lo straniero in sede giudiziaria collegata ai rilievi dattiloscopici, fotografici, antropometrici;

Strumenti investigativi:

- Riformare la legislazione in materia di traffico di migranti, in modo da avvicinarla a quella del Testo Unico Stupefacenti;

- Arruolare nelle forze di polizia soggetti di etnia diversa in modo da consentire pedinamenti, attività di infiltrazione e di acquisizione informativa senza destare sospetti negli indagati;
- Migliorare i meccanismi di controllo sul territorio aumentando il personale;

Incidente probatorio (proposta della Procura di Lecce):

- Dopo l'art. 362 del codice di procedura penale aggiungere il seguente articolo 362-*bis* (Informazioni ed individuazione da parte dello straniero in caso d'urgenza) "Nei casi di urgenza conseguenti alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato dal quale devono essere assunte informazioni o che deve individuare persone o cose, se vi è fondato motivo di ritenere che lo straniero potrà non essere rintracciato per essere esaminato nel dibattimento o nell'incidente probatorio, le informazioni indicate nell'art. 362 del codice di procedura penale sono assunte dal pubblico ministero nel contraddittorio necessario con i difensori delle parti private. Nello stesso modo il pubblico ministero procede all'individuazione di persone o cose indicate nell'art. 361 del codice di procedura penale. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 360, commi 1 e 2, e 141-*bis* del codice di procedura penale";
- All'art. 400 del codice di procedura penale, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma: "2. Nei casi di urgenza conseguente alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato, il Giudice, su richiesta del Pubblico Ministero, fissa l'udienza per l'assunzione della testimonianza dello straniero o per la ricognizione di persone o cose entro 48 ore dal deposito in cancelleria della richiesta e della prova della sua notificazione, dandone avviso senza ritardo al pubblico ministero ed al difensore. In tal caso non si applicano le disposizioni degli articoli 396, 397 e 398, commi 1, 2 e 3";

Varie:

- Informatizzare maggiormente il procedimento penale fin dalla fase delle indagini preliminari;
- Effettuare indagini finanziarie e studi sulle rimesse all'estero;
- Creare una rete di interpreti di provata affidabilità tramite la costituzione di un albo o di elenchi nominativi (anche su base nazionale e gestiti dal Ministero della Giustizia o dal Ministero dell'Interno);
- Attuare il coordinamento delle indagini, tramite riunioni di coordinamento fra procure con scambio di informazioni;
- Costituire specifici gruppi specializzati di magistrati e di PG;
- Prevedere modalità di utilizzazione e di svolgimento dell'incidente probatorio con termini e forme semplificate proprio con riferimento all'audizione di cittadini clandestini che siano anche persone offese;
- Creare un settore di polizia giudiziaria specializzato nell'investigazione dei casi relativi al traffico di migranti;
- Dare maggiore autonomia decisionale alla PG in materia di investigazioni;
- Rendere possibili ed agevoli le intercettazioni sui telefoni esteri (per controllo telefonico all'estero);
- Rendere il collegamento tra le forze di polizia interessate più immediato;
- Aumentare i termini di custodia cautelare nei procedimenti contro le organizzazioni criminali implicate nella tratta e nel traffico;

*Per la fase processuale:*

*Best practices* elaborate per ovviare all'irreperibilità del testimone:

- Usare la massima attenzione ad acquisire, fin dalla fase investigativa, ogni possibile elemento di riscontro alle dichiarazioni rese dalle persone informate;
- Predisporre un impianto accusatorio variegato tramite acquisizioni documentali, intercettazioni, testimonianze da parte di soggetti diversi;
- Utilizzare in modo sistematico l'incidente probatorio ogni volta che la testimonianza appaia rilevante;
- Ricorrere all'art. 18 T.U. Immigrazione, qualora sia necessario garantire la presenza di un teste importante e, qualora il teste si renda irreperibile, per dimostrare al giudice che tale irreperibilità non era prevedibile;
- Produrre intercettazioni e altri mezzi di prova in un modo tale da spingere gli indagati ad optare per riti "alternativi";

Notifiche:

- Migliorare il sistema delle notifiche attraverso l'introduzione di una norma che renda obbligatorio riportare sul passaporto il luogo di effettiva residenza;
- Informatizzare il processo penale;
- Prevedere metodi per facilitare l'instaurazione del contraddittorio. Ad esempio, sarebbe opportuno migliorare il sistema delle notifiche, affermando il principio per cui l'imputato ha il diritto di sapere che c'è un procedimento a suo carico (tramite notifica all'interessato), ma nel contempo l'onere di seguire poi l'iter processuale (senza la necessità di continue notifiche);

Ulteriori indicazioni:

- Semplificare tempi e modi di assunzione delle testimonianze in modo da rendere i dibattimenti meno pesanti;
- Creare uno strumento legislativo per far sì che il testimone si tenga a disposizione del Giudice, senza dover per forza ricorrere a programmi di protezione o all'art. 18 T.U. Immigrazione;
- Modificare l'art. 512-*bis* c.p.p. onde garantire la lettura degli atti posti in essere nel corso delle indagini preliminari in presenza di requisiti meno stringenti di quelli attualmente indicati;
- Sottrarre l'attuale competenza per i delitti indicati negli articoli 600, 601 e 602 del codice penale alla Corte di Assise ed attribuirli al Tribunale;
- Coordinare in modo migliore la normativa sugli stranieri con quella relativa allo sfruttamento sessuale;

Per **rendere più efficace la cooperazione internazionale, giudiziaria e di polizia**, sono state indicate alcune vie, tra cui:

In generale:

- Snellire le procedure di rogatoria, assicurando al contempo i principi fondamentali del processo (diritto alla difesa);

Cooperazione a livello europeo:

- Potenziare il ruolo di EUROPOL/EUROJUST;
- Incrementare la collaborazione a livello europeo anche tramite il ricorso al nuovo strumento del mandato di arresto europeo;
- Realizzare lo spazio giudiziario europeo per ottenere la collaborazione diretta delle autorità straniere;

Cooperazione tra le polizie e organi inquirenti dei vari paesi:

- Mobilitare le sedi diplomatiche al fine di incentivare i contatti diretti tra magistrati e forze di polizia stranieri ed italiani;
- Adottare e rafforzare una cultura investigativa congiunta anche a livello di polizia giudiziaria (squadre investigative miste);
- Stimolare una maggiore collaborazione fra PG ed INTERPOL;
- Sensibilizzare le polizie degli altri paesi al fine di rendere effettiva la cooperazione internazionale;
- Dotare le procure di una Polizia internazionale specializzata;

Scambio di informazioni:

- Favorire lo scambio di dati ed informazioni, attraverso una banca dati internazionale da affiancare a una o più banche dati allargate di portata nazionale (DDA);

Magistrati di collegamento:

- Consentire, attraverso le opportune sedi internazionali e diplomatiche, la costituzione di uno o più punti di contatto (c.d. magistrati di collegamento) nei paesi interessati dal fenomeno criminoso, che dovranno fornire un'efficace e tempestiva "assistenza giudiziaria";

Collaborazione con le autorità dei paesi europei e non europei:

- Armonizzare le legislazioni sostanziali e processuali degli stati interessati;
- Ratificare la Convenzione di Palermo e sollecitare la conclusione o il rafforzamento di accordi bilaterali di cooperazione;
- Stipulare dei protocolli di intesa con i paesi esteri interessati al fenomeno, sia sotto il profilo investigativo che giudiziario;
- Diffondere la conoscenza delle convenzioni internazionali.

Alcune possibili strategie di **prevenzione della tratta e del traffico** suggerite dai procuratori sono state:

- Maggiore controllo del territorio e delle frontiere, con più dispiego di uomini e mezzi;
- Migliore programmazione dei flussi di immigrazione regolare ed aumento del tetto massimo di immigrati legali da accogliere nel nostro paese;
- Miglioramento delle condizioni sociali ed economiche nei paesi terzi da cui provengono le vittime;
- Politica di accordo con i paesi d'origine per regolamentare l'afflusso di migranti, subordinandolo alla reale capacità ricettiva del mercato del lavoro regolare;
- Informazione accurata ai potenziali migranti in merito ai canali migratori leciti;
- Informatizzazione documentale e maggiore certezza anagrafica nei paesi d'origine, con la possibilità di prevedere forme di sovvenzione ed assistenza tecnica per ricostruire i sistemi amministrativi nei paesi in via di sviluppo;
- Revisione dei meccanismi di denuncia dei documenti smarriti;
- Accurata selezione degli agenti di polizia di frontiera e dei funzionari dell'Ufficio Stranieri, comprensiva di addestramento specifico, unitamente a rigidi criteri di selezione del personale, e collocamento in ruoli chiave degli agenti migliori;
- Elaborazione di strategie anticorruzione, nei paesi di transito, origine, destinazione;
- Attenzione ai processi di regolarizzazione degli immigrati irregolari perché possono rivelarsi involontariamente criminogeni;
- Migliore integrazione degli immigrati, per proteggere i loro diritti e, riducendo le condizioni di marginalità, ridurre la possibilità che le organizzazioni criminali abusino di connazionali e che questi siano coinvolti in atti criminali;
- Migliori controlli sulle agenzie di trasferimento internazionale di denaro;

- (con riferimento alla situazione turca) Pressione internazionale sulle autorità politiche turche per un maggior controllo interno e delle coste, ma soprattutto per un più corretta gestione del "problema curdo";
- Migliore conoscenza sulle modalità organizzative del traffico perché questo permette di intervenire in modo mirato ed efficace.

Con riferimento alla tratta di persone a scopo di sfruttamento, sono state proposte altre misure specifiche, ed in particolare:

- Interventi in materia di regolamentazione della prostituzione;  
A tale proposito, è stata suggerita la legalizzazione della prostituzione, favorendo la riapertura delle cosiddette "case chiuse" per poter controllare meglio il fenomeno; oppure, in alternativa il controllo dell'attività di prostituzione attraverso provvedimenti amministrativi più decisi nei confronti della prostituzione di strada, cercando di deviarla in ambienti più controllabili;
- Attività sociale di supporto alle vittime, utile per far emergere situazioni critiche e per prevenire ulteriori condizioni di sfruttamento. Particolarmente adatto potrebbe rilevarsi il potenziamento, in termini economici e di mezzi, delle misure di protezione previste dall'art. 18 del T.U. Immigrazione;
- Controlli più stringenti da parte delle autorità di vigilanza sul lavoro in Italia;
- Maggiori controlli sulla locazione di appartamenti.

Per rendere più efficaci gli **interventi di protezione sociale delle vittime**, dalla ricerca è emerso che bisognerebbe tentare di:

- Incrementare l'efficienza della struttura di supporto alle vittime;
- Proteggere i familiari delle vittime rimasti in patria nei casi che coinvolgono le organizzazioni criminali più violente;
- Realizzare un'azione congiunta tra le strutture pubbliche e le associazioni private ed incentivare la collaborazione soprattutto con le strutture più serie che accolgono immigrati;
- Riformulare il dettato letterale dell'art. 18 T.U. Immigrazione in maniera da renderlo più chiaramente applicabile anche ai casi di mero traffico di migranti e non solo a quelli di tratta di persone a scopo di sfruttamento;
- Incrementare i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato, per aumentare spazi e strumenti d'aiuto;
- Incrementare le funzioni e le dotazioni della struttura centralizzata per la gestione di quanto previsto dall'art. 18 T.U. Immigrazione;
- Prevedere poteri più stringenti di intervento e di controllo da parte degli Uffici di Procura ed una procedura analoga a quella prevista per la tutela dei c.d. collaboratori di giustizia, onde garantire anche la necessaria sicurezza delle vittime;
- Incentivare la recettività delle comunità/ONG e la serietà dei programmi.

### **Aggiornamento del rapporto: le novità legislative in materia di tratta di persone e traffico di migranti**

L'impianto legislativo vigente all'epoca della redazione del progetto, della relativa raccolta dati e della prima stesura di questo rapporto finale di sintesi è stato di recente innovato ed adeguato agli standard internazionali ed europei. La legge 11 agosto, n. 228, "Misure contro la tratta di persone" (pubblicata sulla Gazzetta

Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003), infatti, ha profondamente inciso sulla previgente normativa penale sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, nonché sull'organizzazione delle competenze e degli uffici responsabili in questo settore. Data la rilevanza di tali innovazioni, è stato effettuato un aggiornamento del rapporto alle principali novità introdotte. È necessario, però, sottolineare che i dati raccolti tramite le schede-sonda e le interviste effettuate ai pubblici ministeri si riferiscono ad un periodo antecedente rispetto all'entrata in vigore di questa legge. I risultati emersi dal processo di monitoraggio, con l'aiuto dei procuratori intervistati, vanno pertanto interpretati alla luce della normativa vigente all'epoca e parte delle proposte *de iure condendo* dei pubblici ministeri hanno già trovato attuazione nel nuovo impianto normativo.

## 11.

### UNA MAPPATURA DEL FENOMENO IN ITALIA: I PROCEDIMENTI PRESSO LE PROCURE DA GIUGNO 1996 A GIUGNO 2001

La Direzione Nazionale Antimafia ha redatto una scheda-sonda, che ha poi inviato alle Procure della Repubblica presso i Tribunali, per rilevare l'esistenza e le caratteristiche dei procedimenti in corso in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti". Con "procedimenti in corso" si sono intesi quelli riguardanti i reati connessi alla tratta e/o al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui fosse già stata emessa una sentenza di condanna nel periodo giugno 1996-giugno 2001. La scheda-sonda richiedeva informazioni quantitative sui reati contestati, sugli autori e sulle vittime. Per maggiori dettagli, si rimanda il lettore all'*Annesso A*.

Ogni procura, per ciascun procedimento in corso, ha compilato una scheda-sonda che ha poi nuovamente indirizzato alla Direzione Nazionale Antimafia. Presso la DNA si è così costituita la *Banca Dati sui procedimenti in materia di "tratta di persone a scopo di sfruttamento" e "traffico di migranti"*. Transcrive, ricevuta la banca dati, ha provveduto a validarla. Si è trattato di un processo lungo e complesso, in cui sono stati utilizzati criteri soggettivi, interpretazioni dei fenomeni, adattamenti necessari. Transcrive ha poi elaborato le informazioni e questo capitolo presenta i risultati dell'analisi.

Delle 164 procure italiane, 149 hanno dato seguito alla richiesta di informazioni proveniente dalla DNA. 114 hanno risposto positivamente, dichiarando di avere proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001<sup>250</sup>, e 35 negativamente, affermando di non avere avuto casi in materia nel periodo considerato<sup>251</sup>. Pertanto, i dati presentati nelle pagine che seguono si riferiscono all'attività giudiziaria delle 114 procure che hanno risposto positivamente.

---

<sup>250</sup> Le 114 procure che hanno risposto positivamente, dichiarando di avere proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001, sono (in ordine alfabetico): Agrigento, Alba, Alessandria, Ancona, Arezzo, Ariano Irpino, Ascoli Piceno, Avellino, Bari, Bassano Del Grappa, Benevento, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Brindisi, Busto Arsizio, Cagliari, Caltanissetta, Camerino, Campobasso, Cassino, Catania, Catanzaro, Chiavari, Chieti, Cosenza, Cremona, Crotone, Cuneo, Fermo, Firenze, Foggia, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Imperia, Isernia, La Spezia, Lagonegro, Lanusei, L'Aquila, Larino, Lecce, Livorno, Locri, Lucca, Macerata, Mantova, Marsala, Matera, Melfi, Messina, Milano, Modena, Modica, Mondovì, Monza, Nocera Inferiore, Nola, Novara, Oristano, Orvieto, Padova, Palermo, Palmi, Parma, Patti, Pavia, Perugia, Pesaro, Pescara, Pisa, Pistoia, Prato, Ragusa, Ravenna, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Rossano, Rovereto, Rovigo, S. Angelo dei Lombardi, Salerno, Saluzzo, Sassari, Savona, Sciacca, Siena, Siracusa, Sulmona, Taranto, Tempio Pausania, Tolmezzo, Torino, Torre Annunziata, Tortona, Trani, Trapani, Treviso, Trieste, Urbino, Varese, Vasto, Velletri, Verbania, Vercelli, Vibo Valentia, Vicenza, Vigevano, Voghera.

<sup>251</sup> Le 35 procure che hanno risposto negativamente, dichiarando di non aver proceduto per casi di tratta e/o traffico da giugno 1996 a giugno 2001, sono (in ordine alfabetico): Acqui Terme, Aosta, Asti, Avezzano, Barcellona Pozzo di Gotto, Belluno, Caltagirone, Casale Monferrato, Castrovillari, Crema, Enna, Ferrara, Gela, Ivrea, Lamezia Terme, Lanciano, Latina, Lecco, Lodi, Lucera, Massa, Mistretta, Montepulciano, Nicosia, Nuoro, Paola, Piacenza, Pinerolo, Pordenone, Reggio Emilia, Rieti, Sala Consilina, Sondrio, Termini Imerese, Vallo della Lucania.

Una prima analisi del totale dei procedimenti per tratta e traffico permette di rispondere ad alcuni interrogativi. Quanti sono in totale? In quali aree della penisola si è concentrato il carico di lavoro? C'è stata una prevalenza di attività in materia di tratta o di traffico?

Il totale dei procedimenti per i reati connessi alla tratta e al traffico a livello di indagini, rinviati a giudizio, o per cui è stata pronunciata condanna dal giugno 1996 al giugno 2001, ammonta a 9.004. La media annuale è stata, quindi, di circa 1.800 procedimenti.

Come risulta dalla Tab. 1 e dalla Fig. 1, il carico maggiore di procedimenti si è concentrato in alcune aree d'Italia. Nel Meridione le procure più interessate sono state quelle siciliane di Marsala (161 procedimenti), Palermo (105) e Agrigento (75), e quelle pugliesi di Lecce (946), Brindisi (556) e Foggia (51). Al Centro i procedimenti si sono distribuiti maggiormente nelle Procure di Roma (222 procedimenti), Ascoli Piceno (105), Arezzo (102), Macerata (97), Velletri (92) e Fermo (54). Nelle zone del Nord-est risaltano per numerosità di procedimenti Trieste (2.165), Gorizia (858) e Tolmezzo (355). Nelle aree centrali del Nord Italia sono state maggiormente interessate le procure di Milano (905 procedimenti), Brescia (517), Bergamo (53) e Monza (77). Muovendo verso ovest, sempre al Nord, Torino (112 procedimenti), Alessandria (72) e Savona (66) hanno avuto carico maggiore.

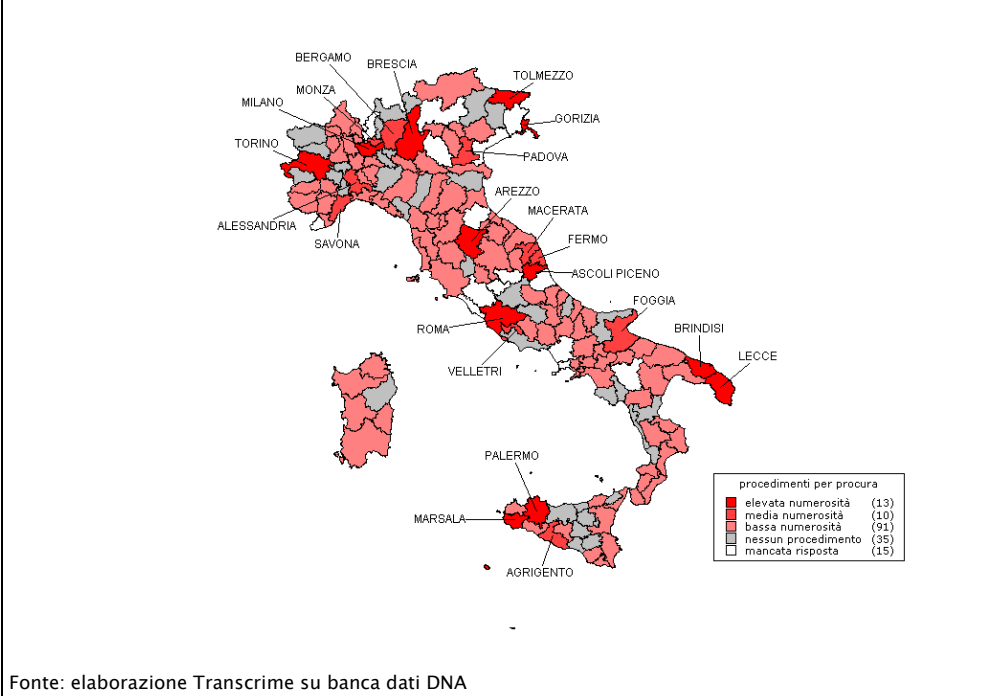
Tab. 1 - Totale dei procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti per procura. Valori assoluti (giugno 1996 - giugno 2001)

AGRIGENTO	75	IMPERIA	1	PRATO	27
ALBA	6	ISERNIA	1	RAGUSA	11
ALESSANDRIA	72	LA SPEZIA	5	RAVENNA	37
ANCONA	34	LAGONEGRO	1	REGGIO CALABRIA	3
AREZZO	102	LANUSEI	2	RIMINI	2
ARIANO IRPINIO	3	L'AQUILA	5	ROMA	222
ASCOLI PICENO	105	LARINO	3	ROSSANO	26
AVELLINO	13	LECCE	946	ROVERETO	7
BARI	13	LIVORNO	19	ROVIGO	1
BASSANO DEL GRAPPA	22	LOCRI	25	S. ANGELO DEI LOMBARDI	1
BENEVENTO	6	LUCCA	11	SALERNO	1
BERGAMO	53	MACERATA	97	SALUZZO	3
BIELLA	13	MANTOVA	26	SASSARI	3
BOLOGNA	13	MARSALA	161	SAVONA	66
BOLZANO	9	MATERA	22	SCIACCA	8
BRESCIA	517	MELFI	8	SIENA	1
BRINDISI	556	MESSINA	1	SIRACUSA	20
BUSTO ARSIZIO	32	MILANO	905	SULMONA	17
CAGLIARI	7	MODENA	17	TARANTO	3
CALTANISSETTA	1	MODICA	32	TEMPIO PAUSANIA	7
CAMERINO	2	MONDOVI'	8	TOLMEZZO	355
CAMPOBASSO	3	MONZA	77	TORINO	112
CASSINO	11	NOCERA INFERIORE	4	TORRE ANNUNZIATA	4
CATANIA	5	NOLA	27	TORTONA	5
CATANZARO	1	NOVARA	1	TRANI	13
CHIAVARI	35	ORISTANO	1	TRAPANI	6
CHIETI	8	ORVIETO	18	TREVISO	8
COSENZA	9	PADOVA	71	TRIESTE	2165
CREMONA	8	PALERMO	105	URBINO	1
CROTONE	34	PALMI	28	VARESE	36
CUNEO	40	PARMA	3	VASTO	8
FERMO	54	PATTI	2	VELLETRI	92
FIRENZE	16	PAVIA	1	VERBANIA	5
FOGGIA	51	PERUGIA	35	VERCELLI	23
FROSINONE	25	PESARO	41	VIBO VALENTIA	3
GENOVA	43	PESCARA	44	VICENZA	45
GORIZIA	858	PISA	3	VIGEVANO	1
GROSSETO	2	PISTOIA	37	VOGHERA	5

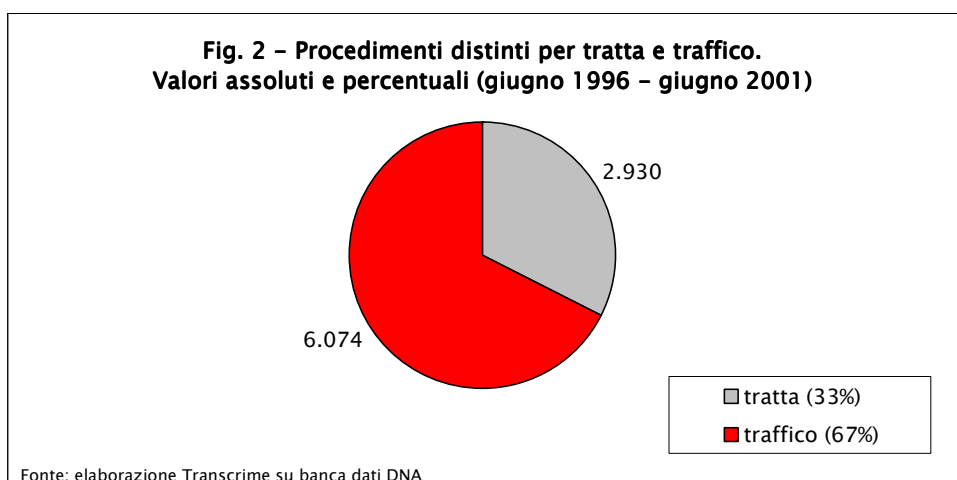
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

È opportuna una prima osservazione, che verrà sottolineata meglio in seguito quando in questo capitolo saranno analizzati separatamente i dati sulla tratta e sul traffico e quando nel capitolo 12 si forniranno i dettagli sulle interviste alle procure più attive. Le aree di maggior distribuzione dei procedimenti per tratta e traffico sono: 1) *aree di confine, terrestre o marittimo*; 2) *grandi centri urbani o ricche città del Nord in prossimità dei grandi centri urbani*; 3) *piccole città del Centro la cui economia è fondata principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria*.

**Fig. 1 – Distribuzione dei procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Sul totale di 9.004 procedimenti, 6.074 sono stati in materia di traffico di migranti e 2.930 di tratta di persone a scopo di sfruttamento (si veda Fig. 2). Circa il 67% dei procedimenti considerati, da giugno 1996 a giugno 2001, ha quindi riguardato il traffico di migranti, mentre il rimanente 33% la tratta. Assumendo che l'azione di contrasto di forze di polizia e magistratura sia stata uniforme ed egualmente efficace in materia di tratta e di traffico nel nostro paese, si potrebbe ricavare una maggior diffusione dei reati collegati al traffico di migranti. L'agevolazione organizzata all'immigrazione clandestina ed i reati connessi sarebbero più frequenti di quelli commessi nel contesto della tratta a fini di sfruttamento sessuale. È difficile dire se questa affermazione relativa al rapporto tratta/traffico sia veritiera. Si possono però avanzare almeno tre ipotesi che lasciano supporre il contrario o quantomeno contribuiscono a mitigarla, e precisamente: 1) è possibile che gran parte delle attività illecite che si trasformerebbero in sfruttamento se le vittime giungessero a destinazione vengano intercettate dalle procure di frontiera e rubricate come traffico; 2) l'attività di organizzazione dell'immigrazione clandestina è relativamente più facile da intercettare da parte delle forze di polizia e della magistratura; 3) anche in conseguenza di quanto ipotizzato al punto 2, è possibile che le forze di polizia e la magistratura concentrino i loro sforzi maggiormente sulla repressione del traffico.



Nelle prossime sezioni, per i procedimenti in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e per quelli in materia di traffico di migranti, si approfondiscono i tipi di reati che sono stati contestati, la numerosità, le caratteristiche e la distribuzione degli autori di reato e delle persone offese. Con riferimento prima alla tratta, e poi al traffico, si tenta di dare risposta ad alcune domande. Quanti sono stati e come si sono distribuiti i procedimenti? Quali reati sono stati contestati? Quante, e di quale nazionalità, sono state le persone indagate/imputate e condannate? Come si sono distribuiti sul territorio i procedimenti a carico degli autori delle nazionalità più rappresentate? E ancora: quante sono state, e di quale nazionalità, le persone offese? Come si sono distribuiti sul territorio i procedimenti con persone offese delle nazionalità più rappresentate?

## 11.1 TRATTA DI PERSONE A SCOPO DI SFRUTTAMENTO

### 11.1.1 I procedimenti

Nel periodo giugno 1996–giugno 2001, i procedimenti per reati riconducibili alla tratta di persone a scopo di sfruttamento sono stati 2.930. Come si nota dalla Tab. 2 e dalla Fig. 3, la tratta ha interessato maggiormente alcune procure italiane. In particolare la Fig. 3 consente di identificare le aree dove si è concentrato il maggior numero di procedimenti. Dall'esame della loro distribuzione è possibile distinguere tra: 1) *sfruttamento nelle grandi metropoli (o nelle zone limitrofe) e nelle ricche città industriali del Nord*. In questo primo caso rientrano, in una panoramica da sud a nord, le Procure di Palermo, Roma, Velletri, Chiavari, Savona, Cuneo, Alessandria, Torino, Milano, Brescia, Vicenza e Padova; 2) *sfruttamento in piccole città del Centro, spesso lungo la costa, la cui economia si fonda principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria*. In questo gruppo rientrano, sempre da sud e nord, le Procure di Pescara, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia, Arezzo, Pesaro e Ravenna. Si tratta soprattutto di procure presso città costiere dove la prostituzione può essere legata al turismo e all'alta densità abitativa in determinati periodi dell'anno; 3) *sfruttamento in città di frontiera*. La concentrazione di molti

procedimenti per tratta nelle procure di queste città sembrerebbe essere un effetto a margine dei grandi traffici che passano da questi punti. Ci si riferisce a procure come quelle di Lecce, Foggia, Trieste e Gorizia.

