



Organization for Security and Co-operation in Europe

**Keynote addresses by Mr. Pietro Grasso, Chief Prosecutor of the
National Anti-mafia Bureau, Italy**

**“SUCCESSFUL PROSECUTION OF HUMAN TRAFFICKING –
CHALLENGES AND GOOD PRACTICES”**

Conference in Helsinki, 10-11 