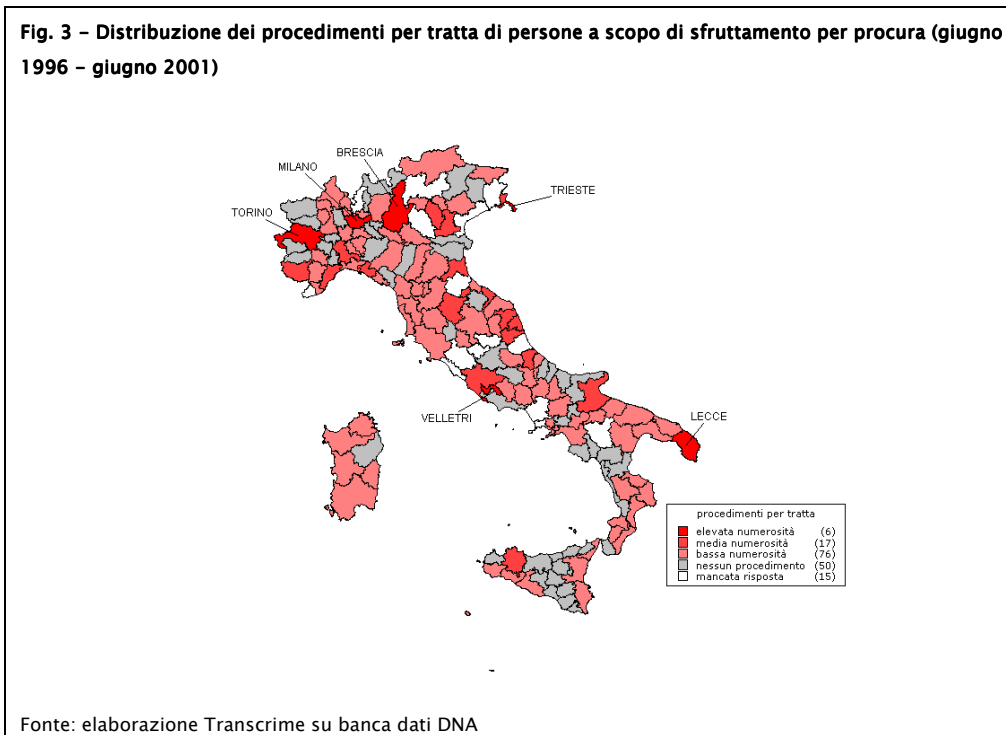
Un'ulteriore precisazione. Pur esistendo diverse forme di sfruttamento, le due principali sono quello della prostituzione e del lavoro nero. Proprio quest'indicazione può aiutare a capire la maggiore distribuzione dell'attività giudiziaria in aree dove ci sono città ricche e/o molto popolose e/o dove si raccoglie una parte rilevante della produzione industriale nazionale. È presumibile, infatti, che proprio in queste zone vi sia una forte domanda di prostituzione e/o di lavoro nero.

Tab. 2 - Procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento per procura. Valori assoluti (giugno 1996 - giugno 2001)

AGRIGENTO	1	IMPERIA	1	PRATO	17
ALBA	4	ISERNIA	1	RAGUSA	0
ALESSANDRIA	70	LA SPEZIA	2	RAVENNA	34
ANCONA	17	LAGONEGRO	0	REGGIO CALABRIA	0
AREZZO	34	LANUSEI	2	RIMINI	2
ARIANO IRPINIO	0	L'AQUILA	5	ROMA	79
ASCOLI PICENO	86	LARINO	0	ROSSANO	21
AVELLINO	0	LECCE	342	ROVERETO	5
BARI	6	LIVORNO	19	ROVIGO	0
BASSANO DEL GRAPPA	21	LOCRI	10	S. ANGELO DEI LOMBARDI	1
BENEVENTO	4	LUCCA	5	SALERNO	1
BERGAMO	25	MACERATA	80	SALUZZO	0
BIELLA	9	MANTOVA	11	SASSARI	2
BOLOGNA	4	MARSALA	7	SAVONA	41
BOLZANO	1	MATERA	14	SCIACCA	2
BRESCIA	456	MELFI	3	SIENA	1
BRINDISI	16	MESSINA	1	SIRACUSA	13
BUSTO ARSIZIO	9	MILANO	418	SULMONA	1
CAGLIARI	4	MODENA	15	TARANTO	1
CALTANISSETTA	0	MODICA	0	TEMPIO PAUSANIA	5
CAMERINO	2	MONDOVI'	8	TOLMEZZO	14
CAMPOBASSO	2	MONZA	29	TORINO	92
CASSINO	8	NOCERA INFERIORE	1	TORRE ANNUNZIATA	1
CATANIA	4	NOLA	10	TORTONA	3
CATANZARO	1	NOVARA	0	TRANI	5
CHIAVARI	34	ORISTANO	1	TRAPANI	0
CHIETI	2	ORVIETO	9	TREVISO	7
COSENZA	8	PADOVA	57	TRIESTE	123
CREMONA	1	PALERMO	77	URBINO	0
CROTONE	2	PALMI	18	VARESE	7
CUNEO	39	PARMA	2	VASTO	0
FERMO	54	PATTI	0	VELLETRI	91
FIRENZE	12	PAVIA	1	VERBANIA	2
FOGGIA	45	PERUGIA	20	VERCELLI	14
FROSINONE	2	PESARO	38	VIBO VALENTIA	3
GENOVA	19	PESCARA	32	VICENZA	44
GORIZIA	41	PISA	3	VIGEVANO	1
GROSSETO	1	PISTOIA	16	VOGHERA	4

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

**Fig. 3 – Distribuzione dei procedimenti per tratta di persone a scopo di sfruttamento per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



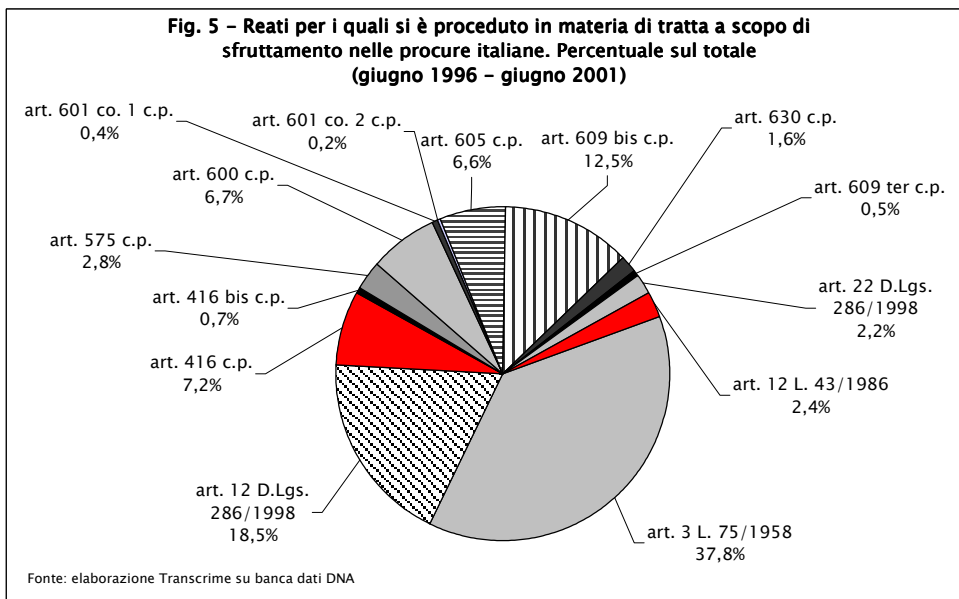
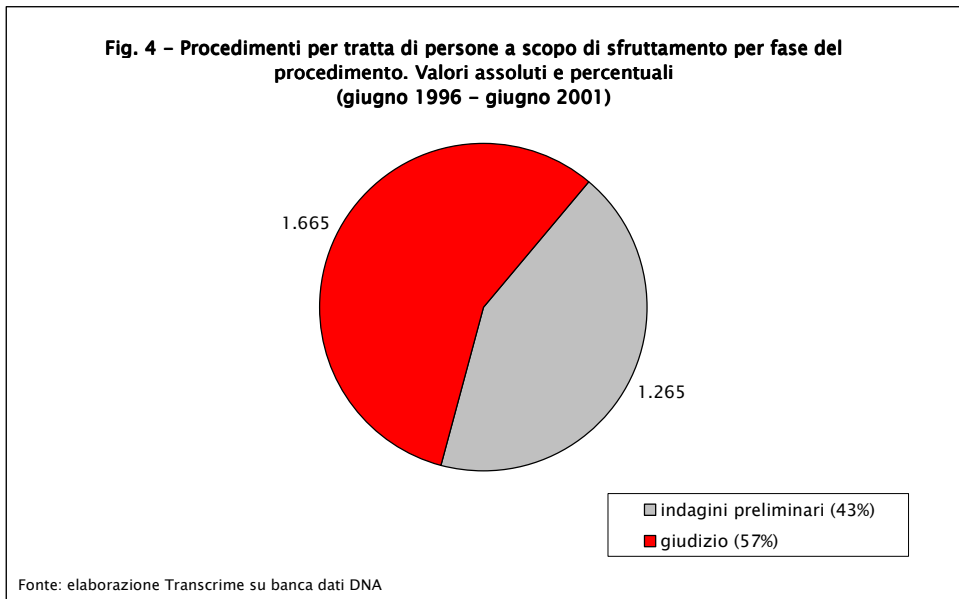
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Negli anni considerati, il 43% dei procedimenti in materia di tratta si trovava ancora alla fase delle indagini preliminari, mentre il 57% in fase di giudizio (Fig. 4). I reati contestati, come si nota dalla Fig. 5, sono stati molteplici. I più contestati:

- reati in materia di prostituzione, art. 3, l. 20 febbraio 1958, n. 75 (38% dei reati contestati);
- favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, art. 12 d.lgs. 26 luglio 1998, n. 286 (19% dei reati contestati);
- violenza sessuale, art. 609-*bis* c.p. (12 % dei reati contestati);
- associazione per delinquere, art. 416 c.p. (7% dei reati contestati);
- riduzione in schiavitù, art. 600 c.p. (7% dei reati contestati);
- sequestro di persona, art. 605 c.p. (7% dei reati contestati).

Va anche notata, come immaginabile, la presenza di reati che puniscono l'impiego illecito di manodopera extracomunitaria. Si tratta delle fattispecie penali previste dall'art. 12 della legge n. 43/1986 e dall'art. 22 della legge n. 286/1998. Siamo qui dinanzi a procedimenti per sfruttamento del lavoro nero di immigrati clandestini. Ciascuna di queste due fattispecie rappresenta il 3% dei reati contestati.

Dalla fotografia dei reati contestati nei procedimenti in materia di tratta risulta palese il ricorso sistematico alla violenza, all'intimidazione, anche in forme estreme, da parte dei criminali.



### 11.1.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate

Quanti e di che sesso e nazionalità sono stati gli autori della tratta? I dati raccolti dalla Direzione Nazionale Antimafia attraverso il monitoraggio dell'attività delle procure consentono di rispondere anche a questa domanda. È necessaria però un'avvertenza. Per le modalità di raccolta, i dati sugli autori riguardano l'insieme delle persone indagate, imputate e condannate e non è possibile disaggregarli per ciascuna categoria.

Il numero delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti alla tratta a scopo di sfruttamento è stato 7.582, di cui 1.216 di sesso femminile (circa il 16%). Come risulta dalla Tab. 3, il traffico a scopo di sfruttamento è un'attività appannaggio degli stranieri. Solo il 32,18% del totale degli

autori è risultato essere di nazionalità italiana; per il rimanente 67,82% gli autori, nel periodo considerato, sono risultati essere di nazionalità straniera.

Tab. 3 - Persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate per tratta a scopo di sfruttamento per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 - giugno 2001)

Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	% Totale
Albania	2101	161	2262	33,00	13,24	29,83
Bosnia	35	5	40	0,55	0,41	0,53
Bulgaria	43	18	61	0,68	1,48	0,80
Cina	437	70	507	6,86	5,76	6,69
Colombia	27	32	59	0,42	2,63	0,78
Croazia	15	1	16	0,24	0,08	0,21
Filippine	0	2	2	0,00	0,16	0,03
Francia	18	2	20	0,28	0,16	0,26
Germania	14	5	19	0,22	0,41	0,25
India	43	14	57	0,68	1,15	0,75
Italia	2140	300	2440	33,62	24,67	32,18
Jugoslavia	251	39	290	3,94	3,21	3,82
Lituania	3	5	8	0,05	0,41	0,11
Macedonia	40	5	45	0,63	0,41	0,59
Marocco	145	5	150	2,28	0,41	1,98
Moldavia	19	37	56	0,30	3,04	0,74
Nigeria	145	193	338	2,28	15,87	4,46
Pakistan	22	0	22	0,35	0,00	0,29
Polonia	9	19	28	0,14	1,56	0,37
Regno Unito	0	1	1	0,00	0,08	0,01
Repubblica Ceca	15	15	30	0,24	1,23	0,40
Romania	260	83	343	4,08	6,83	4,52
Russia	20	30	50	0,31	2,47	0,66
Santo Domingo	12	16	28	0,19	1,32	0,37
Serbia	6	1	7	0,09	0,08	0,09
Slovacchia	2	14	16	0,03	1,15	0,21
Slovenia	57	7	64	0,90	0,58	0,84
Sri Lanka	11	0	11	0,17	0,00	0,15
Turchia	65	0	65	1,02	0,00	0,86
Ucraina	25	35	60	0,39	2,88	0,79
Ungheria	14	16	30	0,22	1,32	0,40
Tunisia	52	10	62	0,82	0,82	0,82
Altri	320	75	395	5,03	6,17	5,21
Totale	6366	1216	7582	100,00	100,00	100,00

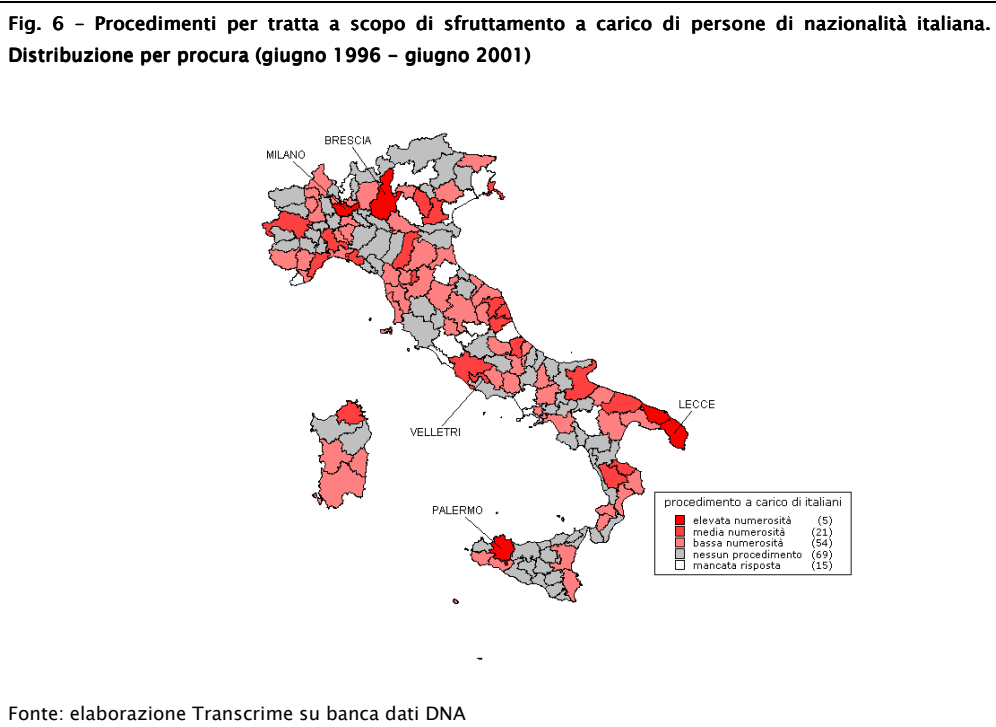
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

A parte gli autori di nazionalità italiana che, come già scritto, sono stati il 32,18% del totale, a dimostrazione che la popolazione autoctona ha avuto un ruolo nei processi di sfruttamento, le nazionalità più rappresentate fra gli autori sono state l'albanese (1.201 persone, 29,83% del totale), la cinese (437 persone, 6,69% del totale), la rumena (260 persone, 4,52% del totale) e la nigeriana (338 persone, 4,46% del totale).

Per quanto riguarda la nazionalità nigeriana, va fatta notare l'elevata percentuale di donne sul totale degli autori (193 persone su 338, cioè il 57,1%). Le nigeriane rappresentano anche il 15,87% del totale delle femmine indagate/imputate/condannate per reati in materia di tratta. Questa è una conferma del carattere prettamente femminile dello sfruttamento della prostituzione nigeriana. Un altro dato interessante è poi la forte presenza di donne tra gli autori di reato di nazionalità rumena (83 su 343, il 24,19% del totale). Il dato meriterebbe un'analisi più approfondita per capire il ruolo delle donne rumene nei processi di sfruttamento.

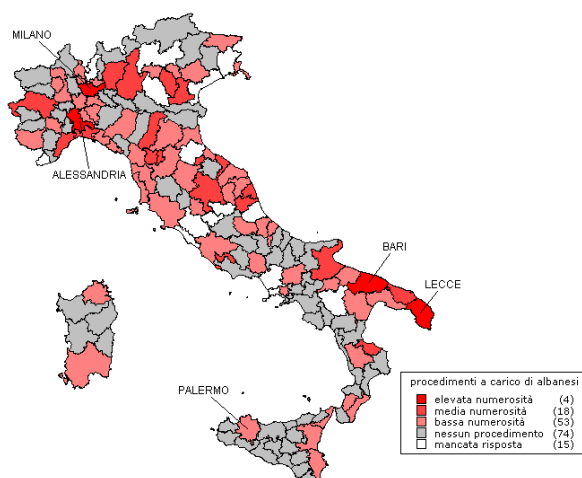
Le Figg. 6–10 mostrano le procure dove si sono distribuiti i procedimenti a carico delle cinque nazionalità più coinvolte (italiana, albanese, cinese, nigeriana e rumena). Queste mappe consentono di fare alcune osservazioni sia sulla tipologia di tratta posta in essere (prostituzione/lavoro nero), sia sulla mobilità dei diversi gruppi criminali sul territorio.

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di tratta a carico di cittadini italiani sono state Palermo, Lecce, Velletri, Milano e Brescia (Fig. 6). Il coinvolgimento di italiani, si è registrato anche in altre procure dove la numerosità è media. Ciò lascia supporre che si sia trattato di forme di sfruttamento dove gli italiani sono stati implicati come ultimo anello della catena: o acquirenti delle donne da sfruttare nei night, o sfruttatori in collaborazione con altre etnie di trafficanti o, ancora, fornitori di servizi su richiesta e in posizione gregaria rispetto ad altre mafie straniere. Quest'ultimo è sicuramente il caso della Procura di Lecce, dove le interviste con i magistrati (si veda capitolo 12) hanno confermato il contributo apportato da criminali italiani ai trafficanti che attraversano il canale di Otranto.



Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di tratta a carico di cittadini albanesi sono state Lecce, Bari, Alessandria, Milano e Brescia (Fig. 7). Si trovano comunque procedimenti a carico di albanesi in molte altre procure dell'Italia centrale e meridionale, a conferma di una presenza diffusa sul territorio. Quanto ai procedimenti a carico di albanesi nell'attività di procure come Lecce e Bari, è facile comprenderne i motivi. La diffusione capillare dei procedimenti in altre città italiane è motivata dal fatto che gli albanesi hanno ormai acquisito il controllo della prostituzione delle connazionali e delle donne provenienti dall'Europa dell'Est (come si vedrà anche nel capitolo 12).

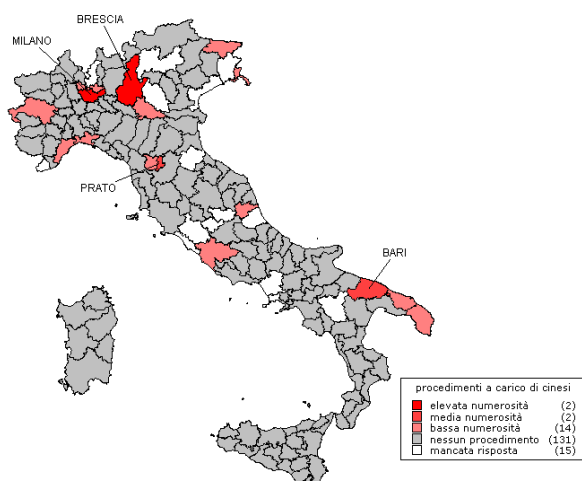
**Fig. 7 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti a carico di cittadini cinesi in materia di tratta (si veda Fig. 8) sono state Bari, Prato, Milano e Brescia. In queste città, come nelle altre dove questa nazionalità è rappresentata nell'attività delle procure, i cinesi si dedicano soprattutto allo sfruttamento dei propri connazionali nel lavoro nero. Sembra importante sottolineare che la presenza di autori cinesi si è concentrata in poche e ben delimitate aree del territorio. Ciò a ulteriore dimostrazione della stanzialità di questa comunità.

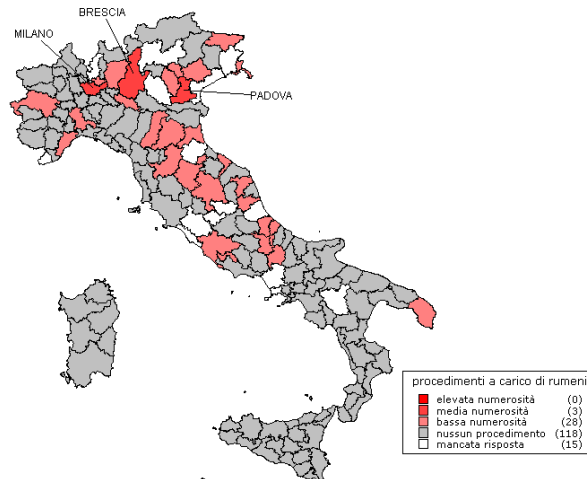
**Fig. 8 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità cinese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti a carico di cittadini rumeni in materia di tratta (Fig. 9) sono state Milano, Brescia e Padova. La tratta a scopo di sfruttamento operata da rumeni si localizza principalmente nel Centro e al Nord.

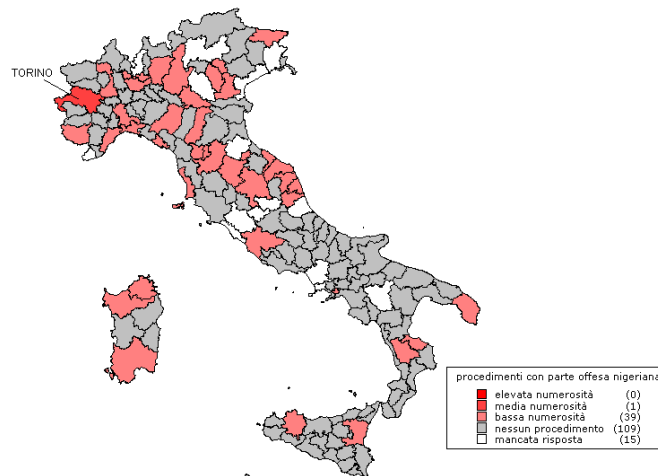
**Fig. 9 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

La procura con la maggior numerosità di procedimenti a carico di cittadini nigeriani in materia di tratta (Fig. 10) è stata Torino. La tratta con autori nigeriani è diffusa soprattutto nel Centro e nel Settentrione, anche se alcuni procedimenti sono stati condotti in procure meridionali (isole comprese).

**Fig. 10 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento a carico di persone di nazionalità nigeriana. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

## 11.1.3 Le persone offese

Il totale delle persone offese nei procedimenti per reati inerenti alla tratta è stato 2.741 (si veda Tab. 4). Come è facile da immaginare, si tratta in maggioranza di persone di sesso femminile: 2.217 su un totale di 2.741, pari all'80,88%. È chiaro che le donne, nell'ambito della tratta, sono i soggetti deboli per eccellenza. Dalla Tab. 4 però si nota, per talune nazionalità, anche lo sfruttamento di soggetti di sesso maschile. È ragionevole ipotizzare che in questo caso essi siano non solo soggetti sfruttati nella prostituzione, ma anche individui costretti a ripagare, lavorando in nero, i debiti contratti per le operazioni di traffico. Quest'ultima affermazione è confermata, ad esempio, con riferimento alla nazionalità cinese, dove si trovano 48 maschi su un totale di 63 persone offese (cioè il 76,2% del totale). Si tratta probabilmente di cinesi sfruttati in ristoranti e imprese appartenenti a connazionali.

Tab. 4 – Persone offese nei procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 – giugno 2001)

Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	%Totale
Albania	88	566	654	16,79	25,53	23,86
Bosnia	0	6	6	0,00	0,27	0,22
Bulgaria	5	27	32	0,95	1,22	1,17
Cina	48	15	63	9,16	0,68	2,30
Colombia	12	56	68	2,29	2,53	2,48
Croazia	10	5	15	1,91	0,23	0,55
Filippine	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Francia	3	8	11	0,57	0,36	0,40
Germania	5	15	20	0,95	0,68	0,73
India	3	0	3	0,57	0,00	0,11
Jugoslavia	52	72	124	9,92	3,25	4,52
Lituania	1	5	6	0,19	0,23	0,22
Macedonia	4	13	17	0,76	0,59	0,62
Marocco	17	50	67	3,24	2,26	2,44
Moldavia	13	131	144	2,48	5,91	5,25
Nigeria	19	211	230	3,63	9,52	8,39
Pakistan	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Polonia	2	38	40	0,38	1,71	1,46
Regno Unito	0	2	2	0,00	0,09	0,07
Repubblica Ceca	2	60	62	0,38	2,71	2,26
Romania	87	216	303	16,60	9,74	11,05
Russia	6	116	122	1,15	5,23	4,45
Santo Domingo	1	23	24	0,19	1,04	0,88
Serbia	0	4	4	0,00	0,18	0,15
Slovacchia	0	13	13	0,00	0,59	0,47
Slovenia	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Sri Lanka	10	1	11	1,91	0,05	0,40
Turchia	0	1	1	0,00	0,05	0,04
Ucraina	8	145	153	1,53	6,54	5,58
Ungheria	0	93	93	0,00	4,19	3,39
Tunisia	27	13	40	5,15	0,59	1,46
Altri	101	309	410	19,27	13,94	14,96
<b>Totale</b>	<b>524</b>	<b>2217</b>	<b>2741</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese sono: l'albanese (654 persone offese, 23,86% del totale), la rumena (303 persone offese, 11,05% del totale), la nigeriana (230 persone offese, 8,39% del totale), l'ucraina (153 persone offese, 5,58% del totale), la moldava (144 persone offese, 5,25% del totale).

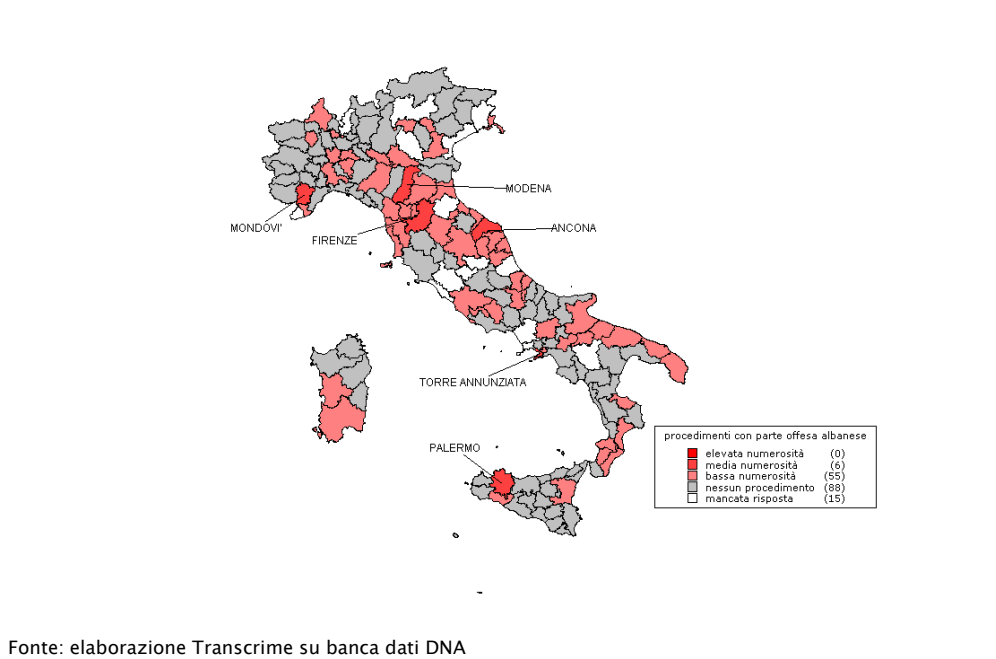
Le Figg. 11–15 mostrano le procure dove si sono concentrati i procedimenti con persone offese delle cinque nazionalità più rappresentate nel quinquennio di

riferimento. Queste mappe permettono di fotografare i luoghi dello sfruttamento in relazione alle etnie sfruttate. Sorge spontaneo chiedersi se sia possibile che alcune nazionalità di persone offese si concentrino maggiormente in alcune aree italiane. Se la risposta è positiva, occorre interrogarsi sul perché ed intervenire su quelle aree e su quelle nazionalità con strumenti preventivi e di supporto alle vittime.

I procedimenti riguardanti persone offese di nazionalità albanese (Fig. 11), a parte i picchi nelle procure di Palermo, Torre Annunziata, Ancona, Firenze, Modena e Mondovì, si sono distribuiti in modo uniforme, con una maggiore concentrazione nel Centro. Considerando che le vittime albanesi di sesso femminile sono 654, pari al 23,86% del totale, si può affermare che la tratta di donne albanesi sia un problema serio.

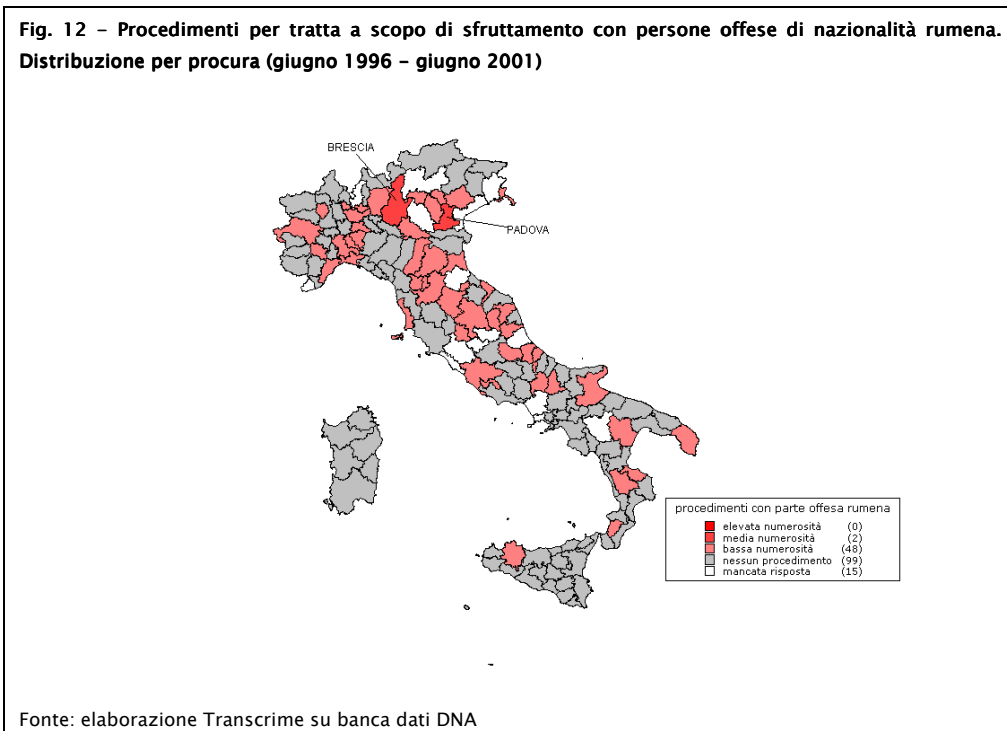
È poi interessante confrontare la Fig. 11 con la Fig. 7 sulla distribuzione dei procedimenti a carico di persone indagate, imputate e condannate di nazionalità albanese. Soprattutto al Nord risulta una maggiore distribuzione di procedimenti a carico di albanesi rispetto a procedimenti con persone offese albanesi. In alcune procure ci sono anzi procedimenti a carico di albanesi e nessun procedimento con vittime albanesi. Se ne deduce che ci sono molti sfruttatori albanesi di persone non albanesi. Ciò a conferma di una loro quasi indiscussa *leadership* nello sfruttamento della prostituzione.

**Fig. 11 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



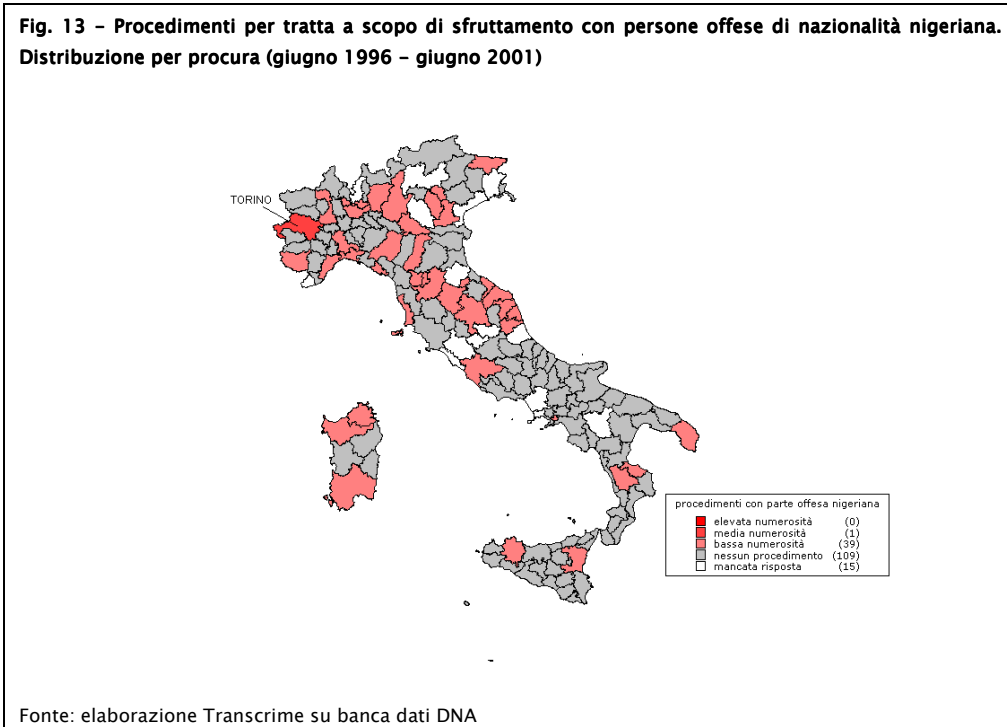
I procedimenti con persone offese rumene (Fig. 12), a parte i picchi nelle Procure di Brescia e Padova, si sono concentrati nel Centro e nel Nord. Si può trattare sia di sfruttamento di prostituzione ad opera di connazionali e di albanesi, sia di casi di sfruttamento della manodopera in nero. Quest'ultima affermazione può essere condivisa osservando il dato sul numero delle persone offese rumene di sesso maschile: 87 su un totale di 303. Ciò corrisponde al 28,71% delle persone rumene offese e al 16,60% del totale delle vittime di sesso maschile.

**Fig. 12 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Passando alle vittime nigeriane, come si vede nella Fig. 13, il maggior numero di procedimenti è stato a Torino. Procedimenti con vittime nigeriane sono poi distribuiti soprattutto al Centro e al Nord.

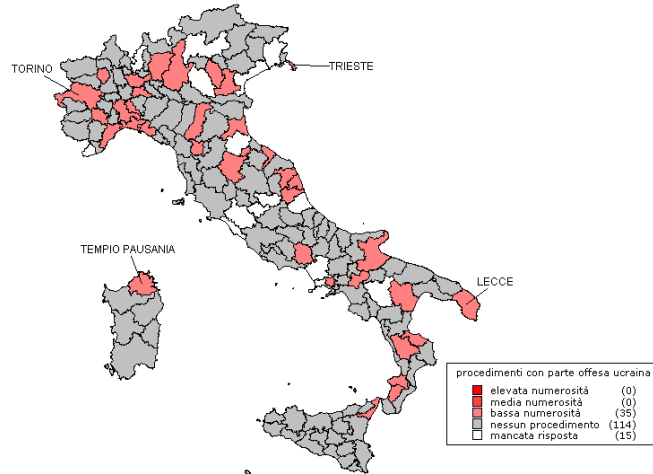
**Fig. 13 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità nigeriana. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Se si confronta la Fig. 13 con la Fig. 10 sulla distribuzione dei procedimenti a carico di persone indagate, imputate e condannate di nazionalità nigeriana, il risultato è una perfetta coincidenza, a dimostrazione di quanto la prostituzione nigeriana sia un fenomeno infraetnico.

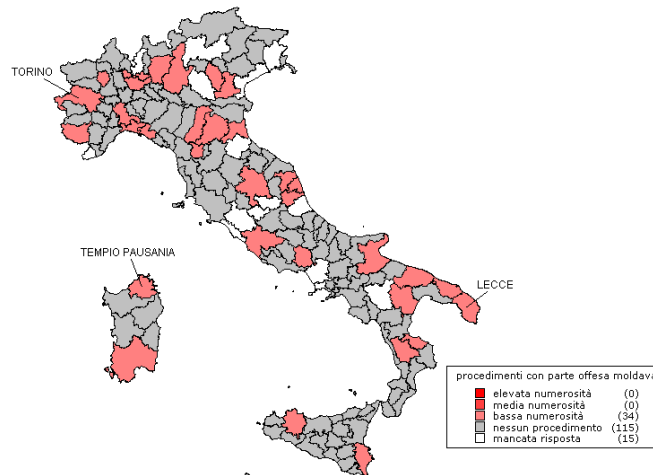
Con riferimento alle persone offese provenienti dall'Ucraina e dalla Moldavia (Figg. 14 e 15), i procedimenti, seppur poco numerosi, sono diffusi in varie aree del paese.

**Fig. 14 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità ucraina. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

**Fig. 15 – Procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento con persone offese di nazionalità moldava. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Il confronto tra le Figg. 14-15 e la Fig. 7 sulla distribuzione dei procedimenti a carico di persone indagate, imputate e condannate di nazionalità albanese, denota una certa coincidenza. È possibile così ipotizzare che parte delle vittime ucraine e moldave sia sfruttata da albanesi.

#### 11.1.4 Una stima delle vittime della tratta

Dai dati sopra riportati si può tentare di stimare il numero reale di vittime di tratta nel periodo giugno 1996–giugno 2001. Al fine di raggiungere tale risultato è tuttavia necessaria una breve premessa.

Sia nell'Unione europea sia in Italia, sono pochi gli studi sulle stime delle vittime della tratta che spiegano la metodologia usata per produrre i dati<sup>252</sup>. Un monitoraggio dell'attività giudiziaria come quello effettuato da questo progetto o, più in generale, statistiche giudiziarie con dati sulle persone offese non solo offrono informazioni sulle vittime, ma rendono anche più accessibile la quantificazione dei fenomeni. Le informazioni ufficiali sul numero delle vittime nei procedimenti giudiziari rappresentano un importante punto di partenza per stimare il dato reale. Basterebbe calcolare, con l'aiuto di esperti o partendo dai risultati delle indagini di vittimizzazione, il rapporto tra le vittime che entrano in contatto con la giustizia e quelle che non lo fanno (cioè, *il numero oscuro delle vittime*). Sulla base di una definizione ragionevole di questo rapporto<sup>253</sup>, si produrrebbero in questo modo stime attendibili.

Questo processo logico è stato già evidenziato da uno studio dell'IOM sul traffico di donne in Austria<sup>254</sup>, paese in cui a) il reato di traffico di donne è previsto espressamente nel codice penale e b) si raccolgono dati ufficiali sulle persone offese. Questa ricerca dichiarava che, nel periodo in esame (1990–1994), le vittime della tratta a scopo di prostituzione registrate dalle statistiche ufficiali erano state 751, aggiungendo che il numero reale poteva essere di gran lunga superiore rispetto a quello mostrato dalle statistiche stesse<sup>255</sup>. È come dire che i numeri delle vittime presenti nelle statistiche ufficiali rappresentano solo la punta di un iceberg, ma sono comunque una fonte utile per calcolare la parte sommersa dell'iceberg.

Un punto di partenza per definire il rapporto tra il numero di persone offese registrate da questo monitoraggio per reati di tratta/numero reale di vittime della tratta può essere rappresentato da una recente indagine di vittimizzazione per reati a sfondo sessuale condotta in Gran Bretagna<sup>256</sup>. Per questo tipo di reati solo due vittime su dieci entrano in contatto con le autorità. Il rapporto tra le persone offese registrate dalle statistiche ufficiali e quelle che non lo sono è cioè di 1/5. Considerando a) la mancanza di fiducia nelle autorità da parte delle vittime della tratta, b) la loro condizione di illegalità ed isolamento; c) la totale sottomissione ai

---

<sup>252</sup> Si veda IOM – Migration Information Programme (MIP), *Trafficking in Women to Austria for Sexual Exploitation*, IOM, Ginevra, giugno 1996; G.J.N. Bruinsma, G. Meershoek, "Organised Crime and Trafficking in Women from Eastern Europe in the Netherlands", in P. Williams (a cura di), *Illegal Immigration and Commercial Sex: The New Slave Trade*, Frank Cass, Londra, 1999; L. Kelly, L. Regan, *Stopping Traffic: Exploring the Extent of, and Responses to, Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the UK*, Police Research Series, Paper 125, Home Office, Londra, 2000; F. Carchedi, A. Picciolini, G. Mottura, G. Campani (a cura di), *op. cit.*

<sup>253</sup> A tale proposito si veda Transcrime, *op. cit.*

<sup>254</sup> IOM – Migration Information Programme (MIP), *Trafficking in Women to Austria for Sexual Exploitation*, *cit.*

<sup>255</sup> *Ivi*, p. 32.

<sup>256</sup> Si veda A. Myhill, J. Hallen, *Rape and Sexual Assault of Women: the Extent and Nature of the Problem. Findings from the British Crime Survey*, Home Office Research Study n. 237, Home Office, Londra, marzo 2002.

trafficienti, e) il carattere nascosto della tratta, si può ipotizzare che in questo caso il rapporto sia molto più basso.

Sulla base di quanto detto, sembra ragionevole che il rapporto tra il numero di persone offese registrate da questo monitoraggio per reati di tratta/numero reale di vittime oscilli tra 1/10 e 1/20.

Il criterio di stima logica suggerito porta a quantificare per difetto le vittime reali della tratta in Italia, nel periodo tra giugno 1996 e giugno 2001, da un minimo di 27.410 ad uno massimo di 54.820 (si veda, anche per i dettagli relativi a nazionalità e sesso, la Tab. 5).

Tab. 5 - Persone offese nei procedimenti per tratta a scopo di sfruttamento e stime delle vittime della tratta per nazionalità (giugno 1996 - giugno 2001)

Nazionalità	Persone offese nei procedimenti			Stime delle vittime di tratta					
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi		Femmine		Totale	
				Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Albania	88	566	654	880	1760	5660	11320	6540	13080
Bosnia	0	6	6	0	0	60	120	60	120
Bulgaria	5	27	32	50	100	270	540	320	640
Cina	48	15	63	480	960	150	300	630	1260
Colombia	12	56	68	120	240	560	1120	680	1360
Croazia	10	5	15	100	200	50	100	150	300
Filippine	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Francia	3	8	11	30	60	80	160	110	220
Germania	5	15	20	50	100	150	300	200	400
India	3	0	3	30	60	0	0	30	60
Jugoslavia	52	72	124	520	1040	720	1440	1240	2480
Lituania	1	5	6	10	20	50	100	60	120
Macedonia	4	13	17	40	80	130	260	170	340
Marocco	17	50	67	170	340	500	1000	670	1340
Moldavia	13	131	144	130	260	1310	2620	1440	2880
Nigeria	19	211	230	190	380	2110	4220	2300	4600
Pakistan	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Polonia	2	38	40	20	40	380	760	400	800
Regno Unito	0	2	2	0	0	20	40	20	40
Repubblica Ceca	2	60	62	20	40	600	1200	620	1240
Romania	87	216	303	870	1740	2160	4320	3030	6060
Russia	6	116	122	60	120	1160	2320	1220	2440
Santo Domingo	1	23	24	10	20	230	460	240	480
Serbia	0	4	4	0	0	40	80	40	80
Slovacchia	0	13	13	0	0	130	260	130	260
Slovenia	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Sri Lanka	10	1	11	100	200	10	20	110	220
Turchia	0	1	1	0	0	10	20	10	20
Ucraina	8	145	153	80	160	1450	2900	1530	3060
Ungheria	0	93	93	0	0	930	1860	930	1860
Tunisia	27	13	40	270	540	130	260	400	800
Altri	101	309	410	1010	2020	3090	6180	4100	8200
<b>Totale</b>	<b>524</b>	<b>2217</b>	<b>2741</b>	<b>5240</b>	<b>10480</b>	<b>22170</b>	<b>44340</b>	<b>27410</b>	<b>54820</b>

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

## 11.2 TRAFFICO DI MIGRANTI

### 11.2.1 I procedimenti

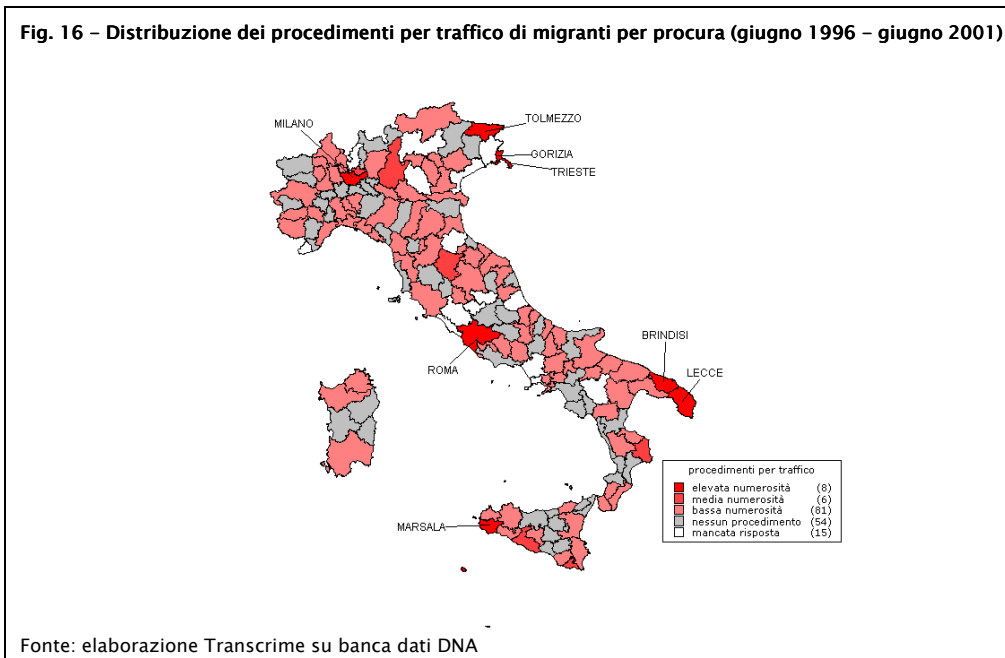
Il numero di procedimenti per reati riconducibili al traffico di migranti è stato, nell'arco di tempo considerato, 6.074. Come si nota dalla Tab. 6 e dalla Fig. 16, il traffico ha interessato alcune procure italiane in particolare. La Fig. 16 evidenzia le procure dove si è concentrato il maggior numero di procedimenti. Si tratta di: 1) procure di *città di frontiera, poste su confini terrestri o marittimi*, punti di accesso in Italia sulle rotte del traffico. Nel caso specifico, da sud a nord, sono Marsala (154 procedimenti), Lecce (604), Brindisi (540), Trieste (2.042), Gorizia (817) e Tolmezzo (341); 2) le procure dei due *grandi scali aeroportuali italiani*, cioè Roma (143 procedimenti) e Milano (487).

Tab. 6 - Procedimenti per traffico di migranti per procura. Valori assoluti (giugno 1996 - giugno 2001)

AGRIGENTO	74	IMPERIA	0	PRATO	10
ALBA	2	ISERNIA	0	RAGUSA	11
ALESSANDRIA	2	LA SPEZIA	3	RAVENNA	3
ANCONA	17	LAGONEGRO	1	REGGIO CALABRIA	3
AREZZO	68	LANUSEI	0	RIMINI	0
ARIANO IRPINIO	3	L'AQUILA	0	ROMA	143
ASCOLI PICENO	19	LARINO	3	ROSSANO	5
AVELLINO	13	LECCE	604	ROVERETO	2
BARI	1	LIVORNO	0	ROVIGO	1
BASSANO DEL GRAPPA	16	LOCRI	15	S. ANGELO DEI LOMBARDI	0
BENEVENTO	2	LUCCA	6	SALERNO	0
BERGAMO	28	MACERATA	17	SALUZZO	3
BIELLA	4	MANTOVA	15	SASSARI	1
BOLOGNA	9	MARSALA	154	SAVONA	25
BOLZANO	8	MATERA	8	SCIACCA	6
BRESCIA	61	MELFI	5	SIENA	0
BRINDISI	540	MESSINA	0	SIRACUSA	7
BUSTO ARSIZIO	23	MILANO	487	SULMONA	16
CAGLIARI	3	MODENA	2	TARANTO	2
CALTANISSETTA	1	MODICA	32	TEMPIO PAUSANIA	2
CAMERINO	0	MONDOVI'	0	TOLMEZZO	341
CAMPOBASSO	1	MONZA	48	TORINO	20
CASSINO	3	NOCERA INFERIORE	3	TORRE ANNUNZIATA	3
CATANIA	1	NOLA	17	TORTONA	2
CATANZARO	0	NOVARA	1	TRANI	8
CHIAVARI	1	ORISTANO	0	TRAPANI	6
CHIETI	6	ORVIETO	9	TREVISO	1
COSENZA	1	PADOVA	14	TRIESTE	2042
CREMONA	7	PALERMO	28	URBINO	1
CROTONE	32	PALMI	10	VARESE	29
CUNEO	1	PARMA	1	VASTO	8
FERMO	0	PATTI	2	VELLETRI	1
FIRENZE	4	PAVIA	0	VERBANIA	3
FOGGIA	6	PERUGIA	15	VERCELLI	9
FROSINONE	23	PESARO	3	VIBO VALENTIA	0
GENOVA	24	PESCARA	12	VICENZA	1
GORIZIA	817	PISA	0	VIGEVANO	0
GROSSETO	1	PISTOIA	21	VOGHERA	1

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

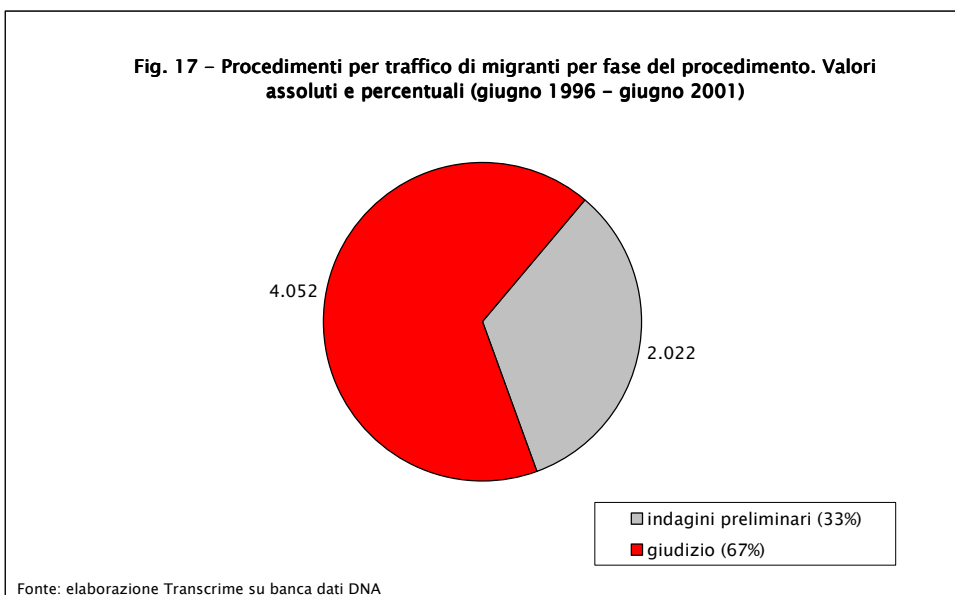
**Fig. 16 – Distribuzione dei procedimenti per traffico di migranti per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**

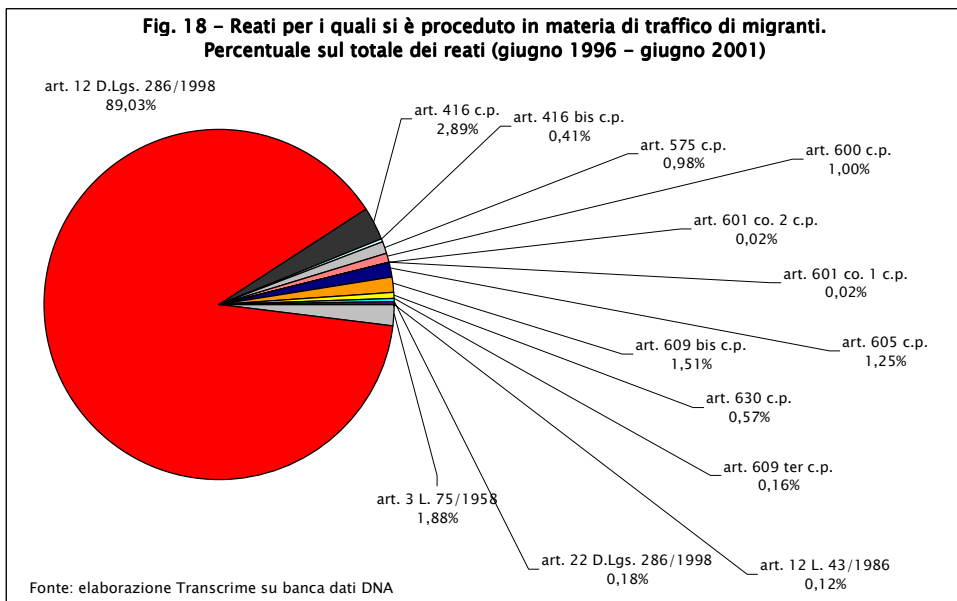


La concentrazione dei procedimenti in un ristretto gruppo di procure che si trovano su alcune delle tradizionali rotte di traffico suggerisce due ipotesi antitetiche: 1) è possibile che queste rotte siano consolidate e, nonostante i rischi, i trafficanti continuino ad usarle modificandole solo leggermente a seconda di necessità contingenti; 2) è possibile che le nuove procure – dove il traffico si potrebbe essere spostato in conseguenza dell'attività di contrasto operata dalle procure poste sulle vecchie rotte – non siano pronte ad affrontare il fenomeno. Questa scarsa capacità di azione farebbe sì che i traffici non vengano registrati da una mappatura dell'attività delle procure.

Negli anni considerati, il 33% dei procedimenti in materia di traffico si trovava ancora nella fase delle indagini preliminari, mentre il 67% in fase di giudizio (Fig. 17). La Fig. 18 evidenzia come l'articolo 12 del decreto legislativo n. 286/1998 sia la fattispecie di reato più utilizzata per reprimere il traffico di migranti. L'89% del totale dei reati contestati è riconducibile a questa fattispecie. Gli altri reati contestati rappresentano quote marginali.

**Fig. 17 – Procedimenti per traffico di migranti per fase del procedimento. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 – giugno 2001)**





### 11.2.2 Le persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate

Il numero totale delle persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate per reati inerenti al traffico di migranti nel periodo considerato è stato 7.540, di cui 801 di sesso femminile, pari al 10,62% (si veda Tab. 7). Ad un primo confronto con i procedimenti in materia di tratta, si possono fare due considerazioni:

1. le donne che commettono reati di traffico sono, in proporzione, meno delle donne che commettono reati di tratta. Nel traffico le donne autrici di reato sono il 10,62% del totale, nella tratta il 16%;
2. in 6.074 procedimenti per traffico le persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate sono 7.540. Si ricava una media a procedimento di poco più di una persona (1,24). Si può dedurre che i procedimenti per traffico sono raramente a carico di gruppi criminali e più spesso riguardano singoli *passeurs*, ultimo anello, più visibile, della catena. Quest'aspetto risalta ancora di più se si opera un confronto con i casi di tratta. Qui, in 2.930 procedimenti, le persone sottoposte ad indagini/imputate e condannate sono state 7.582, con una media per procedimento di 2,59. Quanto emerge da questi numeri non sembra fotografare la realtà, ma piuttosto l'azione delle procure che raramente riescono ad investigare sull'intero e complesso processo del traffico. Il traffico di migranti infatti è spesso attività illegale più organizzata della tratta a scopo di sfruttamento.

Tab. 7 - Persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate per traffico di migranti per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 - giugno 2001)

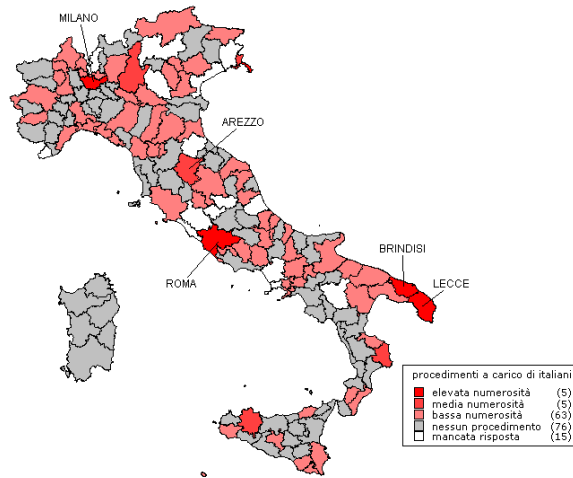
Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	% Totale
Albania	1370	58	1428	20,33	7,24	18,94
Bosnia	88	6	94	1,31	0,75	1,25
Bulgaria	38	3	41	0,56	0,37	0,54
Cina	510	73	583	7,57	9,11	7,73
Colombia	21	10	31	0,31	1,25	0,41
Croazia	88	11	99	1,31	1,37	1,31
Filippine	33	17	50	0,49	2,12	0,66
Francia	16	1	17	0,24	0,12	0,23
Germania	28	3	31	0,42	0,37	0,41
India	56	6	62	0,83	0,75	0,82
Italia	1842	266	2108	27,33	33,21	27,96
Jugoslavia	423	31	454	6,28	3,87	6,02
Lituania	1	0	1	0,01	0,00	0,01
Macedonia	151	3	154	2,24	0,37	2,04
Marocco	222	3	225	3,29	0,37	2,98
Moldavia	31	16	47	0,46	2,00	0,62
Nigeria	26	13	39	0,39	1,62	0,52
Pakistan	42	1	43	0,62	0,12	0,57
Polonia	27	15	42	0,40	1,87	0,56
Regno Unito	4	1	5	0,06	0,12	0,07
Repubblica Ceca	20	3	23	0,30	0,37	0,31
Romania	565	64	629	8,38	7,99	8,34
Russia	10	9	19	0,15	1,12	0,25
Santo Domingo	0	2	2	0,00	0,25	0,03
Serbia	9	0	9	0,13	0,00	0,12
Slovacchia	3	0	3	0,04	0,00	0,04
Slovenia	216	20	236	3,21	2,50	3,13
Sri Lanka	44	1	45	0,65	0,12	0,60
Turchia	168	2	170	2,49	0,25	2,25
Ucraina	21	12	33	0,31	1,50	0,44
Ungheria	37	3	40	0,55	0,37	0,53
Tunisia	166	35	201	2,46	4,37	2,67
Altro	463	113	576	6,87	14,11	7,64
Totale	6739	801	7540	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Il traffico di migranti, come la tratta, è un'attività saldamente in mano a persone straniere, che rappresentano il 72,04% del totale degli autori. Solo il 27,96% è italiano. A parte gli italiani, che, come accade per la tratta e come emerge anche dai risultati delle interviste ai pubblici ministeri (si veda capitolo 12), offrono prestazioni di supporto agli stranieri, le nazionalità più rappresentate fra gli autori sono state l'albanese (1.428 persone, 18,94% del totale), la rumena (629 persone, 8,34% del totale), la cinese (583 persone, 7,73% del totale) e la jugoslava (454 persone, 6,02% del totale). Le Figg. 19-23 mostrano le procure dove si sono concentrati i procedimenti a carico delle cinque nazionalità più coinvolte (italiana, albanese, rumena, cinese e jugoslava).

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di traffico a carico di italiani sono state Lecce, Brindisi, Roma, Arezzo e Milano (Fig. 19). A Lecce e Brindisi, come risulta anche dalle interviste ai procuratori (si veda capitolo 12), gli italiani forniscono una serie di servizi ai trafficanti stranieri. Questi servizi variano dal trasporto su taxi all'accompagnamento come scorte, a forme di accoglienza per i clandestini. In queste attività risultano implicati anche malviventi che una volta vivevano dei proventi del piccolo contrabbando. In città come Roma e Milano si possono ipotizzare connivenze tra gruppi criminali e società di viaggi, agenti delle forze dell'ordine che operano negli aeroporti ed albergatori.

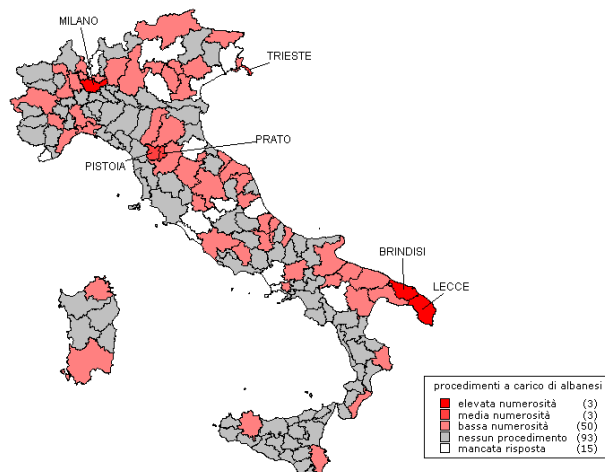
**Fig. 19 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità italiana. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le procure con la maggior numerosità di procedimenti in materia di traffico a carico di cittadini albanesi sono state Brindisi, Lecce, Prato, Pistoia e Milano (Fig. 20). I procedimenti a carico di albanesi sono comunque distribuiti in diverse parti del territorio. Come per la tratta, buona parte delle attività di traffico degli albanesi passano per Lecce e Bari. I procedimenti in altre città della costa rivelano attività di traffico verso zone adriatiche diverse da quelle pugliesi.

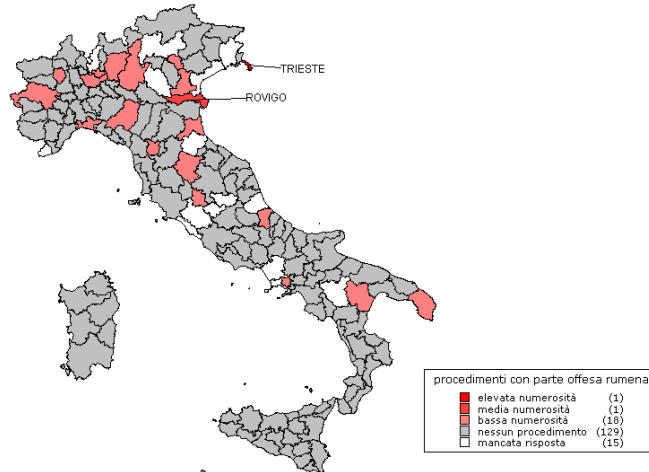
**Fig. 20 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Gli autori rumeni sono presenti principalmente nei procedimenti delle procure settentrionali ed i processi a carico di trafficanti rumeni si sono concentrati soprattutto a Trieste e Rovigo (Fig. 21).

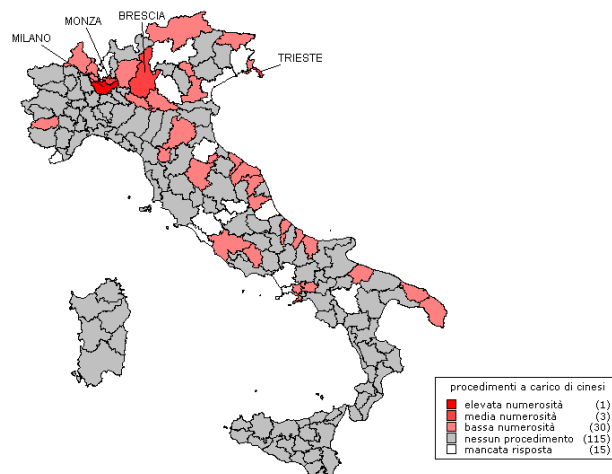
**Fig. 21 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

I procedimenti a carico di cittadini cinesi, distribuiti in molte zone d'Italia, si concentrano principalmente nelle procure di Milano, Monza, Brescia e Trieste (si veda Fig. 22). Queste città sono i punti strategici per il loro traffico. In esse si trovano le teste di ponte dell'organizzazione criminale che dirige l'intero processo dalla madrepatria fino alla destinazione.

**Fig. 22 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità cinese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**

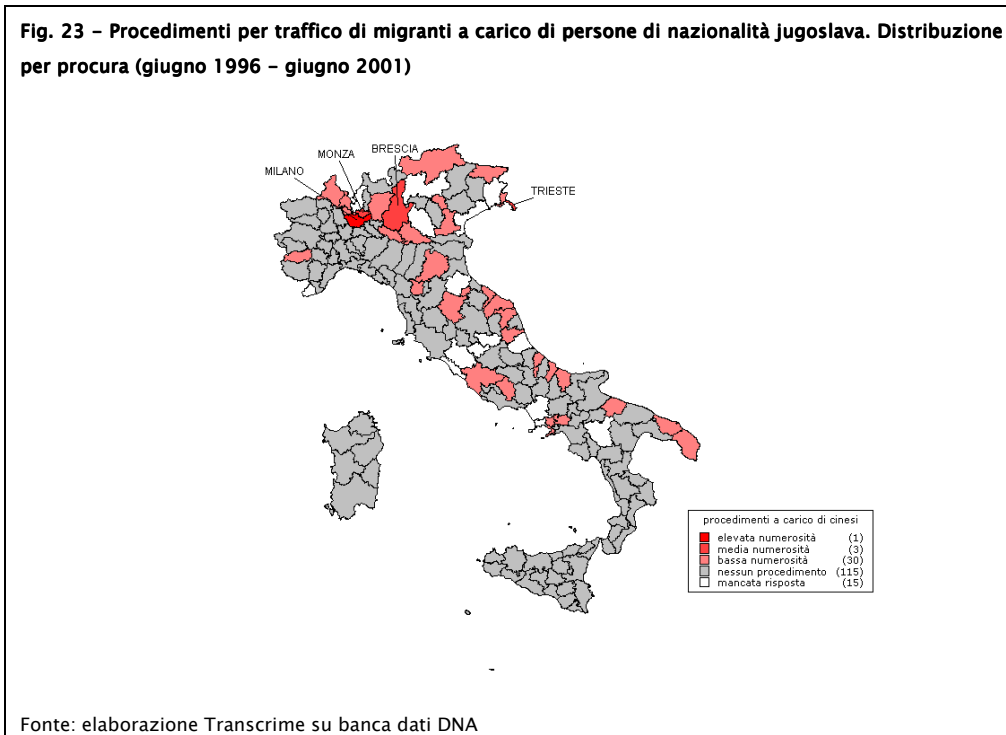


Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

I cinesi possono arrivare via aereo su Milano ed in questo caso i trafficanti si trovano in loco o nelle città limitrofe, oppure possono giungere attraverso la rotta dell'Est passando per la Slovenia.

Infine, i procedimenti di traffico a carico di cittadini jugoslavi sono sparsi in varie parti del territorio, ma sono più numerosi a Milano, Monza e Brescia (Fig. 23).

**Fig. 23 – Procedimenti per traffico di migranti a carico di persone di nazionalità jugoslava. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



### 11.2.3 Le persone offese

Il totale delle persone offese nei procedimenti per reati di traffico di migranti è stato, nel periodo considerato, 4.262 (si veda Tab. 8). 3.662, cioè l'85,92%, sono individui di sesso maschile, mentre 600 sono di sesso femminile, equivalenti al 14,08%. Ad essere trafficati sono quindi soprattutto gli uomini, e ciò vale indifferentemente per tutte le etnie.

In questa sede è opportuno esplicitare alcune considerazioni nascenti dal confronto tra: a) il numero totale delle persone offese per reati di traffico (4.262) e quelle offese per reati di tratta (2.741) e b) il numero di procedimenti per reati di traffico (6.074) e per reati di tratta (2.930). Esse sono:

- *risulta probabile che le vittime del traffico vengano a contatto con l'autorità giudiziaria meno delle vittime della tratta*, ossia la probabilità che esse vengano registrate dall'autorità è minore rispetto a quelle delle vittime della tratta. Una spiegazione può essere ricercata considerando alcuni fattori: a) la permanenza delle vittime in Italia è generalmente breve, perché sono spesso respinte alle frontiere o espulse; b) l'elevata mobilità di queste persone le rende difficilmente rintracciabili dopo i primi interrogatori; c) spesso le vittime arrivano in gruppi

consistenti e ciò ostacola materialmente la possibilità che vengano considerate come persone offese ai fini processuali;

- *i dati di presentati in questo paragrafo devono essere considerati con una certa cautela.* I ricercatori hanno notato che alcune procure non hanno compilato, nella scheda-sonda, la parte relativa alle vittime del traffico. Il numero complessivo delle persone offese potrebbe così risultare viziato per difetto.

Tab. 8 – *Persone offese nei procedimenti per traffico di migranti per nazionalità. Valori assoluti e percentuali (giugno 1996 – giugno 2001)*

Nazionalità	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	%Totale
Albania	141	117	258	3,85	19,50	6,05
Bosnia	11	0	11	0,30	0,00	0,26
Bulgaria	1	10	11	0,03	1,67	0,26
Cina	98	24	122	2,68	4,00	2,86
Colombia	3	3	6	0,08	0,50	0,14
Croazia	1	1	2	0,03	0,17	0,05
Filippine	1	2	3	0,03	0,33	0,07
Francia	0	2	2	0,00	0,33	0,05
Germania	2	1	3	0,05	0,17	0,07
India	6	2	8	0,16	0,33	0,19
Jugoslavia	94	16	110	2,57	2,67	2,58
Lituania	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Macedonia	14	5	19	0,38	0,83	0,45
Marocco	518	10	528	14,15	1,67	12,39
Moldavia	7	34	41	0,19	5,67	0,96
Nigeria	5	17	22	0,14	2,83	0,52
Pakistan	14	1	15	0,38	0,17	0,35
Polonia	2	41	43	0,05	6,83	1,01
Regno Unito	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Repubblica Ceca	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Romania	222	34	256	6,06	5,67	6,01
Russia	2	10	12	0,05	1,67	0,28
Santo Domingo	1	0	1	0,03	0,00	0,02
Serbia	2	0	2	0,05	0,00	0,05
Slovacchia	1	1	2	0,03	0,17	0,05
Slovenia	0	1	1	0,00	0,17	0,02
Sri Lanka	6	1	7	0,16	0,17	0,16
Turchia	158	0	158	4,31	0,00	3,71
Ucraina	62	95	157	1,69	15,83	3,68
Ungheria	0	2	2	0,00	0,33	0,05
Tunisia	414	9	423	11,31	1,50	9,92
Altri	1876	161	2037	51,23	26,83	47,79
<b>Totale</b>	<b>3662</b>	<b>600</b>	<b>4262</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

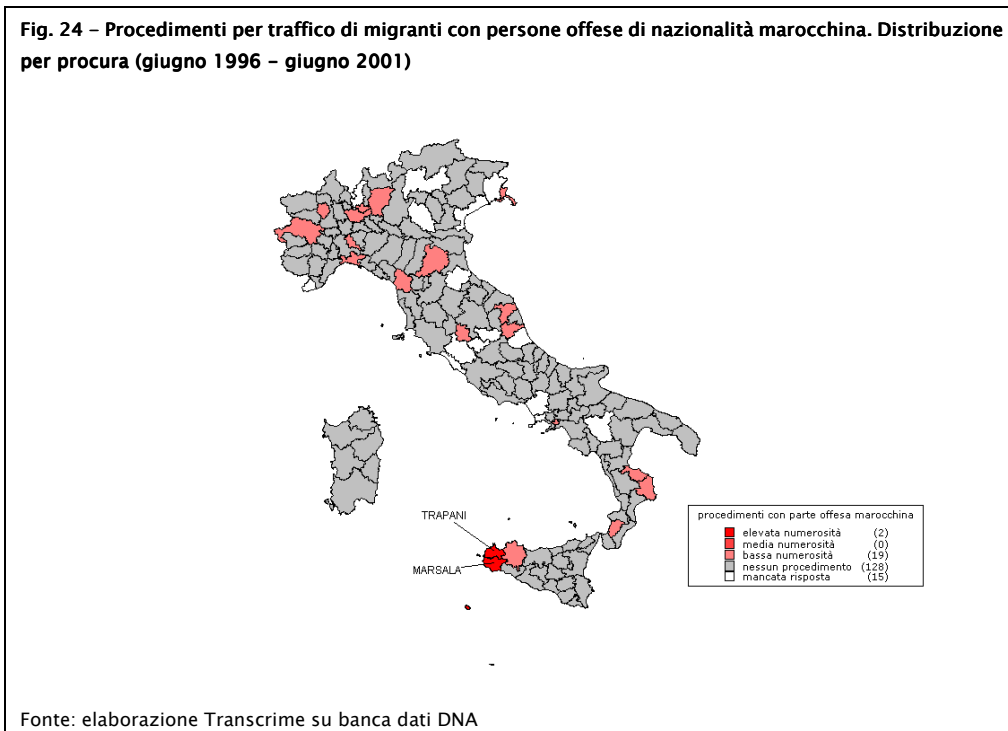
Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Le cinque nazionalità più rappresentate tra le persone offese sono la marocchina (528 persone offese, 12,39% del totale), la tunisina (423 persone offese, 9,95% del totale), l'albanese (258 persone offese, 8,39% del totale), la rumena (256 persone offese, 6,01% del totale) e la turca (158 persone offese, 3,71% del totale).

Le Figg. 24–28 mostrano le procure dove si sono concentrati i procedimenti con persone offese delle cinque nazionalità più rappresentate nel quinquennio di riferimento.

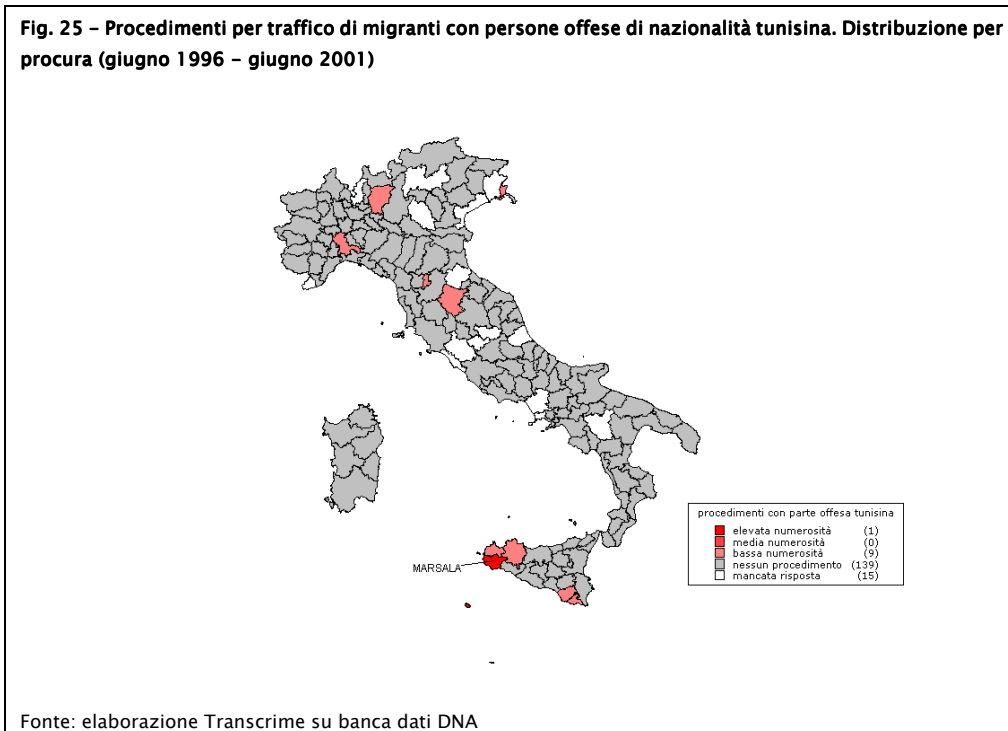
Trapani e Marsala sono le due procure ad elevata numerosità di procedimenti con persona offesa marocchina (Fig. 24). Gran parte del traffico che attraversa il Mediterraneo è stato, negli anni di riferimento, intercettato dall'attività giudiziaria di questi uffici. Molti traffici dal Marocco hanno infatti come destinazione la Sicilia.

**Fig. 24 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità marocchina. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Quanto evidenziato per le persone offese di nazionalità marocchina dev'essere ribadito per quelle di nazionalità tunisina. Anche in questo caso i procedimenti si concentrano in Sicilia, con un picco nella Procura di Marsala (Fig. 25). La situazione siciliana è quindi complicata da una massiccia immigrazione clandestina via mare organizzata ai danni di africani.

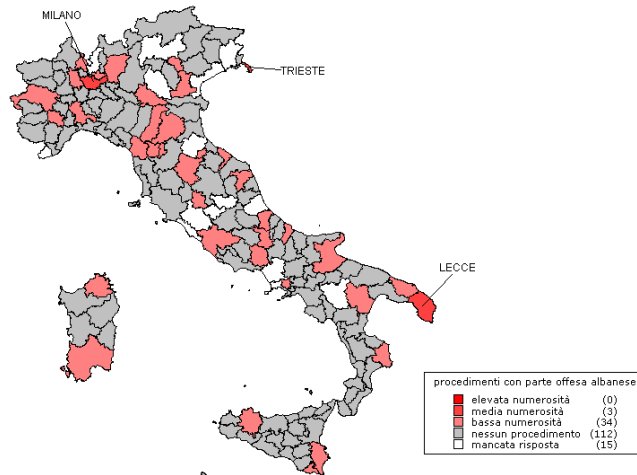
**Fig. 25 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità tunisina. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Lecce, Trieste e Milano sono le procure con maggior numero di procedimenti con persone offese albanesi (Fig. 26). I traffici di albanesi passerebbero quindi

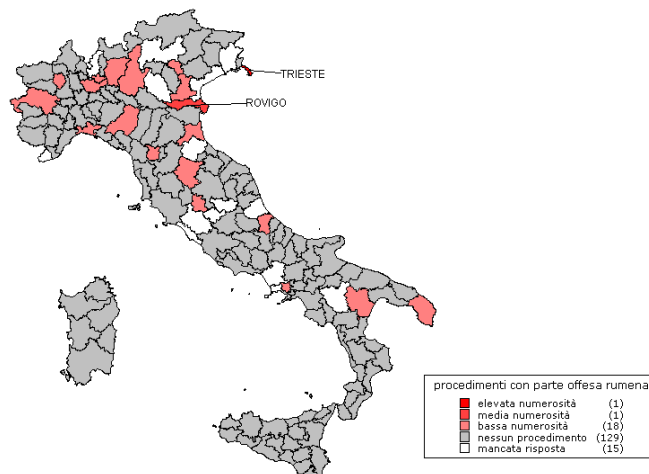
principalmente dalla Puglia e dal Friuli Venezia Giulia. Da Trieste e da Rovigo transiterebbero anche i traffici di rumeni (Fig. 27), con buona probabilità organizzati dagli stessi trafficanti che gestiscono le vittime albanesi. Le coste rodigine sono quindi punto di approdo di parte dell'immigrazione clandestina organizzata che attraversa l'Adriatico.

**Fig. 26 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità albanese. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

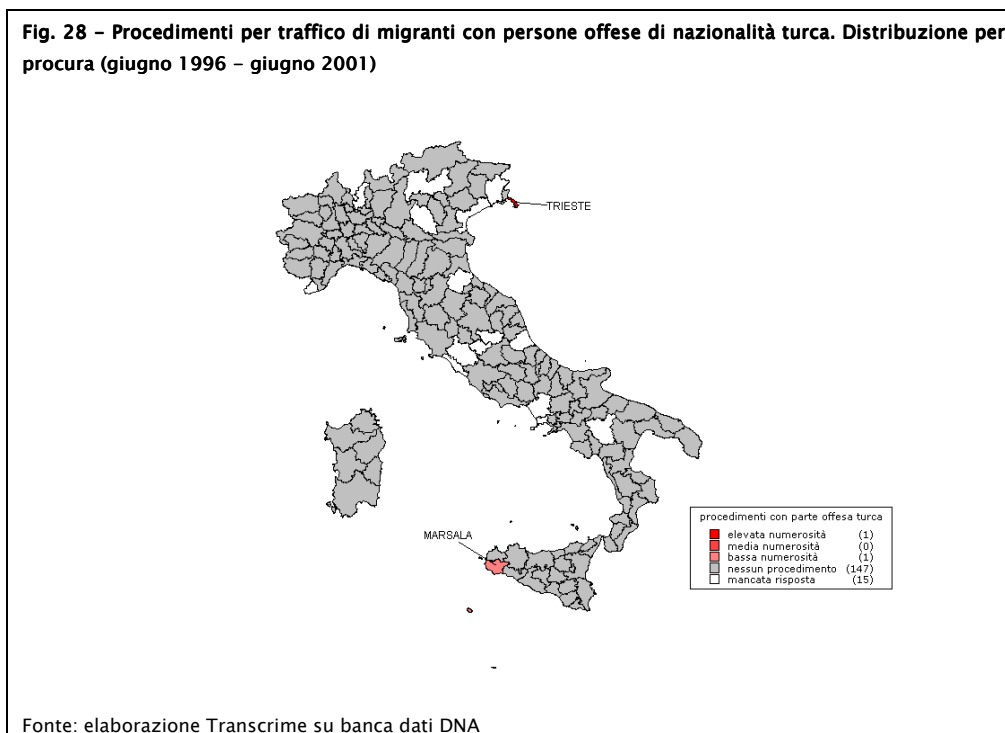
**Fig. 27 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità rumena. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

Infine, il problema dell'immigrazione curda passerebbe per Marsala e Trieste (Fig. 28).

**Fig. 28 – Procedimenti per traffico di migranti con persone offese di nazionalità turca. Distribuzione per procura (giugno 1996 – giugno 2001)**



#### 11.2.4 Una stima delle vittime del traffico

Si è già avuto modo di chiarire (§ 10.1.4) quanto sia avvertito il problema della quantificazione delle reali vittime della tratta e di quanto un monitoraggio dell'attività giudiziaria possa essere un passo essenziale per elaborare stime realistiche. Le stesse considerazioni valgono per il traffico. Le informazioni ufficiali sul numero delle vittime nei procedimenti giudiziari sono un importante punto di partenza per stimare il dato reale. Basterebbe calcolare, con l'aiuto di esperti o partendo dai risultati delle indagini di vittimizzazione, il rapporto tra le vittime che entrano in contatto con la giustizia e quelle che non lo fanno (cioè, *il numero oscuro delle vittime*). Sulla base di una definizione ragionevole di questo rapporto<sup>257</sup>, si produrrebbero in questo modo stime attendibili.

A partire dai dati riportati nel paragrafo 10.2.3, è quindi possibile tentare una stima del numero reale di vittime di traffico in Italia nel periodo giugno 1996–giugno 2001. Anche qui, come si è fatto per la tratta, si deve cercare di definire il rapporto persone offese registrate da questo monitoraggio per reati di traffico/numero reale di vittime del traffico.

Per la tratta si è usato, motivando le ragioni di questa scelta, un rapporto da 1/10 ad 1/20. Per il traffico, per definire questo rapporto, si deve partire dalle considerazioni fatte all'inizio del paragrafo 10.2.3, ossia: 1) è probabile che le

<sup>257</sup> A tale proposito si veda Transcrime, *op. cit.*

vittime del traffico vengano a contatto con l'autorità giudiziaria meno delle vittime della tratta; 2) il numero complessivo delle persone offese registrate da questo monitoraggio può essere viziato per difetto.

Sulla base di questa premessa, sembra ragionevole fissare il rapporto tra il numero di persone offese registrate da questo monitoraggio per reati in materia di traffico e il numero reale di vittime del traffico in 1/20 - 1/40.

I risultati di questo processo logico di stima sono riportati nella Tab. 9. Secondo il criterio suggerito, le vittime reali del traffico di migranti in Italia nel periodo giugno 1996-giugno 2001 andrebbero da un minimo di 85.240 ad un massimo di 170.480.

*Tab. 9 - Persone offese nei procedimenti per traffico di migranti e stime delle vittime del traffico per nazionalità (giugno 1996 - giugno 2001)*

Nazionalità	Persone offese nei procedimenti			Stime delle vittime del traffico					
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi		Femmine		Totale	
				Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Albania	141	117	258	2820	5640	2340	4680	5160	10320
Bosnia	11	0	11	220	440	0	0	220	440
Bulgaria	1	10	11	20	40	200	400	220	440
Cina	98	24	122	1960	3920	480	960	2440	4880
Colombia	3	3	6	60	120	60	120	120	240
Croazia	1	1	2	20	40	20	40	40	80
Filippine	1	2	3	20	40	40	80	60	120
Francia	0	2	2	0	0	40	80	40	80
Germania	2	1	3	40	80	20	40	60	120
India	6	2	8	120	240	40	80	160	320
Jugoslavia	94	16	110	1880	3760	320	640	2200	4400
Lituania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Macedonia	14	5	19	280	560	100	200	380	760
Marocco	518	10	528	10360	20720	200	400	10560	21120
Moldavia	7	34	41	140	280	680	1360	820	1640
Nigeria	5	17	22	100	200	340	680	440	880
Pakistan	14	1	15	280	560	20	40	300	600
Polonia	2	41	43	40	80	820	1640	860	1720
Regno Unito	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Repubblica Ceca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Romania	222	34	256	4440	8880	680	1360	5120	10240
Russia	2	10	12	40	80	200	400	240	480
Santo Domingo	1	0	1	20	40	0	0	20	40
Serbia	2	0	2	40	80	0	0	40	80
Slovacchia	1	1	2	20	40	20	40	40	80
Slovenia	0	1	1	0	0	20	40	20	40
Sri Lanka	6	1	7	120	240	20	40	140	280
Turchia	158	0	158	3160	6320	0	0	3160	6320
Ucraina	62	95	157	1240	2480	1900	3800	3140	6280
Ungheria	0	2	2	0	0	40	80	40	80
Tunisia	414	9	423	8280	16560	180	360	8460	16920
Altri	1876	161	2037	37520	75040	3220	6440	40740	81480
<b>Totale</b>	<b>3662</b>	<b>600</b>	<b>4262</b>	<b>73240</b>	<b>146480</b>	<b>12000</b>	<b>24000</b>	<b>85240</b>	<b>170480</b>

Fonte: elaborazione Transcrime su banca dati DNA

## 13.

### I RISULTATI DELLE INTERVISTE ALLE PROCURE PIÙ ATTIVE: LE *BEST PRACTICES* NELL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA

Questo capitolo presenta i risultati delle interviste condotte presso le quindici procure più attive nel contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti, con riferimento alle domande sull'attività giudiziaria delle procure, contenute nella seconda parte del questionario. Le informazioni si riferiscono all'attività relativa a procedimenti giudiziari – in fase di indagini preliminari, di giudizio, o per cui sia stata emessa una sentenza di condanna – trattati dalle procure tra il 1996 ed il 2002. Le domande sull'attività giudiziaria sono state suddivise in quattro sezioni (si veda *Annesso B*):

- l'attività investigativa (§ 13.1);
- l'attività processuale (§ 13.2);
- la cooperazione giudiziaria internazionale (§ 13.3);
- i rapporti con le organizzazioni non governative (ONG) per l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (§ 13.4).

Questa ripartizione è stata decisa sulla base della rilevanza di ciascuna delle attività elencate nel contrasto della tratta a scopo di sfruttamento e del traffico di migranti. Per ognuna di queste aree di intervento sono di volta in volta analizzate le difficoltà incontrate e le *best practices*, ossia le migliori pratiche che le procure più attive hanno adottato per risolvere tali difficoltà. Si procede poi ad evidenziare quelle attività che, secondo le procure, hanno avuto effetti positivi nel controllo del problema permettendo di raggiungere risultati significativi in tempi brevi. Tali prassi — che si spingono talvolta al limite del dettato legislativo — mettono in risalto lacune e contraddizioni dell'attuale disciplina e forniscono importanti spunti di riforma, riportati alla fine di ogni sezione nei "ricapitolando"<sup>372</sup>. In queste schede finali, per agevolare la lettura, sono state raccolte le più interessanti proposte *de iure condendo* formulate dai pubblici ministeri intervistati per ciascuna delle quattro aree considerate.

Due avvertenze:

- nei "ricapitolando" sono state riportate le opinioni dei pubblici ministeri intervistati. Data la diversità dei contesti di indagine e degli stessi reati indagati, esse talvolta divergono sulle modalità per migliorare la risposta al fenomeno;
- le interviste ai pubblici ministeri delle procure più attive sono state effettuate nel periodo compreso fra l'8 luglio 2002 ed il 29 novembre 2002. Per questo motivo le risposte dei procuratori e le loro proposte *de iure condendo* non hanno potuto tener conto (a) (sempre) delle modifiche legislative nel frattempo intervenute, ad opera della legge c.d. Bossi-Fini (Legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*) e (b) (mai) della

---

<sup>372</sup> I "ricapitolando" si riferiscono a ciascuna delle quattro aree toccate dalle interviste ai pubblici ministeri: l'attività investigativa, l'attività processuale, la cooperazione giudiziaria internazionale, i rapporti con le organizzazioni non governative (ONG) per l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione.

legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*. Le proposte *de iure condendo* dei magistrati vanno, pertanto, interpretate alla luce della normativa vigente all'epoca e parte delle stesse hanno già trovato attuazione nel nuovo impianto normativo.

L'esposizione dei risultati delle interviste comincia dalla descrizione delle attività investigative. Queste rappresentano, infatti, il punto di partenza per l'intera azione giudiziaria svolta dai procuratori intervistati. L'ampio spazio dedicato alle prassi adottate in questa fase rispetto alle altre attività trattate nel capitolo si giustifica sulla base del fatto che da esse dipende sia l'inizio che l'esito del processo a carico di trafficanti e sfruttatori. È proprio nella fase delle investigazioni che si riscontra il maggiore sviluppo di prassi operative volte sia a facilitare il rinvenimento della *notitia criminis* sia ad approfondirla per ricostruire l'eventuale catena criminale.

La fase successiva è quella processuale. È il momento di verifica della bontà delle attività svolte nelle indagini preliminari. A questo proposito, i pubblici ministeri intervistati hanno evidenziato una serie di difficoltà emerse di recente a seguito dell'introduzione del principio del c.d. "giusto processo". L'applicazione di tali novelle può vanificare l'intera attività investigativa pregressa ed è pertanto necessario considerarle attentamente per stabilire l'impostazione sia delle attività di indagine e di assicurazione della prova sia della strategia processuale da adottarsi.

La cooperazione giudiziaria internazionale costituisce un'esigenza imprescindibile nei procedimenti relativi a reati che, come quelli in esame, si connotano per la transnazionalità sia delle vittime (spostate da uno stato all'altro) sia dei gruppi criminali (operanti in paesi diversi). L'attività svolta dai procuratori, e dagli organismi ad essi preposti per ottenere la collaborazione delle autorità straniere, si rivela fondamentale sia sul piano delle investigazioni (identificazione dei soggetti coinvolti, ottenimento di misure cautelari, dispiegamento in territorio straniero di attività di ricerca della prova, ecc.) sia sul piano processuale (estradizione, esecuzione delle sentenze di condanna, ecc.).

Si è deciso, infine, di dedicare una specifica sezione ai rapporti con le ONG per l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, poiché esse hanno assunto una rilevanza investigativa e processuale del tutto particolare in casi di tratta e traffico.

### **13.1 L'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA (FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI)**

Le indagini preliminari costituiscono la fase introduttiva del procedimento penale<sup>373</sup>. Queste iniziano formalmente con l'iscrizione della notizia di reato in un apposito

---

<sup>373</sup> Con il termine "procedimento penale" si intende una sequenza ordinata di atti che inizia con l'iscrizione della notizia di reato. Questa viene esaminata ed approfondita con le indagini preliminari al termine delle quali, almeno nel rito ordinario, si decide se procedere con la fase del giudizio (dibattimento), dove si accertano le eventuali responsabilità attraverso il vaglio delle prove. Dopo il giudizio e l'eventuale applicazione della pena, inizia la fase esecutiva, durante la quale si esegue la sanzione penale. Cfr. Fortuna et al., *Nuovo manuale pratico del processo penale*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 209-210 e pp. 559-560.

registro e, nel rito ordinario, culminano con l'udienza preliminare, nella quale si decide se procedere nel giudizio o meno.

L'attività investigativa delle procure e della Polizia Giudiziaria (PG) si svolge a partire dalla fase delle indagini preliminari con la segnalazione di un'attività criminosa, ovvero con una "notizia di reato"<sup>374</sup>. Può tuttavia accadere che la PG si attivi anche prima dell'inizio ufficiale delle indagini preliminari, con investigazioni volte a verificare episodi sospetti o a controllare determinate situazioni e persone. Tali attività (es. osservazione del territorio, assunzione di dichiarazioni spontanee, ecc.) non possono però consistere in atti invasivi (es. intercettazioni) o coercitivi (es. arresto)<sup>375</sup>.

La trattazione dell'attività investigativa svolta dalle procure più attive e dalla PG inizia con la descrizione delle modalità con cui le autorità giudiziarie inquirenti ricevono o apprendono di propria iniziativa la *notitia criminis* (§§ 13.1.1 e 13.1.2). Le prassi investigative sviluppate in casi di tratta di persone e di traffico di migranti presentano, infatti, alcuni elementi peculiari dovuti alla necessità di affrontare in modo adeguato un fenomeno criminoso largamente dislocato sul territorio e spesso organizzato.

Si espongono poi gli strumenti investigativi "tipici" (§ 13.1.3), ossia previsti espressamente dal codice di rito, soffermandosi in particolare sulle modalità investigative ritenute più efficaci (intercettazioni, modalità di assunzione delle informazioni dalle persone informate sui fatti, procedure per l'organizzazione degli strumenti investigativi). L'accento alle misure cautelari in tale contesto può apparire non corretto dal punto di vista tecnico-processuale, essendo queste volte a finalità diverse rispetto a quelle investigative; esse fanno tuttavia parte delle attività (cautelari) normalmente svolte dai pubblici ministeri durante le indagini e si è ritenuto quindi opportuno rispettare l'ordine espositivo ricavabile anche dalle risposte dei procuratori, inserendole fra le "attività investigative tipiche".

Un paragrafo a parte viene dedicato al coordinamento delle indagini fra i diversi uffici delle procure e ad opera della Direzione Nazionale Antimafia (§ 13.1.4). Questo perché nei casi di tratta di persone e di traffico di migranti gli strumenti di coordinamento rivestono un ruolo fondamentale ai fini della collaborazione e dello scambio di informazioni, elementi indispensabili per un'efficace strategia di contrasto ad organizzazioni criminali estremamente mobili sul territorio.

---

<sup>374</sup> Il ruolo del pubblico ministero e della polizia giudiziaria nell'apprensione della notizia di reato è descritto dall'art. 330 c.p.p., che prevede una funzione "passiva" (ricezione della *notitia criminis* dall'esterno) ed una "attiva" (apprensione della *notitia criminis* di propria iniziativa). L'art. 55, comma 1, c.p.p. specifica ulteriormente i compiti della polizia giudiziaria prevedendo che essa debba "prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercare gli autori, compiere gli atti necessari ad assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire all'applicazione della legge penale". Ne deriva che l'attività della polizia giudiziaria e del pubblico ministero è legittimata dalla realizzazione di un reato e dalla relativa *notitia criminis*. Vedi M. Murone, nota a sentenza Cass. Pen., Sez. I, 29 ottobre 1993, in *Giust. Pen.*, 1997, p. 399 ss.

<sup>375</sup> Le indagini dirette allo scopo di acquisire la notizia di reato con "investigazioni a tappeto volte ad accertare ipotetiche violazioni della legge" sono proprie dell'attività di prevenzione in generale, la quale non spetta al Pubblico Ministero in quanto tale e nemmeno alla Polizia Giudiziaria, ma piuttosto alla polizia amministrativa "come tipica attività del potere esecutivo". Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 2 dicembre 1998, in *Cass. Pen.*, 1999, pp. 3458 ss.

Segue l'approfondimento di alcune tecniche di indagine "atipiche" (§ 13.1.5) sviluppate per far fronte alle particolari problematiche che presentano i casi di tratta e traffico (le banche dati, i pool interforze, la centralizzazione delle indagini e gli strumenti previsti dal Testo Unico sugli stupefacenti).

Si è deciso di inserire nelle attività investigative, e non in quelle processuali, la trattazione dell'incidente probatorio, che costituisce un'anticipazione dell'acquisizione della prova che solitamente avviene invece durante il giudizio (§ 13.1.6). Questo essenzialmente per ragioni di coerenza con il codice di rito, che inserisce tale istituto nella fase delle indagini preliminari.

Sono infine esposte le principali difficoltà incontrate dalle procure nell'attività investigativa con particolare riferimento ai problemi di competenza territoriale e di identificazione degli indagati, alle modalità di acquisizione delle dichiarazioni delle persone offese e, da ultimo, al rispetto dei termini di legge previsti per le indagini preliminari (§ 13.1.7).

#### *13.1.1 La provenienza della notizia di reato: osservazione del territorio e protocolli operativi tra forze di polizia e procure*

Presso alcune delle quindici procure oggetto di studio in questa parte del rapporto è stata svolta un'intensa attività di osservazione del territorio (pattugliamenti, pedinamenti, appostamenti fuori dei locali notturni, ecc.) da parte delle forze di polizia con il fine principale di individuare i membri dell'eventuale organizzazione criminale dedita alla tratta e al traffico.

Le esperienze più significative da questo punto di vista sono state caratterizzate dalla *collaborazione* fra le procure intervistate ed i relativi organi di PG, con l'ausilio delle forze di polizia e, in talune esperienze, della Polizia di Frontiera. In questo contesto sono stati sviluppati protocolli d'azione comuni per migliorare l'osservazione dei reati in esame sul territorio e facilitare il rinvenimento di notizie utili all'esercizio dell'azione penale. Le procure di Lecce, Brindisi, Trieste, in particolare, e, più di recente, anche le procure di Gorizia e Brescia, hanno creato gruppi di lavoro specificamente dedicati al fenomeno del traffico di migranti, per coadiuvare l'intervento sul territorio della PG e della forze di polizia amministrativa.

Nel 1994 la Procura di Lecce ha adottato un protocollo operativo comune alle forze di PG per la procedura di raccolta delle deposizioni dei soggetti trafficati. Per esempio, la PG di fronte ad uno sbarco di clandestini viene istruita dalla procura sul tipo di domande da rivolgere e sulle modalità di perquisizioni e fermi. Tale strategia d'azione è stata ritenuta dalla procura "estremamente utile" per migliorare la qualità delle informazioni raccolte. Anche presso la Procura di Brindisi è stato redatto un protocollo standardizzato di indagini simile a quello di Lecce e si programma di costituire un Servizio di PG con compiti di ausilio al *pool* di magistrati dedicati ai reati di tratta/traffico.

La Procura di Trieste si è avvalsa fin dal 1997 della collaborazione della Polizia di Frontiera, la quale ha fornito un apporto definito "eccezionale" dai PM triestini e che ha consentito di identificare diverse organizzazioni criminali internazionali. In particolare, per facilitare la raccolta di informazioni, è stata emanata una direttiva nei confronti della PG. Questa direttiva contiene la specifica indicazione di escutere

dettagliatamente il maggior numero possibile di clandestini, da considerarsi tutti persone informate sui fatti, prima di respingerli alla frontiera. Nel corso del 1998 e del 1999 sono stati sentiti centinaia di clandestini e le relative dichiarazioni sono state immesse in un'apposita banca dati (cfr. *infra* § 13.1.5). In questo modo è stato possibile raccogliere preziose informazioni che hanno permesso di individuare catene organizzative criminali complesse<sup>376</sup>.

Procedure analoghe sono state recepite dalla Procura di Gorizia (circolare del 2001), che ha disposto l'audizione di tutti i migranti perquisiti negli episodi di rintraccio e la relativa verbalizzazione delle loro dichiarazioni, soprattutto con riferimento a quei clandestini che portano con sé numeri di cellulare. In queste occasioni si raccomanda alla PG di aprire sempre un fascicolo, anche a carico di ignoti e anche nel caso in cui la persona fermata non sia un *passeur*. La *ratio* è che il passaggio di clandestini, soprattutto per quanto riguarda gruppi provenienti dai paesi più lontani, è di per sé un dato sufficiente per presupporre il reato di traffico di migranti e per iscrivere la relativa notizia di reato.

Nel territorio bresciano, infine, le forze di polizia locali hanno adottato procedure di controllo sistematico, chiamate "servizi programmati" (verifiche presso locali notturni e su strade frequentate da prostitute), che hanno consentito più di una volta di evidenziare situazioni di sfruttamento dei migranti.

### 13.1.2 Segue: altre fonti di notizia di reato

Nei casi relativi alla tratta a scopo di sfruttamento e al traffico di migranti la *notitia criminis* proviene, oltre che dall'attività di osservazione del territorio sopra descritta, da:

- denunce da parte delle persone offese;
- denunce di sindacati lavorativi;
- denunce da parte di privati (clienti, prostitute e datori di lavoro);
- indagini per altri reati (traffico di stupefacenti, reati finanziari, reati contro la pubblica amministrazione e reati contro la persona - omicidio, lesioni personali);
- dichiarazioni di coindagati.

Più in dettaglio, la notizia di reato proviene dalle denunce o dichiarazioni spontanee delle persone offese soprattutto nei luoghi dove l'attività di sfruttamento delle vittime è più intensa (Ascoli Piceno, Genova, Lecce, Milano, Palermo, Perugia e Torino). In tali occasioni, varie motivazioni hanno spinto le vittime a denunciare i propri sfruttatori. Nel caso di Genova, ad esempio, l'impressione dei procuratori è che gli sfruttatori abbiano ecceduto con le violenze sulle prostitute (es. omicidi e torture di donne albanesi "passate alla concorrenza"), inducendole a ribellarsi. In altri casi, fra cui spicca Lecce, è stato sottolineato il ruolo fondamentale delle ONG, che, promuovendo il reinserimento sociale delle vittime dello sfruttamento, hanno

---

<sup>376</sup> Per una descrizione dettagliata delle modalità operative della direttiva alla PG emanata dalla Procura di Trieste, cfr. F. Frezza, "Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani: condotte delittuose e tecniche investigative nei procedimenti riguardanti cittadini extracomunitari", relazione presentata al *Terzo corso di formazione sulla funzione inquirente e requirente "Falcone e Borsellino"*, Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 21-24 maggio 2001.

favorito anche la loro determinazione a collaborare con la giustizia ed a denunciare i propri sfruttatori (vedi *infra* § 13.4).

In altri casi la notizia di reato proviene dalle indagini compiute nel contesto di altri procedimenti per fatti diversi: reati finanziari (Arezzo), traffico di stupefacenti (Genova), reati contro la pubblica amministrazione (Milano), violenza contro le prostitute (Palermo). Nel caso di Arezzo, le indagini sullo sfruttamento lavorativo sono partite dalle denunce dei sindacati per questioni relative ai mancati contributi riguardanti immigrati impiegati "in nero" presso cantieri edili. Presso la Procura di Milano si sono invece verificati alcuni casi di falsi ed alterazioni di pratiche relative alla regolarizzazione del migrante, per i quali sono state svolte accurate indagini documentali che hanno portato alla scoperta dei traffici di immigrati.

Infine, le indagini possono scaturire da denunce di privati (Milano, Palermo) o dichiarazioni di coindagati (Perugia, Brescia, Lecce). Nel caso di Milano, alcuni privati "datori di lavoro" degli immigrati (soprattutto di etnia filippina e cingalese) sono diventati a loro volta vittime dei trafficanti, che si rivolgevano a loro per ottenere il saldo del debito contratto dal soggetto trafficato per il suo viaggio. Di fronte alle minacce dei trafficanti, i datori si sono quindi decisi a denunciare la situazione.

Le dichiarazioni dei coindagati sono invece piuttosto rare per il timore di ritorsioni. Nelle procure dove si è riusciti ad ottenerle, però, il valore di tali confessioni è stato determinante per identificare l'organizzazione criminale dedita al traffico e/o alla tratta. A differenza delle vittime e dei privati, infatti, i coindagati sono in possesso di informazioni dettagliate sull'organigramma del gruppo criminale e sulle rotte seguite dai trafficanti.

### 13.1.3 Gli strumenti investigativi tipici

Oltre all'attività di osservazione del territorio descritta nei due paragrafi precedenti, le procure intervistate hanno diretto e svolto:

- attività di assicurazione delle fonti di prova da parte della PG (perquisizioni personali e locali, accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose, sequestri);
- attività di identificazione (fermi, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici, indagini documentali, accertamenti anagrafici e commerciali);
- attività di ricerca della prova (intercettazioni telefoniche ed ambientali, ispezioni, assunzione di sommarie informazioni, interrogatori);
- attività cautelare (custodia cautelare, arresti).

Come si può notare da questo elenco sintetico, le procure intervistate hanno fatto uso di tutti gli strumenti investigativi tipici previsti dal codice di rito, in misura maggiore o minore a seconda del tipo di indagini svolta (sulle organizzazioni criminali o sul singolo evento criminoso) e del reato investigato (di mero traffico o di tratta a scopo di sfruttamento). Nei prossimi paragrafi si passano in rassegna le tecniche investigative ritenute più efficaci nei vari contesti.

#### A) LE INTERCETTAZIONI<sup>377</sup>

Le indagini condotte dalle procure "di confine", o comunque dalle procure dove avviene con maggiore frequenza l'ingresso dei clandestini via mare, via terra, o via aria (Trieste, Gorizia, Lecce, Brindisi e Milano), sono essenzialmente di due tipi: quelle di "piccolo respiro" (che coinvolgono solitamente il singolo scafista o altro tipo di *passseur* arrestato in flagranza) e quelle mirate alle organizzazioni criminali. Quest'ultimo tipo di indagini è molto più complesso e richiede un frequente ricorso alle intercettazioni, che diventano così l'asse portante per la ricostruzione delle dinamiche associative e per la prova dibattimentale.

Nei casi di Trieste, Gorizia, Tolmezzo, Lecce e Brindisi, dove sono state svolte le indagini più approfondite sulla criminalità organizzata che controlla il traffico di migranti, le intercettazioni sono state considerate lo strumento investigativo di maggiore utilità. Le cifre riferite a riguardo sono considerevoli. A Trieste si intercettano fino a 14.000 conversazioni per procedimento ed a Gorizia fino a 10.000. La decisione di sottoporre a controllo un'utenza telefonica deriva sia dalle dichiarazioni di immigrati e coindagati sia dalle annotazioni rinvenute a seguito di perquisizioni degli stessi migranti.

Oltre alle procure "di confine", anche a Torino, Roma e Perugia si è fatto spesso ricorso alle intercettazioni con diverse finalità: acquisire riscontri per le dichiarazioni delle vittime, provare il coinvolgimento di persone apparentemente estranee ai fatti (tassisti, albergatori, gestori di locali notturni) e procurarsi un impianto probatorio per il dibattimento.

In particolare, si è notato che l'efficacia delle intercettazioni come strumento investigativo deriva da alcune circostanze:

- i trafficanti di nazionalità estera non nutrono nei confronti del telefono quella naturale diffidenza che caratterizza le conversazioni dei loro "colleghi" italiani (anche se, da questo punto di vista, i trafficanti stanno diventando più cauti);
- la comunicazione telefonica tra soggetti risulta in molti casi necessaria anche per la distanza chilometrica e l'oggettiva difficoltà e rischio nell'utilizzazione di comuni mezzi di trasporto;
- la possibilità di effettuare la c.d. intercettazione ad imbuto, con ciò intendendosi quella particolare attività idonea a captare tutte le conversazioni "in uscita" da utenze italiane verso altra utenza estera conosciuta ovvero verso utenza GSM italiana che per contratto sia abilitata a comunicare appunto dall'estero.

L'esperienza di Milano fornisce un chiaro esempio dell'utilità delle intercettazioni nel ricostruire i vari anelli della catena criminale. Questo strumento è stato adottato per l'individuazione dei responsabili dell'ingresso clandestino dei migranti per via aerea. Tramite il controllo dei tabulati telefonici di alcuni appartenenti all'organizzazione criminale si è arrivati all'identificazione delle agenzie di viaggio concorrenti nel reato. In particolare, si è posta attenzione alla correlazione fra i

---

<sup>377</sup> L'efficacia delle intercettazioni telefoniche ed ambientali è il presupposto dell'art. 9 del legge 228/2003, che, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, in *subiecta materia* prevede la possibilità di ricorrere a tale strumento tramite l'estensione della disciplina di cui all'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203). Cfr. *supra* § 10.3.2.

numeri chiamati nel caso di scioperi/ritardi/disguidi degli aerei con i clandestini e gli spostamenti di turno degli agenti di polizia addetti ai controlli immigrazione che erano stati corrotti dai trafficanti.

La Procura di Genova, infine, sottolinea come le intercettazioni abbiano costituito, assieme alle denunce delle persone offese, un punto di partenza importante per le indagini, ma rileva altresì il carattere frammentario di questo mezzo di ricerca della prova. Secondo i procuratori genovesi, le intercettazioni *da sole* non consentono di arrivare a buoni risultati dal punto di vista della ricostruzione delle dinamiche criminali, almeno in quei contesti dove prevale lo sfruttamento piuttosto che il mero traffico di migranti, e debbono essere accompagnate da altri riscontri investigativi (dichiarazioni delle parti offese e dei coindagati), come specificato nel prossimo sotto-paragrafo.

#### **B) L'ASSUNZIONE DI SOMMARIE INFORMAZIONI DALLE PERSONE INFORMATE SUI FATTI E GLI INTERROGATORI DA PARTE DELLA PG E DEL PUBBLICO MINISTERO**

Le dichiarazioni delle persone informate sui fatti rappresentano, come accennato sopra<sup>378</sup>, un importante punto di partenza per le indagini. Esse sono considerate altresì come uno degli strumenti investigativi di maggiore efficacia (anche ai fini processuali, cfr. *infra* § 13.2), soprattutto nelle procure che si sono trovate ad affrontare casi di tratta a scopo di sfruttamento. Nei territori dove invece prevale la tipologia delittuosa del traffico di migranti vengono utilizzate maggiormente altre tecniche investigative (intercettazioni, osservazione del territorio), ma anche qui l'audizione delle persone trafficate rimane un'importante fonte di informazioni utili per il prosieguo delle indagini. Si anticipa sin d'ora che, proprio per il loro rilievo processuale, le informazioni raccolte tramite le dichiarazioni delle vittime avvengono talvolta tramite una procedura particolare di cristallizzazione della prova, l'incidente probatorio, di cui si parla più avanti (cfr. *infra* § 13.1.6).

Il modello elaborato dalla Procura di Genova costituisce un'esperienza interessante ai fini del miglioramento delle pratiche per la raccolta di informazioni dalle vittime della tratta e del traffico.

I pubblici ministeri genovesi hanno cercato di dividersi per aree geografiche i settori di investigazione al fine di affrontare il problema della *differenza culturale fra le etnie di appartenenza delle vittime*. Tale decisione è stata presa considerando che le difficoltà a rendere dichiarazioni variano a seconda della nazionalità del dichiarante. Per esempio, sempre a Genova si è constatato che per le vittime della tratta di nazionalità albanese i principali ostacoli a fornire racconti completi sono rappresentati dal timore di violenze fisiche, dalla soggezione al *clan* e dalla sfiducia nelle forze dell'ordine; nel caso delle donne nigeriane, invece, gli ostacoli sono di altra natura (difficoltà linguistiche, timore di "maledizioni" provenienti dai riti *voodoo*). Da queste osservazioni si può dedurre che la conoscenza delle diversità culturali e delle specificità della situazione di sfruttamento è fondamentale ai fini della comunicazione con le vittime e dell'apprensione del maggior numero di informazioni possibili. Di qui, la decisione di "specializzare" il lavoro dei pubblici ministeri per aree geografiche.

---

<sup>378</sup> Cfr. supra § 13.1.2 La provenienza della notizia di reato: altre fonti.

Nei casi di traffico di migranti spesso accade che, durante l'audizione delle persone informate sui fatti nell'immediatezza dell'evento criminoso, le forze di polizia non riescano a sfruttare adeguatamente i patrimoni conoscitivi delle persone sentite ed interrogate. Le Procure di Brindisi e di Lecce hanno quindi emanato specifiche direttive alla PG affinché si segua una procedura uniforme per migliorare la raccolta delle informazioni. L'obiettivo di tali raccomandazioni consiste nella *standardizzazione della procedura di audizione delle persone informate sui fatti*. Queste procure hanno infatti elaborato un *set* di domande da rivolgersi a tutti i dichiaranti, inteso ad uniformare la raccolta di dati utile per le investigazioni. In questo modo si è riusciti a raggiungere due importanti risultati: uniformare le informazioni da richiedersi (da inserire eventualmente in apposite banche dati, cfr. *infra* § 13.1.5) e garantire l'accuratezza delle deposizioni.

La collaborazione delle persone coinvolte nell'organizzazione criminale rappresenta, infine, un elemento fondamentale per le indagini in materia di tratta e di traffico. A differenza delle persone offese, i coindagati sono spesso a conoscenza di dettagli precisi sui responsabili, sulle rotte seguite per il passaggio dei migranti e sulle modalità di introduzione in Italia. A Perugia, per esempio, le indagini più consistenti dal punto di vista del numero degli indagati e della gravità dei reati contestati sono partite dalla confessione di un indagato, considerato il "braccio destro" dei vertici dell'organizzazione criminale, il quale ha potuto fornire una serie di dettagli che hanno permesso di ricostruire la complessa catena organizzativa dei gruppi coinvolti. È tuttavia molto difficile riuscire ad ottenere la collaborazione dei membri di organizzazioni criminali sia per ragioni di fedeltà al clan di appartenenza (soggetti di nazionalità albanese) sia per il timore di ritorsioni da parte dello stesso<sup>379</sup>.

### **C) L'ORGANIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DI INDAGINE**

Un dato interessante e ricorrente nell'attività investigativa delle procure intervistate riguarda il coordinamento dei diversi strumenti di indagine. Quasi tutti i pubblici ministeri intervistati hanno infatti sottolineato come l'efficacia dei mezzi investigativi dipenda dalla loro combinazione: le intercettazioni non possono essere realizzate senza prima individuare i numeri da porre sotto controllo. Solo grazie ad un'intensa azione di pattugliamento del territorio, fermi, perquisizioni ed assunzione di sommarie informazioni è stato possibile giungere in diverse occasioni ai "numeri giusti". Come è stato evidenziato dai procuratori triestini, per identificare i veri responsabili del traffico di migranti e reprimere il fenomeno criminoso le indagini devono essere organizzate e sistematiche, altrimenti si rischia di colpire solo gli anelli periferici della catena criminale.

Al fine di realizzare il coordinamento di cui sopra sono state elaborate alcune *procedure da utilizzare in maniera sistematica* di fronte ai casi di tratta e traffico (oltre a quelli, di cui si è già fatta menzione, volti all'acquisizione della notizia di reato). In particolare, la Procura di Crotone ha realizzato un protocollo investigativo

---

<sup>379</sup> Al fine di incentivare la collaborazione delle persone coinvolte nell'organizzazione criminale, l'art. 11 del legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri, prevede per i collaboratori di giustizia un'attenuazione dell'altrimenti rigido regime penitenziario. Cfr. *supra* § 10.3.2.

per fronteggiare il fenomeno degli sbarchi clandestini che comprende (in ordine logico):

1. sequestro delle imbarcazioni;
2. individuazione delle persone sospettate di aver condotto la nave o comunque di far parte dell'organizzazione criminale (effettuata sulla base di elementi indiziari – per esempio, la presenza di quantità ingenti di denaro delle quali non si riesce a spiegare la provenienza);
3. fermi dei soggetti sospettati (soprattutto dei membri dell'equipaggio, per i quali il pericolo di fuga è più evidente);
4. perquisizioni di tutti i soggetti, sospetti e non;
5. sequestro di telefonini e agende telefoniche (effettuato a seguito delle perquisizioni di cui sopra);
6. intercettazioni telefoniche (anche per individuare ulteriori sbarchi), analisi dei tabulati telefonici (sono i cosiddetti "tabulati ad imbuto", nei quali si evidenzia un numero telefonico, reperito sulle agende sequestrate, su cui convergono tutte le telefonate fatte dall'Italia);
7. assunzione di sommarie informazioni dai migranti clandestini al fine di raccogliere il maggior numero di notizie sulle modalità di viaggio e di reclutamento;
8. interrogatorio degli indagati, che a volte diventano veri e propri collaboratori di giustizia (le informazioni derivanti da questi soggetti sono le più complete e consentono di ricostruire la catena organizzativa del traffico di migranti);
9. indagini sui flussi monetari e loro costante monitoraggio, anche con la collaborazione, peraltro ottenuta facilmente, di agenzie finanziarie quali la *Western Union*.

Il protocollo sopra esposto rappresenta un esempio di combinazione di strumenti investigativi che la Procura di Crotone considera particolarmente efficace nella lotta all'immigrazione clandestina e raccomanda di estendere anche presso altre procure con problemi analoghi di traffico di migranti.

#### **D) L'ATTIVITÀ CAUTELARE**

Come premesso, la collocazione dell'attività cautelare fra gli strumenti investigativi tipici, pur non essendo corretta dal punto di vista tecnico-processuale<sup>380</sup>, è tuttavia funzionale al rispetto dell'ordine espositivo adottato nelle risposte al questionario da parte dei procuratori intervistati. Questi, infatti, hanno spesso menzionato le misure cautelari fra le attività svolte durante le indagini preliminari.

Le misure cautelari sono di due tipi: personali (es. custodia cautelare) e reali (es. sequestro). I pubblici ministeri intervistati hanno fatto ampio ricorso, quando

---

<sup>380</sup> Le misure cautelari consistono in limitazioni della libertà personale e della libera disposizione di beni. Per questo motivo possono essere disposte solo a determinate condizioni previste tipicamente dalla legge (artt. 273-274, 316 e 321 c.p.p.). Esse non rispondono principalmente ad esigenze investigative, ma alle finalità precisate dal codice, che comprendono fra l'altro il pericolo di reiterazione dei reati o di fuga.

possibile, ad entrambe. Per esempio, nel corso di un'indagine particolarmente complessa della Procura di Genova sono state emesse ben 140 ordinanze di custodia cautelare a carico di sfruttatori albanesi. I pubblici ministeri sottolineano che tali misure non sono sempre efficaci dal punto di vista della conoscenza, perché di solito non vi è collaborazione da parte dei soggetti indagati. A volte però, soprattutto quando gli atti relativi al singolo procedimento vengono inseriti in un quadro più ampio, assieme agli elementi forniti da altri procedimenti, valorizzando l'ottica associativa (artt. 416 e 416 *bis* c.p.), gli indagati tendono a cooperare, fornendo importanti elementi per le indagini. Analoghe considerazioni sono state fatte dai pubblici ministeri di Trieste che tendono, in presenza di indizi particolarmente evidenti, a richiedere con frequenza questa misura cautelare<sup>381</sup>.

Presso la Procura di Crotone il sequestro delle imbarcazioni utilizzate dagli scafisti fa parte del protocollo investigativo impiegato normalmente. Le procure dove sono più frequenti i casi di sfruttamento della prostituzione delle donne straniere fanno invece ampio ricorso al sequestro preventivo dei locali dove si ipotizza vengano adescati clienti.

#### 13.1.4 Il coordinamento delle indagini<sup>382</sup>

Nelle indagini in materia di tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti la collaborazione e lo scambio di informazioni fra procure è un'esigenza dovuta all'estrema mobilità delle organizzazioni criminali sul territorio nazionale. Dal punto di vista geografico, al punto di ingresso dei clandestini in Italia non corrisponde quasi mai l'ubicazione dell'attività di sfruttamento. La prostituzione viene di solito esercitata in zone diverse da quelle d'entrata e spesso le donne sfruttate sono intenzionalmente spostate di regione in regione per impedire loro di stabilire legami profondi con la clientela.

Tutti i procuratori intervistati concordano nel ritenere che l'attività di coordinamento delle indagini sia necessaria ai fini di una migliore risposta al fenomeno. Attraverso lo scambio intenso di informazioni ed un aiuto reciproco nelle indagini collegate si possono evitare conflitti di competenza e ricostruire più precisamente il *modus operandi* delle organizzazioni criminali sul territorio italiano. Le opinioni divergono però sul come realizzare in pratica quest'attività di coordinamento.

I due principali meccanismi di coordinamento delle indagini sono previsti dal codice di procedura penale agli artt. 371 (*Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero*)<sup>383</sup> e 371 *bis* (*Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia*)<sup>384</sup>.

---

<sup>381</sup> In linea con queste esperienze, la legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri, estende i termini massimi di custodia cautelare da 18 a 24 mesi per i delitti di cui agli artt. 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*), 601 (*Tratta di persone*) e 602 (*Acquisto e alienazione di schiavi*) del codice penale. Cfr. *supra* § 10.3.1.

<sup>382</sup> L'art. 6 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui riportate, attribuisce le indagini *in subiecta materia* alle Direzioni Distrettuali Antimafia ed il relativo coordinamento alla Direzione Nazionale Antimafia; cfr. *supra* § 10.3.1.

<sup>383</sup> Art. 371 c.p.p. (Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero):

Nel primo caso (che chiameremo per semplicità *attività ordinaria di coordinamento*) si prescrive la collaborazione fra diversi uffici del pubblico ministero che procedono ad indagini "collegate". Tali sono, ai sensi del comma secondo dell'art. 371 c.p.p., le indagini su procedimenti connessi a norma dell'art. 12 c.p.p.; oppure le indagini su reati commessi in occasione di altri o per conseguirne o assicurarne al colpevole o ad altri il profitto, il prezzo il prodotto o l'impunità, o che sono stati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, ovvero se la prova di un reato o di una sua circostanza influisce sulla prova di un altro reato o di un'altra circostanza; oppure reati la cui prova deriva dalla stessa fonte. Il coordinamento in questi casi è realizzato sotto forma di scambio di informazioni ed atti, nonché della comunicazione delle direttive impartite alla PG, ed è funzionale ad assicurare la speditezza, l'economia e l'efficacia delle indagini.

Nel corso delle interviste sono state evidenziate molteplici esperienze positive nell'utilizzo dell'attività ordinaria di coordinamento per le indagini collegate: fra le Procure di Trieste e Lecce (indagini sui gruppi criminali sloveni), fra le Procure di Gorizia e Udine (quest'ultima competente per il confine di stato che passa per il Cividalese), fra le Procure di Perugia e Terni-Viterbo (nell'ambito della c.d. "Operazione Girasole"). Tali collaborazioni hanno permesso altresì di evitare i problemi di competenza. Un esempio particolarmente significativo a questo proposito è quello delle Procure di Milano e di Busto Arsizio. Queste, al momento dell'apertura dell'aeroporto della Malpensa, si sono trovate a fronteggiare un serio problema di competenza. In sintesi, mentre l'ingresso degli immigrati avveniva nel territorio di Busto Arsizio, il loro flusso era diretto a Milano, dove risiedeva anche l'apparato organizzativo dell'organizzazione criminale. I potenziali problemi sono stati risolti tramite un'opera di collaborazione delle due procure che ha portato ad un proficuo scambio di informazioni ed a facilitare l'allocazione della competenza.

Nel secondo caso (che chiameremo per semplicità *attività di coordinamento ad opera della DNA*), l'opera di coordinamento viene svolta direttamente dal Procuratore Nazionale Antimafia per il tramite della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e dei procuratori distrettuali, nei casi e secondo le modalità sopra esposte in dettaglio nel capitolo 10. I mezzi per realizzare il coordinamento a

---

1. Gli uffici diversi del pubblico ministero che procedono a indagini collegate, si coordinano tra loro per la speditezza, economia ed efficacia delle indagini medesime. A tali fini provvedono allo scambio di atti e di informazioni nonché alla comunicazione delle direttive rispettivamente impartite alla polizia giudiziaria. Possono altresì procedere, congiuntamente, al compimento di specifici atti.

2. [omissis];

3. [omissis].

<sup>384</sup> Art. 371 – *bis* (Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia):

1. Il procuratore nazionale antimafia esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'art. 51 comma 3–*bis*. A tal fine dispone della direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

2. Il procuratore nazionale antimafia esercita funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni.

3. [omissis];

4. [omissis].

questo livello sono particolarmente raffinati ed efficaci (gruppi di lavoro specializzati, concentrazione dell'attività investigativa presso le direzioni distrettuali, utilizzo di banche dati centralizzate). Tuttavia, il dettato normativo prevede l'utilizzo di tale strumento limitatamente alle indagini relative ad alcuni specifici reati, fra i quali non sono previsti i casi di traffico di migranti e di tratta di persone a scopo di sfruttamento<sup>385</sup>. A tal proposito, si registrano opinioni divergenti da parte dei procuratori intervistati sul possibile ampliamento delle competenze della DNA anche per questi reati.

Tra i favorevoli all'attribuzione delle competenze sulla tratta di persone e sul traffico di migranti alla DNA rientrano i pubblici ministeri intervistati a Crotone, a Lecce, a Trieste ed a Perugia. In queste procure l'esperienza investigativa effettuata in collaborazione con la DNA ha infatti prodotto risultati particolarmente soddisfacenti e l'estensione della competenza appare appropriata.

Per i procuratori di Genova è invece auspicabile un'estensione delle competenze delle DDA *limitata* ai reati di cui all'art. 12 Testo Unico sull'immigrazione. Un'estensione indiscriminata delle competenze della DNA ne snaturerebbe invece le funzioni. Inoltre conflitti di competenza non verrebbero risolti ma spostati ad altro livello.

Di segno totalmente contrario è, infine, la Procura di Ascoli Piceno, secondo la quale l'attribuzione delle competenze in materia di tratta di persone e traffico di migranti alle DDA non appare appropriata, in quanto rischierebbe di causare un (ulteriore) ingolfamento delle strutture, già occupate su reati specifici. Inoltre, pur essendo chiara la similitudine strutturale tra le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta ed il traffico e quelle mafiose, esse si distinguono per l'uso di strumenti diversi.

### *13.1.5 Gli strumenti investigativi atipici e l'utilizzo degli strumenti del Testo Unico sugli stupefacenti*

Il lavoro delle procure più attive nel contrasto alla tratta e al traffico si caratterizza, oltre che per l'impiego delle tecniche investigative sopra descritte, anche per l'utilizzo di alcuni strumenti "atipici", cioè non espressamente previsti dal codice di procedura penale.

---

<sup>385</sup> La Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) è competente, ai sensi dell'art. 51, c. 3-*bis*, nei procedimenti aventi ad oggetto delitti:

- di associazione di tipo mafioso, consumati o tentati (art. 416-*bis* c.p.);
- di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.);
- commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., c.d. "reati-fine" rispetto al delitto di associazione di tipo mafioso;
- commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. (c.d. "reati-mezzo") e di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309).

#### A) LE BANCHE DATI

Uno strumento investigativo atipico particolarmente efficace è stato sviluppato per ovviare ad uno dei principali ostacoli nelle indagini sul traffico di migranti: l'identificazione dei responsabili. Tramite l'istituzione di banche dati che raccolgono sistematicamente una serie di informazioni sui casi investigativi è stato possibile ricostruire l'identità e le funzioni all'interno delle organizzazioni criminali di alcuni soggetti dotati di svariati nomi (*alias*) e indagati in diversi procedimenti. L'esperienza più significativa da questo punto di vista è stata realizzata presso la Procura di Trieste dove, grazie all'istituzione di un *pool*, composto da magistrati ed agenti di polizia, e specializzato nei casi di traffico di migranti, tutte le notizie di reato e le segnalazioni di rintracci di clandestini sono state centralizzate. Le informazioni così raccolte sono successivamente confluite in una banca dati contenente nomi e fotografie dei clandestini e dei *passeeurs* ed altro materiale investigativo quali le utenze telefoniche e gli indirizzi trovati in possesso dei clandestini. Questi dati hanno permesso di arrivare ad importanti risultati investigativi. Ad esempio, il singolo riconoscimento fotografico, che da solo sarebbe stato inutile, messo in correlazione con le deposizioni dei clandestini, ha portato all'identificazione di diversi *passeeurs*. In altri casi, la ricorrenza di chiamate da parte dei clandestini ad un certo numero telefonico ha permesso di individuare il soggetto titolare dell'utenza come *passeeur*<sup>386</sup>. Un'analoga esperienza è stata realizzata a Crotone con la creazione di una banca dati contenente i nomi dei soggetti indagati, i numeri di telefono reperiti e le immagini dei volti.

#### B) LA CENTRALIZZAZIONE DELLE INDAGINI

In altre procure dove, per motivi di assenza di risorse umani e mezzi, non si è riusciti a creare una banca dati vera e propria, si è comunque cercato di ottenere il risultato di coordinare le varie informazioni raccolte in materia di tratta di persone e di traffico di migranti mediante la centralizzazione delle indagini presso l'ufficio di un unico pubblico ministero o la costituzione di un *pool* interforze. È questo il caso di Brescia (gruppo investigativo interforze per affrontare il fenomeno delle rapine perpetrate da albanesi nelle ville), Milano (centralizzazione delle indagini presso l'ufficio di un unico pubblico ministero), Gorizia, Brindisi e Lecce (creazione di un *pool* specializzato). Il risultato di questi sforzi è la possibilità di avere a disposizione una massa di informazioni da poter confrontare per identificare modalità e soggetti responsabili del traffico di migranti.

#### C) GLI STRUMENTI TIPICI DEL TESTO UNICO STUPEFACENTI

Per quanto riguarda l'utilizzo degli strumenti investigativi previsti dagli artt. 97 e 98 del Testo Unico Stupefacenti<sup>387</sup> (d'ora in poi T.U. Stup.), si registrano opinioni

---

<sup>386</sup> Cfr. F. Frezza, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>387</sup> D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze). Per un commento analitico agli strumenti investigativi previsti dal T.U. Stup., cfr. G. Di Gennaro, G. La Greca, *La questione droga*, Giuffrè, Milano, 1999.

discordanti da parte dei magistrati intervistati. Prima di entrare nel dettaglio dell'operato delle singole procure, pare opportuno specificare brevemente natura e funzioni di questi strumenti investigativi.

L'art. 97 T.U. Stup.<sup>388</sup> contempla l'ipotesi dell'acquisto simulato di droga, stabilendo la non punibilità per gli ufficiali di PG che, al fine di procurare elementi di prova sui delitti legati agli stupefacenti, fingano di comprare una determinata quantità di droga. Si tratta di una figura molto vicina a quella dell'agente provocatore, di cui ricalca il principio fondamentale secondo cui il fatto criminoso non deve essere suscitato dall'agente, ma deve essere attribuibile alla volontà del criminale.

L'art. 98 T.U. Stup.<sup>389</sup> introduce nell'ordinamento italiano uno strumento tipico degli ordinamenti d'oltreoceano: la consegna controllata (*controlled delivery*) o, più specificamente, l'arresto ritardato. In pratica, si dà attuazione alla Convenzione di Vienna del 1988 che aveva indicato la necessità di utilizzare "metodi atti a consentire il passaggio sul territorio di uno o più paesi di stupefacenti... sotto il controllo delle autorità competenti... al fine di identificare le persone implicate nella perpetrazione dei reati"<sup>390</sup>.

Entrambi gli strumenti investigativi sopra descritti mirano ad acquisire elementi probatori sul traffico di migranti e ad individuarne i responsabili. Si tratta di norme dettate dalla peculiarità dei casi di traffico di droga, per i quali l'intervento repressivo immediato (arresto tempestivo) si è dimostrato dannoso per ricostruire le complesse catene organizzative criminali. Al contrario, il ritardo nell'esecuzione

---

<sup>388</sup> Art. 97 T.U. Stup. (Acquisto simulato di droga):

1. Fermo il disposto dell'art. 51 del codice penale, non sono punibili gli ufficiali di polizia giudiziaria addetti alle unità specializzate antidroga, i quali, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dalla presente legge ed in esecuzione di operazioni anticrimine specificatamente disposte dal Servizio centrale antidroga o d'intesa con questo, dal questore o dal comandante del gruppo dei Carabinieri o della Guardia di finanza o dal comandante del nucleo di polizia tributaria o dal direttore della Direzione investigativa antimafia di cui all'art. 3 del D.L. 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, procedono all'acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

2. Dell'acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope è data immediata e dettagliata comunicazione al Servizio centrale antidroga ed all'autorità giudiziaria. Questa, se richiesta dalla polizia giudiziaria, può, con decreto motivato, differire il sequestro fino alla conclusione delle indagini.

<sup>389</sup> Art. 98 T.U. Stup. (Ritardo o omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro – Collaborazione internazionale):

1. L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui agli articoli 73 e 74.

2. Per gli stessi motivi gli ufficiali di polizia giudiziaria addetti alle unità specializzate antidroga, nonché le autorità doganali, possono omettere o ritardare gli atti di rispettiva competenza dandone immediato avviso, anche telefonico, all'autorità giudiziaria, che può disporre diversamente, ed al Servizio centrale antidroga per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale. L'autorità procedente trasmette motivato rapporto all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore.

3. [omissis]

4. [omissis]

<sup>390</sup> Art. 1 lett. K, *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, reperito all'indirizzo Internet <http://www.incb.org/e/conv/1988>. Trad. G. Di Gennaro, G. La Greca, *op. cit.*, p. 557.

delle misure repressive dell'arresto e del sequestro e l'intervento di un "infiltrato" possono condurre ad importanti risultati investigativi.

La medesima filosofia è stata alla base delle indagini svolte presso alcune procure ed è stata applicata, anche se con strumenti tecnicamente diversi da quelli previsti dal T.U. Stup., ai casi di traffico di migranti. Anche in questo ambito, infatti, ci si trova di fronte ad un fenomeno criminoso di particolare complessità, le cui articolazioni sono difficili da ricostruire in assenza di investigazioni dirette ad identificare i veri responsabili del traffico. Tuttavia, in assenza di una specifica normativa a riguardo, nessuna delle procure intervistate ha potuto utilizzare gli strumenti investigativi del T.U. Stup. nei casi di traffico di migranti.

Nei fatti si è riscontrato un utilizzo "elastico" degli strumenti investigativi tipici (arresto, sequestro, agenti sotto copertura)<sup>391</sup>. Per esempio, presso le Procure di Torino e Roma non si applica l'arresto ritardato in senso tecnico, ma nella pratica si attende ad arrestare i soggetti indagati in modo da avere ulteriori elementi di riscontro ed ampliare l'indagine anche ad altri soggetti implicati. Tale misura viene ritenuta efficace per verificare la presenza di ulteriori complici e diramazioni dell'eventuale gruppo associativo. A tale proposito, i pubblici ministeri di Trieste e Gorizia hanno dichiarato di ritenere utili le "consegne controllate" perché consentono di risalire alla struttura organizzativa del traffico di migranti.

In alcuni casi di sfruttamento della prostituzione straniera la Procura di Milano ha utilizzato agenti "sotto copertura" nelle vesti di finti clienti al fine di individuare gli sfruttatori. L'impiego di tali stratagemmi investigativi è però problematico, poiché la linea discriminante fra legittima attività di indagine e la provocazione di un reato (illegittima allo stato attuale) è sottile.

Presso altre procure non sono state adottate tecniche analoghe per diversi motivi:

- *inutilità* per il tipo di indagine svolta (Procure di Genova, Brescia, Palermo, Perugia, Tolmezzo). Ciò avviene, ad esempio, quando l'indagine si concentra sul singolo operatore del gruppo criminale (*passeurs* o simili);
- *dannosità* (Procure di Brindisi e Crotone). Ciò accade, ad esempio, quando ritardare l'arresto significa lasciare liberi individui con il rischio che si rendano latitanti, situazione maggiormente aggravata dalla loro condizione di clandestinità;
- *difficile praticabilità ed elevato rischio* dell'infiltrazione di agenti in clan particolarmente chiusi come quelli albanesi (Procure di Lecce, Torino e Milano).

---

<sup>391</sup> Al fine di colmare questa lacuna, l'art. 8 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui riportate, DDL S. 885 si propone estende *in subiecta materia* la possibilità di utilizzare l'arresto ritardato (art. 10 del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172). All'art. 10 prevede invece l'applicazione della disciplina relativa agli agenti sotto copertura (dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438) per i reati previsti dal libro II, titolo XIII, capo III, sez. I del codice penale e dall'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75. Cfr. *supra* 10.3.2.

### 13.1.6 L'incidente probatorio

Una delle maggiori difficoltà nei casi di tratta di persone e traffico di migranti risiede nell'assicurazione delle fonti di prova testimoniale provenienti dai clandestini. Le dichiarazioni da loro rese nell'immediatezza dei fatti o durante gli interrogatori costituiscono spesso non solo un patrimonio di informazioni utili a fini investigativi, ma anche una delle prove più importanti dell'attività criminale e del coinvolgimento di determinati soggetti nella tratta e nel traffico. Il problema è che gli immigrati illegali, dopo aver reso tali dichiarazioni, tendono a diventare "irreperibili" perché sono espulsi dal territorio italiano o minacciati dai trafficanti, o perché semplicemente proseguono il loro percorso di migrazione senza lasciare indicazioni sulla propria residenza. Le dichiarazioni rese al pubblico ministero e alla PG, se non vengono ripetute di fronte al Giudice, non possono costituire prova alcuna per il principio di oralità che caratterizza il processo nell'ordinamento italiano. In altre parole, la prova potrebbe andare irrimediabilmente perduta, se la persona che ha reso le dichiarazioni incriminanti non le ripete di fronte al giudice. A questa regola vi sono delle eccezioni di cui si parla più avanti (cfr. *infra* § 13.2), ma è importante sottolineare fin d'ora la problematica per capire perché nella maggior parte delle procure più attive nel contrasto al traffico di migranti si sia fatto frequente ricorso all'incidente probatorio, strumento che, come si vede in questo paragrafo, consente di "cristallizzare", e quindi assicurare, la prova testimoniale fin dalle prime fasi dell'attività investigativa, cioè quando il clandestino non è ancora diventato irreperibile.

L'incidente probatorio è un procedimento tramite il quale viene anticipata alla fase delle indagini preliminari l'assunzione delle prove non rinviabili alle fasi successive del procedimento (dibattimento)<sup>392</sup>. In pratica, si anticipa una parte del processo con tutte le garanzie che da questo discendono (es. presenza del giudice, del difensore della persona indagata e delle parti offese). Secondo l'art. 392, c. 1, lett. a e b, c.p.p., si può chiedere al giudice che si proceda con incidente probatorio:

- "all'assunzione della testimonianza di una persona, quando vi è fondato motivo di ritenere che la stessa non potrà essere esaminata nel dibattimento per infermità o altro grave impedimento;
- "all'assunzione di una testimonianza quando, per elementi concreti e specifici, vi è fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a violenza, minaccia, o promessa di danaro o altra utilità affinché non deponga o deponga il falso".

I casi relativi a clandestini trafficati possono essere fatti rientrare nelle circostanze che giustificano il ricorso all'incidente probatorio sopra esposte. Non a caso i procuratori intervistati lo indicano come lo strumento principe per evitare di perdere la prova testimoniale a causa della futura e probabile irreperibilità dei dichiaranti e per evitare ritrattazioni ed intimidazioni. Tale procedura richiede tuttavia uno sforzo notevole da parte delle procure, le quali devono provvedere alla *discovery* (ovvero a svelare gli elementi di accusa di fronte ai difensori) e devono anticipare una parte molto rilevante e difficoltosa del processo. Non sempre poi vi è un corrispondente snellimento dei tempi processuali in dibattimento.

I procuratori segnalano ulteriori difficoltà nell'utilizzo dell'incidente probatorio:

---

<sup>392</sup> Fortuna et al., *op. cit.*, pp. 677 e ss.

- la notificazione a tutte le parti del procedimento (spesso non si conoscono i domicili delle persone indagate e dei dichiaranti);
- la difficoltà di tenere a disposizione la persona offesa per il tempo necessario ad eseguire le notifiche;
- la farraginosità della procedura che richiede tempi lunghi e attività impegnative, con il rischio di non rispettare i termini previsti dalla legge per l'espletamento delle indagini;
- la non utilizzabilità nei confronti delle persone indagate non ancora identificate.

Per questi motivi alcune procure segnalano che non è possibile ricorrere sempre all'incidente probatorio e talvolta preferiscono utilizzare altri strumenti per raggiungere il risultato di tenere a disposizione i dichiaranti (art. 18 T.U. Immigrazione) oppure si basano su altri mezzi di prova (intercettazioni).

Alla luce delle difficoltà incontrate nell'utilizzo di questo strumento sono state elaborate alcune proposte di modifica riportate nei "ricapitolando" al termine di questa sezione sull'attività investigativa.

#### *13.1.7 Le difficoltà nell'attività investigativa*

La complessità dei casi giudiziari relativi alle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di persone ed il traffico di migranti rende l'attività investigativa particolarmente difficoltosa. In questo paragrafo conclusivo si tenta di fornire una panoramica sui diversi ostacoli incontrati dai procuratori intervistati. Per esigenze espositive si trattano solo le principali difficoltà, accennando ove possibile agli espedienti utilizzati per risolvere tali problemi.

#### **A) COMPETENZA TERRITORIALE**

I casi di traffico di migranti ed, in particolare, quelli di tratta a scopo di sfruttamento, sono caratterizzati dalla mobilità sul territorio delle vittime, degli sfruttatori e dei trafficanti. Ne consegue necessariamente che si vengano a creare casi di connessione nei procedimenti per i quali indagano procure diverse<sup>393</sup>. La lettera dell'art. 16 c.p.p. attribuisce la competenza per territorio a chi indaga sul reato più grave, ma rimane il problema di stabilire dove si è verificato per la prima volta l'episodio criminoso più grave in modo da applicare il criterio residuale della temporalità per i casi in cui i reati sono tutti gravi allo stesso modo. A complicare il quadro stanno i diversi orientamenti giurisprudenziali che si sono avvicinati in materia<sup>394</sup>, che creano confusione e potenziali perdite di tempo in indagini complesse, dove il rischio di superare i termini previsti dalla legge è già elevato. Si è tentato di risolvere il problema mediante gli strumenti di coordinamento fra le procure previsti dal codice di rito e mediante una collaborazione informale fra

---

<sup>393</sup> Per la nozione di connessione ed i vari casi in cui si realizza, si rinvia al capitolo 10.

<sup>394</sup> Per le diverse interpretazioni giurisprudenziali relative all'art. 16 c.p.p., si veda a titolo di esempio, Cass. Pen., Sez. IV, 21.8.1996, in *Riv. Ital. Dir. Proc. Pen.*, 1997, 638, nota, e, in senso opposto, Cass. Pen., Sez. II, 18.4.1990, in *Arch. Nuova Proc. Pen.*, 1990, 606.

organi investigativi. Si rinvia al paragrafo 13.1.4 per la descrizione dettagliata delle modalità di coordinamento fra le varie procure<sup>395</sup>.

#### **B) IDENTIFICAZIONE DEGLI INDAGATI**

La corretta identificazione degli indagati rappresenta un problema diffuso e di difficile soluzione, poiché essi ricorrono a diverse identità nel corso della loro attività criminale (problema c.d. degli *alias*) dotandosi di documenti falsi e mescolandosi con le vittime del traffico (caso degli scafisti). La stessa traslitterazione dei nomi talvolta dà origine a non poche difficoltà. I problemi maggiori si riscontrano per i vertici delle organizzazioni criminali e si riflettono negativamente sulle investigazioni soprattutto ai fini della richiesta e dell'ottenimento di misure cautelari per persone non identificate con certezza.

In questo contesto le recenti innovazioni legislative sulle impronte dattiloscopiche sono state variamente giudicate dai procuratori intervistati. Alcune procure le ritengono un utile strumento investigativo e sono del parere che ci dovrebbero essere misure ancora più incisive (come il test del DNA). È questo il caso, tra gli altri, della Procura di Milano. In altre procure, i magistrati non credono che tali novità produrranno significativi cambiamenti. La Procura di Milano, pur segnalandone, come detto, l'utilità, ritiene tuttavia che la rilevazione delle impronte dattiloscopiche rappresenti un palliativo rispetto al vero problema dell'incertezza anagrafica degli stranieri provenienti da alcuni paesi. Tale problema, secondo la Procura di Milano, sarebbe risolvibile solo tramite una ricostruzione *in loco* (cioè nei paesi d'origine) del sistema anagrafico e di certificazione documentale.

Alcune delle procure più attive hanno cercato una soluzione al problema dell'identificazione tramite l'adozione di strumenti investigativi "atipici" quali l'istituzione delle già citate banche dati che raccolgono tutte le informazioni sui casi di tratta e di traffico (cfr. *supra* § 13.1.5). In questo modo è stato possibile ricostruire l'identità dei trafficanti e degli sfruttatori individuandoli sulla base dei riscontri immagazzinati nel *data base*. Inoltre si sono potute ricostruire le varie fasi del fenomeno e interpretare le connessioni fra i vari membri dei gruppi criminali.

#### **C) DICHIARAZIONI DELLE PERSONE OFFESE**

Le dichiarazioni delle persone offese sono, come si è visto sopra, un'importante fonte di *notitia criminis*, uno strumento investigativo e, almeno potenzialmente, un mezzo di prova. I pubblici ministeri intervistati hanno tuttavia segnalato che l'impiego di tali dichiarazioni è problematico sotto diversi aspetti.

Una prima difficoltà riguarda la *carenza di interpreti affidabili* e viene acuita dal fatto che spesso è necessario reperire esperti in dialetti tipici di una determinata zona geografica. Può accadere che gli interpreti provenienti da questa zona conoscano i soggetti indagati o addirittura ne siano parenti. In alcuni casi è stata segnalata la possibilità che gli interpreti subiscano minacce o vengano esposti a

---

<sup>395</sup> Cfr. *supra* nota 391.

tentativi di corruzione. Tali difficoltà riguardano anche le intercettazioni, per le quali è indispensabile avere la disponibilità di interpreti in tempi talvolta molto brevi. In alcune procure il problema è stato limitato dalla presenza di scuole specifiche per interpreti (Perugia, Trieste), dal ricorso a "collaboratori culturali" particolarmente affidabili (Gorizia<sup>396</sup>) e dall'instaurazione di meccanismi atti a liquidare i compensi in breve tempo, ma nella maggior parte delle altre procure permane e crea grosse difficoltà.

L'attitudine a trasformarsi in dichiarazioni utili per le indagini e per il prosieguo del procedimento dipende anche dalle modalità di acquisizione delle medesime da parte della PG. Si è infatti osservato che un *vaglio non rigoroso delle deposizioni e una scarsa precisione nella relativa verbalizzazione* possono portare a perdere preziose informazioni se la persona che le ha rese diventa irreperibile. Per questo motivo in alcune procure si sono emanate direttive alla PG per uniformare il metodo di assunzione delle informazioni (cfr. *supra* § 13.1.3). Tale problematica si ricollega anche al tema più ampio *dell'assicurazione delle fonti di prova testimoniali* che può avvenire per il tramite di vari meccanismi (incidente probatorio, art. 18 T.U. Immigrazione) di cui si parla più avanti.

Un'ultima difficoltà riguardante le dichiarazioni delle persone offese si riferisce alla loro *credibilità* ed ai problemi di *reticenza*. I procuratori intervistati osservano due atteggiamenti delle vittime a cui è necessario prestare attenzione: quelle che avvalorano le tesi investigative allo scopo di ottenere i benefici di legge (es. applicazione dell'art. 18 T.U. Immigrazione) e quelle che invece, per una questione culturale o perché si sentono minacciate, non forniscono alcun dettaglio utile. L'esperienza delle procure più attive con questo tipo di dichiaranti ha portato allo sviluppo di alcuni specifici metodi di assunzione delle informazioni ed interrogatori (cfr. *supra* § 13.1.3).

#### **D) RISPETTO DEI TERMINI DI LEGGE PREVISTI PER LE INDAGINI PRELIMINARI**

Il rispetto dei termini previsti dalla legge per le indagini preliminari costituisce uno dei problemi più seri per le procure intervistate, poiché la maggior parte delle medesime dichiara di non essere in grado di osservare i sei mesi ordinariamente previsti dal codice di rito, a meno di non operare stralci nelle investigazioni o ricorrere ad altri espedienti. La lunghezza dei tempi deriva dalla necessità di operare con incidenti probatori e di effettuare numerose notifiche. Inoltre, se si richiede la cooperazione giudiziaria internazionale, i tempi sono ancora più lunghi. Queste considerazioni si riferiscono ovviamente ai casi nei quali sono implicate organizzazioni criminali, poiché solitamente non vi sono problemi di rispetto dei termini in casi di tratta o traffico isolati. I tempi delle indagini variano anche a seconda delle modalità investigative seguite; nel caso della Procura di Arezzo si riesce a rispettare i sei mesi se si parte da deposizioni affidabili e poi si opera con intercettazioni, ma ci vogliono almeno dodici mesi quando il procedimento è inverso. Il suggerimento delle procure è di tenere separati i filoni di indagine (reati

---

<sup>396</sup> Una Convenzione tra un'associazione di Bologna ed il Ministero dell'Interno ha consentito di avere presso la questura di Gorizia alcuni "collaboratori culturali" che hanno svolto attività di interprete per alcune lingue di difficile reperimento (come, ad esempio, il turco/curdo).

commessi dai singoli e reati associativi) soprattutto quando è necessario procedere con la custodia cautelare.

#### **RICAPITOLANDO (PROPOSTE DE IURE CONDENDO)**

#### **L'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA (FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI)**

##### Competenza territoriale:

1. *Centralizzare le indagini, rendendo la tratta di persone a scopo di sfruttamento ed il traffico di migranti, almeno per quanto riguarda le fattispecie associative, reati di competenza delle DDA, sia perché esse dispongono di strumenti investigativi più efficaci sia per evitare la dispersione di dati utili nelle attività investigative ed il rallentamento delle stesse; tutto ciò consentirebbe il coordinamento da parte della DNA e del suo apporto per i contatti internazionali<sup>397</sup>.*
2. *Definire meglio le fattispecie criminose di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti (il reato è molto frazionato e il momento di consumazione non è certo)<sup>398</sup>.*

##### Identificazione e banche dati:

3. *Realizzare una banca dati a livello nazionale, che sia ben strutturata e che includa tutte le informazioni relative a nomi, luoghi, percorsi. Sarebbe importante avere un identificativo diverso da quello solitamente usato per gli indagati italiani, cioè dotato di foto e impronte digitali, perché il solo nome è spesso insufficiente data la presenza di molti "alias".*
4. *Costituire in ciascuna procura una banca dati seguendo moduli e protocolli comuni, con particolare riferimento ai rapporti di conoscenza con altri soggetti, ai domicili identificati, alle eventuali intestazioni di contratti per forniture di servizi (ad es. acqua, gas, ecc.), agli "alias" accertati, ai nomi e alle fotografie degli scafisti o dei tassisti arrestati, ai dati identificativi degli autoveicoli sequestrati e dei cantieri di costruzione dei natanti utilizzati, agli indirizzi ed utenze telefoniche annotate dagli arrestati e dai clandestini, alle utenze dei cellulari sequestrati ed eventuali esiti investigativi anche con riferimento ai numeri chiamati e chiamanti le citate utenze (con particolare valorizzazione degli eventuali numeri ricorrenti in differenti episodi e delle notizie e dichiarazioni rese dagli immigrati clandestini sulle modalità organizzative del*

<sup>397</sup> L'art. 6 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, va nella direzione auspicata da questa proposta, attribuendo la competenza per i delitti di cui agli artt. 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*), 601 (*Tratta di persone*) e 602 (*Acquisto e alienazione di schiavi*) del codice penale alle DDA.

<sup>398</sup> Con riferimento alla tratta di persone, la legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, va nella direzione auspicata da questa proposta, ridefinendo gli articoli 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*), 601 (*Tratta di persone*) e 602 (*Acquisto e alienazione di schiavi*) del codice penale. Cfr. *supra* §§ 10.2.1 e 10.2.2.

viaggio e sui pagamenti). Così facendo sarebbe possibile effettuare riscontri in caso di indagini collegate, e estrapolare dati comuni che costituirebbero dei veri e propri *input* investigativi. I dati di cui sopra sarebbero estremamente significativi in quanto già verificati nel corso di indagini preliminari, e quindi suscettibili di una particolare valenza indiziaria.

5. *Istituire, con espressa previsione normativa, un'identità (magari solo convenzionale, ma non per questo meno certa e stabile) per lo straniero in sede giudiziaria collegata ai rilievi dattiloscopici, fotografici, antropometrici.*

Strumenti investigativi:

6. *Riformare la legislazione in materia di traffico di migranti, in modo da avvicinarla a quella del Testo Unico Stupefacenti (D.lgs 309/1990). Gli strumenti investigativi (artt. 97 e 98), le attenuanti per i collaboratori (art. 73, comma settimo) e le pene ivi previste consentirebbero un miglior controllo del problema<sup>399</sup>.*
7. *Arruolare nelle forze di polizia soggetti di etnia diversa in modo da consentire pedinamenti, attività di infiltrazione e di acquisizione informativa senza destare sospetti negli indagati.*
8. *Migliorare i meccanismi di controllo sul territorio (es. rafforzamento dell'attività di pedinamento della PG) aumentando il personale per seguire il fenomeno.*

Incidente probatorio (proposta della Procura di Lecce):

9. *Dopo l'art. 362 del codice di proc. pen. è aggiunto il seguente articolo 362 bis (Informazioni ed individuazione da parte dello straniero in caso d'urgenza) "Nei casi di urgenza conseguenti alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato dal quale devono essere assunte informazioni o che deve individuare persone o cose, se vi è fondato motivo di ritenere che lo straniero potrà non essere rintracciato per essere esaminato nel dibattimento o nell'incidente probatorio, le informazioni indicate nell'art. 362 del codice di procedura penale sono assunte dal pubblico ministero nel contraddittorio necessario con i difensori delle parti private. Nello stesso modo il pubblico ministero procede all'individuazione di persone o cose indicate nell'art. 361 del codice di procedura penale. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 360, commi 1 e 2, e 141 bis del codice di procedura penale."*
10. *All'art. 400 del codice di procedura penale, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente comma: "2. Nei casi di urgenza conseguente alla necessità di respingimento o di espulsione di uno straniero irregolarmente presente nello stato, il Giudice, su richiesta del Pubblico Ministero, fissa l'udienza per l'assunzione della testimonianza dello straniero o per la ricognizione di persone o cose entro 48 ore dal deposito in cancelleria della richiesta e della*

<sup>399</sup> L'art. 8 della legge 228/2003, intervenuta dopo la realizzazione delle interviste ai pubblici ministeri qui presentate, va nella direzione auspicata da questa proposta, estendendo *in subjecta materia* la possibilità di ritardare l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, dell'arresto, del fermo dell'indiziato di delitto o del sequestro. L'art. 10 della stessa legge prevede poi l'applicazione della disciplina relativa agli agenti sotto copertura (dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438) per i reati previsti dal libro II, titolo XIII, capo III, sez. I del codice penale e dall'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75. Cfr. *supra* § 10.3.2.

prova della sua notificazione, dandone avviso senza ritardo al pubblico ministero ed al difensore. In tal caso non si applicano le disposizioni degli articoli 396, 397 e 398, commi 1, 2 e 3."

Varie:

11. *Informatizzare maggiormente il procedimento penale fin dalla fase delle indagini preliminari*, consentendo la comunicazione di atti al difensore tramite posta elettronica con firma digitale.
12. *Effettuare indagini finanziarie e studi sulle rimesse all'estero*, in modo da capire chi sono gli intestatari dei conti ed i responsabili in patria della tratta e del traffico.
13. *Creare una rete di interpreti di provata affidabilità tramite la costituzione di un albo o di elenchi nominativi* (anche su base nazionale e gestiti dal Ministero della Giustizia o dal Ministero dell'Interno). Questi interpreti, distinti per conoscenze linguistiche, non dovrebbero esplicare analoga attività nella fase processuale di altri procedimenti, onde evitare che possano essere agevolmente identificati nel corso delle udienze o attraverso la lettura del nominativo indicato o riportato in atti destinati ad avere un rilievo processuale esterno.
14. *Attuare il coordinamento delle indagini*, tramite riunioni di coordinamento fra procure con scambio di informazioni, perché è sempre utile conoscere l'attività svolta in altre zone e mettere in comune le diverse esperienze.
15. *Costituire specifici gruppi specializzati di magistrati e di PG.*
16. *Prevedere modalità di utilizzazione e di svolgimento dell'incidente probatorio con termini e forme semplificate* proprio con riferimento all'audizione di cittadini clandestini che siano anche persone offese.
17. *Creare un settore di polizia giudiziaria specializzato nell'investigazione dei casi relativi al traffico di migranti* alla stregua di ciò che già si fa in materia di stupefacenti, e così migliorare il controllo sul territorio da parte delle forze dell'ordine.
18. *Dare maggiore autonomia decisionale della PG in materia di investigazioni*, pur in coordinamento con il pubblico ministero per evitare perdite di tempo.
19. *Rendere possibili ed agevoli le intercettazioni sui telefoni esteri* (per controllo telefonico all'estero).
20. *Rendere il collegamento tra le forze di polizia interessate più immediato*, perché la dislocazione del fenomeno criminoso in diversi territori richiede un'attività congiunta.
21. *Aumentare i termini di custodia cautelare nei procedimenti contro le organizzazioni criminali implicate nella tratta di persone e nel traffico di migranti.*

### 13.2 L'ATTIVITÀ PROCESSUALE (FASE DEL GIUDIZIO E RITI ALTERNATIVI)

Nel nostro ordinamento, il termine "processo" sta ad indicare l'insieme di attività poste in essere dopo la chiusura delle indagini preliminari e l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero. La fase processuale può concretizzarsi nelle diverse forme disciplinate dal codice di procedura, a seconda che si segua il rito ordinario oppure si opti per uno dei procedimenti speciali disciplinati al libro VI, artt. 438 e ss.

In questa sezione ci si riferisce alle difficoltà ed alle *best practices* elaborate nel contesto del rito ordinario e, più in particolare, nella fase specifica del dibattimento. Questo perché i casi giudiziari più gravi di tratta di persone e di traffico di migranti vengono solitamente decisi nelle forme del processo dibattimentale.

In realtà, alcune procure hanno precisato che la maggior parte del carico di lavoro in questo settore finisce per essere trattato con i riti alternativi, ricorrendo in particolare all'applicazione della pena su richiesta delle parti o patteggiamento (art. 444 c.p.p. e ss.) e al giudizio abbreviato. Questo succede soprattutto nei casi di traffico di migranti, ossia quando non sono configurabili ipotesi di sfruttamento o di delitti associativi, e va rilevato che, in procure "di passaggio" come Trieste, Crotone, Gorizia e Tolmezzo, la percentuale di procedimenti definiti prima di arrivare al dibattimento sia piuttosto elevata.

#### 13.2.1 Gli effetti della riforma dell'art. 195 c.p.p. (testimonianza *de relato* degli agenti e degli ufficiali di polizia giudiziaria)

Il divieto di testimonianza indiretta sulle dichiarazioni assunte nel corso delle indagini preliminari (c.d. testimonianza *de relato*) da parte degli agenti e degli ufficiali di PG è stato recentemente introdotto dalla legge c.d. sul Giusto Processo<sup>400</sup> che ha riformulato il c. 4 dell'art. 195 c.p.p. prescrivendo che "Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non possono deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni con le modalità di cui agli articoli 351 e 357, comma 2, lettere a) e b). Negli altri casi si applicano le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo". In altre parole, gli ufficiali o gli agenti di PG non possono testimoniare sulle sommarie informazioni (art. 351), sulle dichiarazioni spontanee ricevute (art. 357 lett. b), su denunce, querele e istanze orali (art. 357 lett. a). In questi casi l'unico veicolo probatorio diventa perciò il verbale<sup>401</sup>. In precedenza la Corte costituzionale (sent. 31.1.1992, n. 24) aveva dichiarato l'illegittimità del divieto, ma, a fronte del novellato art. 111 della Costituzione, si è nuovamente pronunciata (sent. 26.2.2002, n. 32) rigettando la questione di costituzionalità del nuovo art. 195, c. 4, c.p.p., perché infondata, e quindi sostanzialmente ammettendo la legittimità del divieto di testimonianza *de relato* della PG.

---

<sup>400</sup> Art. 4, l. 1 marzo 2001, n. 63, pubblicata su G.U. del 22/3/2001 n. 68.

<sup>401</sup> Cfr. F. Cordero, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 669. L'importanza assunta dal verbale di PG a seguito dell'introduzione del divieto di testimonianza indiretta degli agenti ed ufficiali di PG va contemperata con la difficoltà di recuperare tali verbalizzazioni in sede dibattimentale. Su questo cfr. *infra* § 13.2.2.

Le vicissitudini legislative e giurisprudenziali del c. 4 dell'art. 195 c.p.p. hanno avuto ripercussioni dirette sui processi relativi alla tratta di persone e al traffico di migranti per i problemi di assicurazione della prova testimoniale esposti in precedenza (cfr. § 13.1.6). In alcuni casi, infatti, le dichiarazioni di clandestini poi diventati irreperibili, sono andate perse, perché non ripetute con incidente probatorio di fronte ad un giudice. Tale perdita di informazioni ha messo in seria difficoltà quei procuratori, che, facendo assegnamento sul regime processuale precedente alla novella del 2001, non si erano cautelati con l'esperimento dell'incidente probatorio per cristallizzare la prova, o mediante il ricorso all'art. 18 T.U. Immigrazione per tenere a disposizione i dichiaranti. Tutto ciò ha portato all'indebolimento dell'apparato dell'accusa specialmente nei processi basati principalmente sulle dichiarazioni delle persone offese, fino ad arrivare, in un caso della Procura di Perugia, all'assoluzione in Corte di Assise d'Appello di alcuni trafficanti imputati di reati gravi quali, per esempio, la riduzione in schiavitù.

A questo proposito si rileva una diffusa censura sull'operato del legislatore, che ha innovato profondamente la disciplina processuale senza al contempo prevedere un regime di transizione, come aveva fatto in occasione di altre riforme processuali (art. 512 c.p.p.).

Il problema non si è invece posto:

- presso le procure dove, accanto alla prova basata sulle dichiarazioni delle persone offese, si sono presentati al giudice riscontri ed un sufficiente numero di intercettazioni (Arezzo e Trieste);
- presso le procure dove, per il tipo di reati (mero traffico), la strategia processuale ha consentito l'adozione di riti alternativi evitando il dibattimento (Tolmezzo e Torino); e
- presso le procure dove la presenza dei dichiaranti era comunque assicurata attraverso il ricorso ad altri mezzi, quali l'art. 18 T.U. Immigrazione e l'incidente probatorio (Brindisi e Palermo).

### *13.2.2 Letture dei verbali di polizia giudiziaria (art. 512 c.p.p. e art. 512-bis c.p.p.)*

La necessità di assicurare la prova testimoniale in dibattimento o di cristallizzarla attraverso l'incidente probatorio discende, oltre che dalle novelle legislative riguardanti l'art. 195 c.p.p., anche dall'interpretazione di altre due disposizioni del codice di rito: gli artt. 512 e 512 *bis*. Dalla lettura combinata di queste tre norme si evince, infatti, che non solo, come abbiamo visto sopra, non è ammissibile la testimonianza indiretta della PG sulle dichiarazioni delle persone offese e/o informate dei fatti, ma anche che i verbali relativi non possono fare ingresso nel processo, a meno che non ricorrano particolari condizioni<sup>402</sup>. Si potrà dare lettura ai

---

<sup>402</sup> Art. 512 (Lettura di atti per sopravvenuta impossibilità di ripetizione) - 1. Il giudice, a richiesta di parte, dispone che sia data lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione.

Art. 512-*bis* (Lettura di dichiarazioni rese da persona residente all'estero) - 1. Il giudice, a richiesta di parte, può disporre, tenuto conto degli altri elementi di prova acquisiti, che sia data lettura dei verbali di dichiarazioni rese da persona residente all'estero anche a seguito di rogatoria internazionale se essa, essendo stata citata, non è comparsa e solo nel caso in cui non ne sia assolutamente possibile l'esame dibattimentale.

verbali di PG o del PM solo quando per fatti o circostanze imprevedibili ne è divenuta impossibile la ripetizione (art. 512 c.p.p.). L'art. 512 *bis* c.p.p. considera la particolare ipotesi della persona residente all'estero e stabilisce una deroga parziale al divieto di lettura se il testimone, pur essendo stato citato non è comparso e non ne è assolutamente possibile l'esame dibattimentale.

La *ratio* delle tre norme considerate risiede nel principio costituzionale per cui, in un processo di parti, la prova deve formarsi in dibattimento e cioè di fronte al giudice. Allo stesso tempo è evidente che il rigido rispetto delle formule suddette pone seri problemi nei processi dove le persone offese o comunque informate dei fatti non hanno fissa dimora e diventano irreperibili prima di poter rendere testimonianza di fronte al giudice.

Di fatto, nell'esperienza della quasi totalità delle procure, l'applicazione del novellato art. 195 c.p.p. e l'interpretazione restrittiva dell'art. 512 c.p.p. hanno prodotto lo svilimento del materiale probatorio raccolto ed una conseguente serie di assoluzioni dovute all'oggettiva impossibilità di riproporre il contenuto delle dichiarazioni rese dai clandestini. Tale circostanza ha naturalmente avuto un negativo impatto sul rapporto fra sfruttatori e vittime.

In particolare la giurisprudenza sull'art. 512 c.p.p. dei Tribunali dove operano i procuratori intervistati oscilla fra tre orientamenti:

- a) *interpretazione rigida* dell'art. 512. La futura irreperibilità del clandestino è sempre prevedibile e quindi non si consente la lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria (Ascoli Piceno, Arezzo, Crotone, Lecce, Milano, Perugia e Tolmezzo);
- b) *interpretazione flessibile* a seconda dei casi. La lettura è consentita solo se la parte offesa è concretamente impedita a presentarsi al processo (Brescia, Genova e Roma);
- c) *interpretazione ampia*. Quando vi è la prova dell'irreperibilità della persona offesa, si può dare lettura delle dichiarazioni precedentemente rese agli organi dell'accusa (Palermo).

L'art. 512 c.p.p. non ha invece avuto nessuna applicazione nella giurisprudenza del Tribunale di Brindisi, relativamente ai reati in esame, atteso che la norma utilizzata, con riferimento alle deposizioni assunte nell'immediatezza dei fatti degli immigrati clandestini, è quella di cui all'art. 512-*bis* c.p.p.

L'art. 512-*bis* è considerata in effetti una parziale soluzione all'*impasse* sopra descritto e una "ciambella di salvataggio" per il recupero delle dichiarazioni delle persone offese ed informate dei fatti. Riuscendo a farsi indicare dai clandestini respinti il loro indirizzo all'estero, la loro citazione avviene con rogatoria. Una volta esperita inutilmente la procedura di citazione, la lettura delle dichiarazioni diventa quindi possibile.

Vi sono però diverse difficoltà pratiche connesse all'utilizzo di questo strumento. Innanzitutto, i tempi per notificare la citazione all'estero sono tendenzialmente molto lunghi e questo si ripercuote negativamente sui processi dove vi sono misure di custodia cautelare in corso. È poi oggettivamente impossibile richiedere decine di rogatorie al mese, pena la paralisi dell'apparato giudiziario.

Ecco perché presso alcuni Tribunali, ed in particolare quello di Brindisi, si è interpretata la citata norma nel senso di ritenere sufficiente per la lettura delle

dichiarazioni rese dagli immigrati clandestini la *semplice prova dell'invio della "citazione", anche in assenza dell'avvenuta notifica della stessa citazione ed a condizione che gli Ufficiali di PG abbiano proceduto alla completa identificazione ed individuazione (con indicazione della residenza e/o del domicilio) degli immigrati clandestini*. Inoltre, recentemente, la II Sezione di questo Tribunale ha ritenuto possibile la lettura di cui all'art. 512-*bis* c.p.p., nei casi suddetti, in base alla semplice considerazione "della notoria inutilità, per come accertato in precedenti processi penali, di una citazione diretta in territorio albanese, attesa la riscontrata impossibilità concreta di qualsiasi notifica efficace, in quanto lo stato albanese non ha dimostrato alcuna sensibile attenzione alle richieste di rogatoria (anche solo per la citazione)". In modo del tutto analogo, presso il Tribunale di Gorizia in alcuni casi si è adottata un'interpretazione estensiva della norma, consentendo la lettura dei verbali di polizia qualora la notificazione della citazione come testimone all'estero sia risultata impossibile.

Presso altri Tribunali l'interpretazione è molto più rigida. A Lecce, per esempio, è necessario che vi sia la prova dell'avvenuta citazione all'estero del cittadino straniero non comparso. Tale interpretazione limita di fatto la possibilità di utilizzare le dichiarazioni suddette per l'impossibilità di notificare agli stranieri senza fissa dimora e con residenza sconosciuta.

La medesima situazione si rinviene a Milano, dove la necessità di un'individuazione precisa del soggetto al fine della notifica all'estero è ritenuta prioritaria. A questo proposito la procura sottolinea l'importanza di istruire le forze dell'ordine affinché il clandestino alla domanda sulla sua residenza non risponda sempre "senza fissa dimora".

Le difficoltà nell'individuazione precisa del soggetto dichiarante sono alla base dell'atteggiamento quasi remissivo di alcune procure nei confronti dello strumento dell'art. 512-*bis*. Il tentativo di citazione all'estero di potenziali testimoni a distanza di tempo è ritenuto "improbo", "una vuota formalità". Per questi motivi non si ricorre nemmeno alla rogatoria ed alla notificazione della citazione, lasciando quindi cadere nel nulla possibili mezzi di prova.

A prescindere dalle diverse interpretazioni dei singoli tribunali con riferimento alle norme sopra considerate, è tuttavia importante capire quale sia l'orientamento giurisprudenziale dominante della Corte di Cassazione sul tema, poiché da questo dipendono le sorti delle prove testimoniali qui considerate. Allo stato attuale, la tendenza, ulteriormente rafforzata dall'introduzione a livello costituzionale del principio del contraddittorio (ovvero del principio per cui la prova si forma durante il processo alla presenza di tutte le parti), è quella di interpretare le norme di cui agli artt. 512 e 512-*bis* c.p.p. in modo piuttosto rigido. In particolare, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che "ai fini della possibilità di dare lettura in dibattimento ai sensi dell'art. 512 c.p.p. dei verbali contenenti sommarie informazioni testimoniali, è necessaria la sussistenza di una situazione improbabile, verificatasi successivamente e che, al momento dell'assunzione dell'atto da parte del PM, non era prevedibile con obiettiva probabilità"<sup>403</sup>. Con riferimento all'art. 512-*bis* i requisiti sono ancora più stringenti: "La disposizione di cui all'art. 512-*bis* c.p.p. (...) costituisce una rilevante eccezione al principio di oralità e del contraddittorio probatorio nel dibattimento, sicché deve essere

---

<sup>403</sup> Cass. Pen., Sez. I, 28 settembre 1993, in *Cass. Pen.*, 1995, pp. 2943 e ss.

applicata dal giudice di merito rigorosamente"<sup>404</sup> (fattispecie nella quale la Corte ha ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese al pubblico ministero da cittadini stranieri non comparsi al dibattimento).

Di qui, l'improrogabilità dell'adeguamento dei sistemi di investigazione e conduzione del processo da parte dei magistrati. A tal proposito acquistano particolare rilevanza le *best practices* elaborate dalle procure intervistate per aggirare gli ostacoli alla conduzione efficace del processo e riportate nei "ricapitolando" alla fine di questa sezione.

### 13.2.3 Ulteriori difficoltà

Nei due paragrafi precedenti si sono descritti gli aspetti principali del problema più grave che affligge i processi a carico di trafficanti e sfruttatori di esseri umani: la tenuta dibattimentale degli elementi di prova assunti dai dichiaranti. In questo paragrafo si passano brevemente in rassegna le ulteriori difficoltà incontrate dai procuratori intervistati nella loro attività processuale.

#### A) PROBLEMA DELLO *STATUS* PROCESSUALE DELLE PERSONE OFFESE NEL PROCESSO

Le persone offese vengono talvolta costrette a commettere reati (es. spaccio di droga, dichiarazioni false alle autorità relative alla propria identità), cosicché le loro dichiarazioni necessitano della produzione di ulteriore materiale probatorio e di riscontri per essere avvalorate. La medesima situazione si presenta quando non vi sia una chiara distinzione fra i ruoli di vittima e sfruttatore, cioè quando le persone offese assumano lo *status* processuale di persone coindagate.

#### B) PROBLEMA DELL'INCOMPATIBILITÀ DEI GIP/GUP

L'*impasse* nasce a causa dell'articolazione complessa delle indagini, che porta a sovrapposizioni nei casi indagati e risulta essere ancor più grave in Tribunali di piccole dimensioni (come, ad esempio, quello di Gorizia). I GIP, qualora abbiano emesso ordinanze di custodia cautelare o assistito ad incidenti probatori, possono risultare incompatibili al dibattimento. Tali difficoltà portano altresì ad un rallentamento nelle procedure e quindi al possibile superamento dei termini di custodia cautelare.

#### C) PROBLEMA DELLA "FORBICE EDITTALE"

In questi processi si rischia che, a causa della forbice edittale troppo accentuata fra minimo e massimo, il giudice tenda ad applicare i minimi, rendendo così possibile la concessione della sospensione condizionale.

---

<sup>404</sup> Cass. Pen., Sez. II, sent. 8565 del 5.7.1999 (rv. 213849) in *Gazz. Giuffrè*, 1999, 36, p. 60.

#### **D) PROBLEMA DELL’AFFIDABILITÀ DEI TESTIMONI–PARTI OFFESE DI ORIGINE NIGERIANA**

Le difficoltà riscontrate nell’attività investigativa con le dichiarazioni delle parti offese (cfr. *supra* § 13.1.3) si riproducono anche nelle fasi successive del processo. In particolare, è stata riscontrata la scarsa affidabilità dei testimoni di origine nigeriana durante il controesame (contraddizioni, mancanza di riscontri, reticenza).

##### *13.2.4 Tempi*

I tempi di celebrazione dei processi di tratta e di traffico variano a seconda della presenza o meno di alcuni fattori (espletamento dell’incidente probatorio nella fase delle indagini preliminari, contestazione o meno del reato associativo, rito prescelto, ecc.), ma si presentano tendenzialmente come medio–lunghi.

D’altra parte, presso le procure dove è frequente il ricorso ai procedimenti speciali (rito abbreviato e applicazione della pena su richiesta delle parti) i tempi sono più brevi, perché non si celebra la parte più complessa del procedimento, ossia il dibattimento.

Per i processi con detenuti, i tempi sono dettati dai termini di custodia cautelare. Nel caso di processi con imputati in stato di libertà i tempi sono più lunghi in considerazione sia del carico di lavoro dell’Ufficio della Procura che del Tribunale.

Presso la Procura di Milano si distingue poi fra:

- imputati latitanti o irreperibili, per i quali, non essendoci particolari urgenze, i processi subiscono una serie di rinvii e praticamente non si celebrano mai;
- imputati detenuti in custodia cautelare, per i quali, essendo numericamente più esigui, i processi vengono celebrati in tempi relativamente rapidi.

Infine, alcune procure hanno fornito i dati numerici sotto riportati:

- Brindisi: 16 mesi;
- Genova: 2/3 anni, salve rare eccezioni, come nel caso dei cinesi dove si è proceduto per stralci e si è arrivati ad una condanna nel giro di un anno e mezzo;
- Roma: 6/9 mesi (con incidenti probatori);
- Tolmezzo: 3 mesi (reati individuali).

**RICAPITOLANDO (PROPOSTE DE IURE CONDENDO)**

**ATTIVITÀ PROCESSUALE (FASE DEL GIUDIZIO E RITI ALTERNATIVI)**

Best practices elaborate per ovviare all'irreperibilità del testimone:

1. *Usare la massima attenzione ad acquisire, fin dalla fase investigativa, ogni possibile elemento di riscontro alle dichiarazioni rese dalle persone informate.* Bisognerebbe tentare di istruire la PG affinché raccolga il maggior numero di elementi possibili per l'individuazione precisa del soggetto dichiarante.
2. *Predisporre un impianto accusatorio variegato tramite acquisizioni documentali, intercettazioni, testimonianze da parte di soggetti diversi, ecc.*
3. *Utilizzare in modo sistematico l'incidente probatorio* ogni volta che la testimonianza appaia rilevante.
4. *Ricorrere all'art. 18 T.U. Immigrazione*, qualora sia necessario garantire la presenza di un teste particolarmente importante e, qualora il teste comunque si renda irreperibile, per dimostrare al giudice che tale irreperibilità non era prevedibile.
5. *Produrre intercettazioni e altri mezzi di prova in un modo tale da spingere gli indagati ad optare per riti "alternativi",* quali il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Notifiche:

6. *Migliorare il sistema delle notifiche attraverso l'introduzione di una norma che renda obbligatorio riportare sul passaporto il luogo di effettiva residenza.*
7. *Informatizzare il processo penale.*
8. *Prevedere metodi per facilitare l'instaurazione del contraddittorio.* Ad esempio, sarebbe opportuno migliorare il sistema delle notifiche, affermando il principio per cui l'imputato ha il *diritto* di sapere che c'è un procedimento a suo carico (tramite notifica all'interessato), ma nel contempo l'*onere* di seguire poi l'iter processuale (senza la necessità di effettuare continuamente notifiche). Sempre in relazione a questo problema, sarebbe importante limitare la possibilità di cambiare difensore in continuazione (per evitare notifiche a vuoto) e imporre un regime di rilevanza della nullità del decreto di citazione a giudizio più rigoroso per questi motivi (l'eccezione dovrebbe essere immediata).

Ulteriori indicazioni:

9. *Semplificare tempi e modi di assunzione delle testimonianze in modo da rendere i dibattimenti meno pesanti.*
10. *Creare uno strumento legislativo per far sì che il testimone si tenga a disposizione del Giudice, senza dover per forza ricorrere a programmi di protezione o all'art. 18 T.U. Immigrazione.*
11. *Modificare l'art. 512-bis c.p.p. onde garantire la lettura degli atti posti in essere nel corso delle indagini preliminari in presenza di requisiti meno stringenti di quelli attualmente indicati.*

12. *Sottrarre l'attuale competenza per i delitti indicati negli articoli 600, 601 e 602 del codice penale alla Corte di Assise ed attribuirli al Tribunale.* Da un lato, si eviterebbero valutazioni legate ad una sorta di pregiudizio a danno delle vittime, quando esse siano donne e prostitute, talvolta ancora presente nei giudici popolari; dall'altro, si realizzerebbero condizioni di maggiore snellezza del processo.
13. *Coordinare in modo migliore la normativa sugli stranieri con quella relativa allo sfruttamento sessuale.* Allo stato attuale molte norme penali si trovano contenute in un testo di carattere amministrativo e questo causa quella farraginosità del sistema che rende difficile il compito per l'organo giudicante (problemi con i concorsi apparenti di norme). Sarebbe più opportuno inserire fra le norme penali il caso specifico dello sfruttamento sessuale in abbinamento con l'introduzione clandestina (nel senso di creare una nuova fattispecie o aggravare l'ipotesi di reato base).

### 13.3 COOPERAZIONE GIUDIZIARIA INTERNAZIONALE TRA LE AUTORITÀ COMPETENTI ITALIANE E QUELLE OPERANTI NEI PAESI DI ORIGINE E/O DI PROVENIENZA DEI MIGRANTI

La cooperazione giudiziaria internazionale costituisce uno degli strumenti più efficaci nel contrasto alla tratta e al traffico. Tali reati sono infatti caratterizzati da spiccati elementi di transnazionalità sia delle vittime, che vengono spostate da uno stato all'altro, sia dei gruppi criminali, che operano in paesi diversi. Un'efficace risposta a questo fenomeno criminale non può prescindere da tale caratteristica ed è pertanto auspicabile una sempre maggiore collaborazione fra polizie e autorità, giudiziarie e non, dei vari stati interessati.

In questo contesto, la quasi totalità dei pubblici ministeri intervistati ha evidenziato l'insufficienza degli istituti "tradizionali" di collaborazione giudiziaria previsti dal codice di rito (titolo XI, artt. 696 e ss.), ovvero rogatorie, estradizioni, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze penali straniere. È invece stata segnalata l'utilità di altri strumenti di cooperazione internazionale sia ai fini delle indagini sia per le altre fasi del procedimento penale<sup>405</sup>. Fra questi sono stati in particolare menzionati:

- l'EUROPOL, ovvero l'Ufficio europeo di polizia istituito con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 (c.d. Convenzione Europol) al fine di promuovere la cooperazione e quindi l'efficienza degli uffici di polizia degli Stati Membri, facilitando le indagini ed agevolando lo scambio di informazioni, che vengono ivi raccolte in maniera informatizzata;
- l'INTERPOL, ovvero un organismo internazionale che opera in 181 paesi, fornendo assistenza tecnica ai vari uffici di polizia e promuovendo varie attività di contrasto alla criminalità organizzata;
- la RETE GIUDIZIARIA EUROPEA, ovvero un insieme di punti di contatto giudiziari tra gli Stati Membri dell'Unione europea istituito nel 1998 al fine di migliorare la

---

<sup>405</sup> Si rinvia ai capitoli 7 ed 8 per la descrizione dettagliata dei singoli strumenti di cooperazione giudiziaria e per la bibliografia in materia.

cooperazione giudiziaria in materia penale ed in particolare il coordinamento delle indagini;

- EUROJUST, un organismo di recente introduzione (Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002) composto da un membro nazionale distaccato (magistrato o equivalente) per ogni Stato Membro;
- le "squadre investigative comuni", ovvero gruppi composti da esponenti delle forze dell'ordine di due o più paesi, destinate a svolgere indagini su fenomeni criminosi che hanno diramazioni in più stati;
- il c.d. "mandato di arresto europeo", istituito con decisione quadro del Consiglio adottata il 13 giugno 2002 e destinato a sostituire il tradizionale sistema di estradizione.

Nei paragrafi che seguono si illustrano le esperienze delle singole procure nell'ambito della cooperazione con autorità straniere, delle rogatorie e della cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia, considerando difficoltà, prassi operative e proposte per migliorare l'efficacia dell'intervento repressivo.

### *13.3.1 La cooperazione con autorità straniere*

La cooperazione giudiziaria è frutto non solo dell'attività degli organi giudiziari, ma anche di una forte componente diplomatica. Il grado di collaborazione raggiunto varia da paese a paese a seconda degli interessi politici sottesi. Dalle esperienze delle singole procure emerge una prima distinzione fra stati "chiusi" e stati "collaborativi".

Fra i primi si possono annoverare i seguenti:

- Nigeria: sia la Procura di Genova che quella di Torino hanno avuto esperienze negative (in un caso di corruzione nell'ambasciata di Lagos), anche se di recente vi sono state delle dichiarazioni di disponibilità e la potenziale collaborazione viene considerata importante per verificare la responsabilità delle partenze in Nigeria;
- Cina: diverse procure non tentano neppure di mobilitare organismi politici e diplomatici perché ritengono che i tentativi in tal senso sarebbero sproporzionati al possibile materiale raccolto; la Procura di Milano segnala notevoli problemi nell'ottenere informazioni sui trafficanti ai fini di identificarli compiutamente;
- Gambia e Senegal: spesso è impossibile stabilire l'autenticità del documento (alcuni passaporti vengono ancora scritti a mano) e le risposte delle autorità sono evasive (pretesti di impossibilità materiale come, ad esempio, incendi che hanno distrutto archivi).

Fra i paesi che hanno dimostrato prontezza nel rispondere alla richiesta di cooperazione rientrano invece:

- Germania;
- Stati Uniti;
- Giappone: in particolare, la Procura di Milano ha avuto una collaborazione proficua che ha portato alla ricostruzione documentale delle rotte di traffico di migranti grazie alla qualità ed alla quantità di risposte;

- paesi europei in generale: nel caso specifico delle indagini condotte a Perugia, le autorità di Romania, Ucraina, Russia e Polonia hanno collaborato pienamente con il personale del ROS, al quale è stato consentito in alcuni casi di operare direttamente sul territorio straniero per identificare tutte le utenze telefoniche chiave, operare controlli e *screening* delle agenzie sospettate di coinvolgimento, eseguire perquisizioni e arresti. Infine, grazie alle autorità ungheresi ed ucraine è stato anche possibile estradare membri appartenenti all'organizzazione criminale;
- Slovenia, soprattutto nei rapporti con le procure di Gorizia e Trieste, anche se formalmente e quantitativamente la collaborazione rimane piuttosto scarsa; importanti invece gli scambi informali di informazioni attuati con le autorità di frontiera slovene. Da segnalare, comunque, che non sono mai state effettuate indagini congiunte a causa delle difficoltà nell'implementare le "squadre miste" per la mancanza di reciprocità degli scambi tra le diverse forze di polizia.

Vi sono infine alcuni paesi, con i quali i magistrati intervistati hanno avuto esperienze diversamente positive o negative:

- Albania: la Procura di Genova segnala una collaborazione fruttuosa per la disponibilità delle autorità albanesi, che nei casi più urgenti hanno cooperato anche sulla base di dichiarazioni e intercettazioni in italiano. Al contrario, presso la Procura di Milano sono sorte perplessità in merito alle risposte delle autorità governative albanesi, in quanto basate meramente sulle dichiarazioni degli indagati interessati. Anche in questo caso si segnala però la disponibilità dimostrata dall'Albania nel consentire che gli inquirenti italiani potessero andare a sentire le dichiarazioni delle vittime della tratta rientrate in patria. Infine, per la Procura di Torino si sono fatti dei passi avanti nel miglioramento dei rapporti fra autorità giudiziarie italiane ed albanesi;
- Turchia: per la Procura di Crotone non esistono strumenti di collaborazione con questo stato per individuare le persone che organizzano il traffico di migranti né gli altri eventuali complici presenti lungo il tragitto; con la procura di Trieste, invece, si è recentemente realizzata una collaborazione proficua nei casi relativi ai migranti di nazionalità curda;
- Austria e Germania: nell'ambito di un'indagine sulla tratta di persone particolarmente estesa (c.d. "operazione Girasole"), la Procura di Perugia ha trovato difficoltà ad instaurare un processo di collaborazione con questi due stati soprattutto nella parte iniziale delle indagini, quando cioè era necessario controllare gli alberghi che, sulla base delle intercettazioni, erano sospettati di fornire documenti falsi e supporto logistico. In questi casi le autorità tedesche ed austriache richiedevano specificazioni (ad esempio: nomi delle ragazze clandestine che avevano sostato negli alberghi e documentazioni varie) che non era possibile allo stato fornire. Tuttavia, in uno stadio più avanzato delle indagini, a fronte di ordinanze cautelari e decreti di perquisizione, questi due paesi hanno collaborato pienamente all'esecuzione di tali misure. Con riferimento all'Austria, anche la Procura di Tolmezzo segnala alcune difficoltà a realizzare una piena collaborazione (indagini sui tassisti austriaci sospettati di essere passeurs).

A prescindere dalla diversa disponibilità delle autorità straniere a collaborare nei processi penali a carico di trafficanti, le procure intervistate hanno segnalato una serie di *difficoltà* tali da scoraggiare il ricorso alla cooperazione giudiziaria. In

particolare, presso le Procure di Ascoli Piceno, Arezzo e Palermo la cooperazione è stata scarsamente impiegata, in quanto di difficile utilizzo pratico. Le difficoltà segnalate sono le seguenti:

- necessaria disponibilità di competenze specifiche e tempo per l'invio di atti di un procedimento all'estero (certificazioni, traduzioni, copie conformi);
- problemi di comprensione linguistica;
- presenza di sistemi giuridici diversi;
- problemi di organico (magistrati già oberati di lavoro sul fronte strettamente italiano, che non consente a singoli magistrati, specie nelle procure di dimensioni più piccole, di assentarsi per trascorrere periodi presso stati esteri);
- difficili condizioni socio-economiche ed istituzionali dei paesi di provenienza che rendono difficile la comprensione del fenomeno criminoso da parte delle autorità locali;
- alto tasso di corruzione dei pubblici ufficiali stranieri;
- divieto di estradizione del cittadino albanese che si trovi in Albania (vietato dalla Costituzione albanese). Dal 2001 le autorità albanesi stanno facendo fronte a questa difficoltà processando i loro connazionali sulla base di elementi di prova raccolti in Italia. Lo stesso discorso vale per le sentenze cui si dà esecuzione in Albania. Tale svolta è stata favorita anche dall'opera di mediazione della DNA.
- nella cooperazione giudiziaria congiunta con le autorità slovene i principali problemi riscontrati sono la non esecuzione della pena (qualora inflitta in Italia, ma condannato residente in Slovenia); l'extradizione (spesso neanche richiesta perché in genere non concessa); il rischio di duplice processo; i problemi di giurisdizione relativi alle condotte costituenti reato (in Italia, il reato è quello di "attività diretta a favorire migrazione clandestina"; in Slovenia, consiste nell'"attraversamento di confine").

Fra i fattori che hanno favorito la collaborazione, infine, si registrano:

- pressioni economiche (sovvenzioni agli stati che collaborano);
- pressioni politiche (prossima entrata nell'Unione europea dei paesi dell'Europa orientale);
- rapporti di forza (per esempio, a Genova, presso la Procura Generale c'è un magistrato di Brooklyn che controlla l'operato di cooperazione con gli Stati Uniti).

### 13.3.2 In particolare: le rogatorie

L'impressione generale sulle rogatorie è che siano procedimenti lenti ed oberati di molte formalità. Tale circostanza, abbinata alla ristrettezza dei termini per le indagini e per la custodia cautelare, scoraggia il ricorso allo strumento, che avviene solo qualora le circostanze lo consentano e vi sia un minimo di garanzia sul risultato ottenibile. In mancanza di queste condizioni si soprassiede al suo utilizzo. Una breve rassegna sulle principali esperienze con le rogatorie da parte delle procure intervistate può fornire un'idea più precisa delle difficoltà incontrate nell'utilizzo di tale strumento.

Brescia: le rogatorie richieste nel corso degli ultimi cinque anni sono state tre. I tempi di svolgimento delle rogatorie non sono sempre stati celeri, viste le incombenze amministrative cui dover far fronte, anche alla luce delle esigenze del

paese rogato. Nell'ambito di un solo procedimento penale si è riusciti ad ottenere la collaborazione della Repubblica Popolare Cinese.

Genova: il codice di procedura penale albanese non consente il sequestro preventivo dei beni dei criminali prima che si dimostri la loro provenienza illecita (in Italia si utilizza il procedimento inverso). Inoltre, i clan criminali che gestiscono lo sfruttamento della prostituzione e altre attività criminose spesso non sono altro che il "braccio armato" di partiti politici che possono rallentare le attività di collaborazione internazionale.

Milano: in merito alla cooperazione con i paesi balcanici si è osservato che, dopo la guerra, è divenuto più facile compiere atti in quei territori, anche se permane il problema della lentezza delle procedure di rogatoria.

Torino: si sono chieste ed ottenute rogatorie con l'Albania e la Romania sotto forma di scambio di atti e possibilità di interrogare i testi. Non ci sono state estradizioni, ma è stata data la possibilità di ottenere l'identificazione e l'arresto di alcuni indagati.

Ascoli Piceno: tecnicamente si preferisce attirare le organizzazioni criminali in Italia e quindi trarre in arresto i membri delle stesse piuttosto che far arrestare i criminali all'estero e poi chiederne l'estradizione.

Arezzo: sono state chieste solo per verificare la validità dei documenti di identificazione con esiti alterni.

Gorizia: con la Slovenia si ricorre piuttosto alla collaborazione informale.

Palermo: non vengono quasi mai richieste, perché la procedura risulta troppo complicata rispetto all'effettiva utilità di quanto richiesto e la traduzione degli atti è un problema di faticosa risoluzione.

Infine, si segnala il caso specifico della Turchia con la quale la Procura di Trieste ha instaurato un buon rapporto di collaborazione a livello di concessione di rogatorie. Al contrario, la Procura di Lecce segnala che per una serie di indagini in corso sono state richieste due rogatorie, ma, nonostante l'iniziale disponibilità nell'arco del 2002, alla fine dello stesso anno tale atteggiamento è venuto meno.

### *13.3.3 Cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia*

#### **A) INTERPOL**

Si ricorre spesso alla polizia internazionale, la cui operatività viene ritenuta utile ai fini delle indagini. Tuttavia, a detta dei pubblici ministeri, i tempi di reazione/risposta alle richieste rimangono troppo lunghi rispetto a quanto necessario in casi di tratta di persone e traffico di migranti, che richiedono informazioni immediate. Secondo i procuratori intervistati, una semplificazione degli adempimenti burocratici in capo alla struttura aiuterebbe in questo senso.

## **B) EUROJUST**

I giudizi su EUROJUST non sono concordi. Per alcuni pubblici ministeri, EUROJUST consente di ottenere risposte veloci a fronte delle complesse e formali procedure di rogatoria, le quali, prima dell'introduzione di questo strumento, rappresentavano l'unico mezzo per ottenere le informazioni richieste. D'altra parte, è anche stato sottolineato che ci sono state alcune difficoltà dovute principalmente alla relativa novità dello strumento (all'epoca dei procedimenti considerati da questo rapporto c'era ancora l'unità provvisoria in operazione). In particolare, i tempi tecnici per ottenere la collaborazione non coincidevano con quelli delle indagini. Tuttavia, EUROJUST potrebbe ora rivelarsi di grande utilità, dal momento che nel frattempo è diventato pienamente operativo.

Infine, a scopo esemplificativo, si riporta una delle più significative esperienze di collaborazione fra polizie e autorità giudiziarie di paesi diversi in un'indagine sulla tratta di donne a scopo di sfruttamento svolta a Perugia.

La cooperazione internazionale è stata realizzata nell'ambito della c.d. "operazione Girasole", visto il coinvolgimento di un'organizzazione criminale che operava sia in paesi Schengen (Germania ed Austria) sia extra-Schengen (Russia, Ucraina, Romania e Polonia). In particolare, la collaborazione è stata inizialmente richiesta alla luce del fenomeno delle agenzie di viaggio straniere e dei visti austriaci, tedeschi, spagnoli e francesi delle persone coinvolte. Era necessario controllare utenze telefoniche, agenzie e alberghi sospettati di fornire documenti falsi e supporto logistico, per poi procedere eventualmente a perquisizioni ed arresti.

I Carabinieri del ROS (Raggruppamento Operativo Speciale) hanno inizialmente interessato EUROPOL, che ha fornito un importante contributo alla buona riuscita della collaborazione imprimendo velocità ai processi di rogatoria. Oltre all'attività dell'EUROPOL, tra le ragioni del successo della cooperazione internazionale, in particolare con la Russia va annoverato l'interessamento della Direzione Nazionale Antimafia.

Dall'esperienza della Procura di Perugia è possibile trarre almeno due indicazioni significative per l'individuazione delle *best practices* a livello di cooperazione internazionale:

- ruolo fondamentale dell'EUROPOL, che ha consentito di velocizzare i processi di rogatoria;
- interessamento della Direzione Nazionale Antimafia, che ha consentito di ottenere la collaborazione delle autorità russe.

## **RICAPITOLANDO (PROPOSTE *DE IURE CONDENDO*)**

### **COOPERAZIONE GIUDIZIARIA INTERNAZIONALE**

#### In generale:

1. *Snellire le procedure di rogatoria* (un'eccessiva formalizzazione non giova alla cooperazione internazionale), assicurando al contempo i principi fondamentali del processo (diritto alla difesa).

#### Cooperazione a livello europeo:

2. *Potenziare il ruolo di EUROPOL/EUROJUST*. In particolare, EUROJUST dovrebbe diventare l'interlocutore principale per le operazioni investigative, da impostare su filoni d'indagine organizzati per "paese di provenienza" degli immigrati.
3. *Incrementare la collaborazione a livello europeo anche tramite il ricorso al nuovo strumento del mandato di arresto europeo*.
4. *Realizzare lo spazio giudiziario europeo per ottenere la collaborazione diretta delle autorità straniere*.

#### Cooperazione tra le polizie e organi inquirenti dei vari paesi:

5. *Mobilizzare le sedi diplomatiche al fine di incentivare i contatti diretti tra magistrati e forze di polizia stranieri ed italiani*.
6. *Adottare e rafforzare una cultura investigativa congiunta anche a livello di polizia giudiziaria (squadre investigative miste)*.
7. *Stimolare una maggiore collaborazione fra PG ed INTERPOL*.
8. *Sensibilizzare le polizie degli altri paesi al fine di rendere effettiva la cooperazione internazionale*.
9. *Dotare le procure di una Polizia internazionale specializzata*.

#### Scambio di informazioni:

10. *Favorire lo scambio di dati ed informazioni, attraverso una banca dati internazionale da affiancare a una o più banche dati allargate di portata nazionale (DDA)*.

#### Magistrati di collegamento:

11. *Consentire, attraverso le opportune sedi internazionali e diplomatiche, la costituzione di uno o più punti di contatto (c.d. magistrati di collegamento) nei paesi interessati dal fenomeno criminoso, che dovranno fornire un'efficace e tempestiva "assistenza giudiziaria"*. Tale strumento si è dimostrato molto utile nei paesi dell'Unione europea e sarebbe opportuno esportarlo.

#### Collaborazione con le autorità dei paesi europei e non europei:

12. *Armonizzare le legislazioni sostanziali e processuali degli stati interessati*. Da una parte, è importante poter usare gli stessi strumenti investigativi e processuali in paesi diversi, e dall'altra una maggiore uniformazione del diritto

penale (es. qualificazione giuridica dei reati di associazione per delinquere) semplificherebbe la collaborazione internazionale.

13. *Ratificare la Convenzione di Palermo e sollecitare la conclusione (es. Italia-Turchia) o il rafforzamento (es. Italia-Slovenia) di accordi bilaterali di cooperazione.*
14. *Stipulare dei protocolli di intesa con i paesi esteri interessati al fenomeno, sia sotto il profilo investigativo che giudiziario, al fine di agevolare non solo la fase delle indagini ma anche quella delle acquisizioni probatorie validamente utilizzabili in sede processuale.*
15. *Diffondere la conoscenza delle convenzioni internazionali.*

#### **13.4 RAPPORTI CON LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE PER L'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PREVISTE DALL'ART. 18 DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE<sup>406</sup>**

Tra le "disposizioni di carattere umanitario" previste dal capo III del Testo Unico sull'immigrazione (D.lgs 25 luglio 1998, n. 286), il "soggiorno per motivi di protezione sociale" (art. 18) costituisce uno strumento di notevole interesse per l'operato delle procure impegnate nei casi di tratta di persone a scopo di sfruttamento e di traffico di migranti. La norma prevede, infatti, che a talune condizioni (situazioni di violenza o di grave sfruttamento e concreti pericoli per l'incolumità personale), lo straniero possa usufruire di uno speciale permesso di soggiorno per la durata di sei mesi (rinnovabile per dodici o più mesi). Ciò al fine di "sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale" (art. 18, c. primo). Tale strumento svolge pertanto due importanti funzioni nel contesto dei casi di tratta e traffico:

- favorisce le denunce ed in generale le dichiarazioni delle persone offese, le quali si sentono più protette nei confronti dei propri sfruttatori;
- consente di "stabilizzare" sul territorio potenziali testimoni, ovviando così ai problemi di assicurazione della prova dibattimentale sopra esposti (cfr. *supra* 13.3).

Ciò che distingue la disciplina italiana sul permesso di soggiorno ai fini di protezione sociale da altre esperienze analoghe nel contesto europeo è la previsione di un doppio circuito per la vittima: quello giudiziario e quello sociale. La richiesta all'autorità competente al rilascio del permesso (il questore) può infatti essere inoltrata a seguito di denunce o dichiarazioni della vittima nel contesto di operazioni di polizia e di un procedimento penale (percorso giudiziario), oppure a seguito dell'intervento assistenziale dei servizi sociali degli enti locali (percorso sociale).

Nonostante il permesso per motivi di protezione sociale non sia definito dalla normativa come misura premiale per la collaborazione con le autorità giudiziarie<sup>407</sup>,

---

<sup>406</sup> Si rinvia al capitolo 10 per la trattazione dell'istituto disciplinato dall'art. 18 T.U. Immigrazione.

ed in alcuni casi proprio per l'esistenza di un percorso sociale di protezione per le vittime della tratta, l'utilizzo dell'art. 18 T.U. sull'Immigrazione nei casi di tratta e traffico ha condotto ad importanti risultati sul piano delle indagini e della prova, che si vanno ad esporre in questa sezione.

#### *13.4.1 Frequenza*

Il ricorso all'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione è stato più frequente all'interno di quelle procure in cui, a livello giudiziario, prevalgono fattispecie di tratta di persone a scopo di sfruttamento piuttosto che di mero traffico. Ciò è una diretta conseguenza della lettera della norma che prevede l'applicazione del permesso di soggiorno nei casi di "violenza o grave sfruttamento" della vittima.

Coerentemente, nelle Procure di Trieste, Tolmezzo, Gorizia, Brindisi e Crotone, dove si assiste in prevalenza all'entrata ed al mero passaggio dei soggetti trafficati, lo strumento del permesso non è stato quasi mai applicato. In particolare, a Brindisi la procedura è stata attivata dagli Ufficiali di PG solo nei casi di reati in qualche modo connessi alla tratta di persone a scopo di sfruttamento.

Al contrario, nelle Procure di Perugia, Genova, Torino, Milano ed Ascoli Piceno, dove prevalgono casi di sfruttamento soprattutto della prostituzione femminile, si è tentato di utilizzare tale strumento il più frequentemente possibile.

Alla regola sopra esposta fa eccezione la Procura di Lecce. Qui, pur assistendo in prevalenza a sbarchi di clandestini piuttosto che al loro sfruttamento, si fa ricorso al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ogniqualvolta si riesca ad ipotizzare la destinazione di sfruttamento delle persone trafficate. A livello quantitativo, nei primi due anni di applicazione della norma, cioè dal marzo 2000 fino all'aprile del 2002, le richieste di permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale nella provincia di Lecce sono state 222 (circa il 15% del dato nazionale di 1500).

Nelle rimanenti procure il ricorso allo strumento dell'art. 18 T.U. Immigrazione è più ridotto a causa di motivazioni diverse dal tipo di reati indagati (tratta e traffico). A Brescia, per esempio, si sono incontrate difficoltà nel convincere le vittime dei trafficanti a collaborare, poiché il timore di ritorsioni da parte dei gruppi criminali appare difficilmente superabile anche in presenza di uno strumento di protezione specifico come quello qui analizzato.

#### *13.4.2 Utilità*

L'opinione complessiva sul permesso di soggiorno ai fini di protezione sociale è positiva, soprattutto nei casi giudiziari dove l'elemento intimidatorio nei confronti

---

<sup>407</sup> Per l'ottenimento del soggiorno per motivi di protezione sociale non è necessaria la collaborazione con gli organi di giustizia all'interno di un procedimento penale. Tale misura può infatti essere applicata, in presenza delle condizioni di violenza, sfruttamento e pericolo, anche a seguito dell'attivazione di un percorso sociale da parte dei servizi sociali degli enti locali.

dei testimoni è più evidente. Questo strumento viene ritenuto utile sia ai fini *investigativi*, perché la protezione assicurata favorisce la disponibilità a denunciare ed a rendere dichiarazioni delle vittime della tratta, sia ai fini *processuali*, perché permette ai pubblici ministeri di poter contare sulla presenza della vittima-testimone al dibattimento, così superando le difficoltà insite nell'assicurazione della prova (divieto di deposizione *de relato* della PG e di lettura dei verbali).

Come anticipato, la previsione di due percorsi (sociale e giudiziario) ha favorito il raggiungimento di questi due obiettivi. Questo perché, nell'esperienza delle Procure di Lecce e Genova, molto spesso anche il percorso sociale si è trasformato in collaborazione giudiziaria. L'attuazione iniziale del percorso sociale infatti ha permesso di instaurare un rapporto di fiducia tra le vittime e le associazioni non governative che, con il tempo, si è trasformato in fiducia nelle istituzioni italiane ed è diventato incentivo a rivolgersi alle autorità giudiziarie. Concretamente, presso la Procura di Perugia tale incentivo ha condotto alla rivelazione di nomi, numeri di telefono e indirizzi delle "agenzie di viaggio" coinvolte nella tratta di persone. Si può quindi affermare che il doppio binario previsto dalla legge, oltre che rappresentare una tutela avanzata dei diritti delle vittime, risulta essere anche uno strumento utile in termini di efficacia dell'azione giudiziaria.

Presso altre procure (Torino, Genova) sono stati sottolineati i risvolti *processuali* positivi. La "stabilizzazione" della persona offesa sul territorio ottenuta con la collaborazione delle associazioni non governative e la protezione da esse fornita hanno consentito in diverse occasioni alle procure di avere a disposizione testimoni reperibili e non reticenti durante il processo.

#### 13.4.3 Rischi e difficoltà d'applicazione

Il rischio segnalato con maggiore frequenza in relazione all'utilizzo dell'art. 18 T.U. Immigrazione si riferisce alla sua possibile *strumentalizzazione* da parte degli immigrati illegali per ottenere benefici quali la regolarizzazione e l'accesso a strutture assistenziali. Presso la Procura di Torino tale fenomeno si è verificato soprattutto tra i dichiaranti di origine africana, che spesso hanno denunciato fatti risalenti nel tempo, e senza più alcuna attualità criminale, al mero scopo di ottenere i benefici. Anche la Procura di Ascoli Piceno riferisce di alcuni casi di ricorso fittizio a questa norma per ottenere un regolare permesso di soggiorno.

Al contrario, vi sono procure presso le quali non è stato rinvenuto alcun caso di strumentalizzazione, ma che rilevano la possibilità di *obiezioni alla testimonianza delle persone offese durante il dibattimento* basate sul sospetto che le dichiarazioni siano state rese allo scopo di ottenere i benefici di legge.

Secondo i procuratori intervistati, entrambi i rischi segnalati (strumentalizzazione e possibili ricadute processuali) possono essere evitati facendo attenzione a due aspetti:

- la serietà dei piani di intervento e delle associazioni interessate (devono essere ben riconosciute e offrire garanzie);
- l'attenta valutazione dei casi in cui il ricorso al percorso giudiziario pare utile (presenza della denuncia da parte della vittima e di una serie di riscontri).

Tuttavia, per quanto riguarda il primo aspetto, è stato rilevato che la normativa non attribuisce nessun potere di controllo agli uffici della procura circa il programma di protezione predisposto dalle organizzazioni non governative, salvo il potere di proporre la revoca del permesso di soggiorno *ex art. 18, c. 4*. La stesura dei programmi è compito delle strutture sociali di supporto.

Si segnalano, infine, *ulteriori difficoltà* nell'applicazione dell'art. 18.

La Procura di Perugia evidenzia che, nonostante non vi siano stati problemi per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, l'*iter* per la concessione dello stesso (sei mesi di programma per l'inserimento sociale e poi il permesso di soggiorno dalla Questura) non risponde alle esigenze delle ragazze dichiaranti, le quali nelle more della procedura si sentono minacciate. Inoltre, i programmi di reinserimento sociale proposti appaiono talvolta troppo rigidi e non adeguati alle esigenze delle vittime.

La procura di Genova ha invece indicato una lacuna insita nel dettato letterale della norma, la quale non garantisce la protezione dei familiari in patria. Per ovviare a questa mancanza, in un caso relativo alla criminalità organizzata albanese, i familiari della vittima sono stati fatti venire in Italia prima di rendere pubbliche le dichiarazioni della medesima.

Da un punto di vista più pratico, la Procura di Milano ha avuto problemi logistici. Nel caso specifico, non si riusciva a trovare collocazione presso le comunità a soggetti maschi appartenenti ad alcune etnie (soprattutto cinesi). In generale, si rileva una certa scarsità di strutture dedicate agli immigrati clandestini di sesso maschile.

#### *13.4.4 Rapporti fra le procure e le organizzazioni non governative*

Fra gli elementi che hanno consentito lo sfruttamento proficuo dell'art. 18 il più rilevante è costituito dal buon rapporto quasi sempre instaurato fra le procure intervistate ed organizzazioni (private e pubbliche) che si occupano dell'accoglienza degli immigrati.

In particolare, a Lecce si è sviluppato un utile processo di scambio fra Centri di accoglienza, Questura e Procura. La fiducia riposta nelle associazioni ha permesso di ottenere la collaborazione delle vittime della tratta, che, come abbiamo già evidenziato, spesso, proprio dopo aver intrapreso il percorso sociale, si decidono a denunciare i propri sfruttatori. Anche presso la Procura di Perugia il rapporto con le organizzazioni non governative viene definito "ottimo" e si ritiene che la loro collaborazione sia estremamente utile soprattutto nella fase di prima sistemazione delle vittime.

La professionalità delle organizzazioni non organizzative è infine alla base di un'ulteriore funzione che esse possono svolgere per le procure, ossia quella di filtro alle richieste di ammissione al programma di protezione, contrastando così il rischio di dichiarazioni strumentali sopra accennato.

**RICAPITOLANDO (PROPOSTE *DE IURE CONDENDO*)**

**RAPPORTI CON LE ONG PER L'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PREVISTE DALL'ART. 18 DEL T.U. SULL'IMMIGRAZIONE**

1. *Incrementare l'efficienza della struttura di supporto alle vittime.*
2. *Proteggere i familiari delle vittime rimasti in patria nei casi che coinvolgono le organizzazioni criminali più violente.*
3. *Realizzare un'azione congiunta tra le strutture pubbliche e le associazioni private ed incentivare la collaborazione soprattutto con le strutture più serie che accolgono immigrati.*
4. *Concedere il permesso di soggiorno per protezione sociale motivato sulla base delle dichiarazioni rese alla procura dal soggetto solo se la sua collaborazione appare effettiva e proficua per le indagini, e non quando è volta solamente ad ottenere un trattamento privilegiato.*
5. *Riformulare il dettato letterale dell'art. 18 T.U. Immigrazione in maniera da renderlo più chiaramente applicabile anche ai casi di mero traffico di migranti e non solo a quelli di tratta di persone a scopo di sfruttamento.*
6. *Incrementare i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato, per aumentare spazi e strumenti d'aiuto.*
7. *Incrementare le funzioni e le dotazioni della struttura centralizzata per la gestione di quanto previsto dall'art. 18 T.U. Immigrazione.*
8. *Prevedere poteri più stringenti di intervento e di controllo da parte degli Uffici di Procura ed una procedura analoga a quella prevista per la tutela dei c.d. collaboratori di giustizia, onde garantire anche la necessaria sicurezza delle vittime.*
9. *Incentivare la recettività delle comunità e la serietà dei programmi in modo da offrire un valido interlocutore processuale.*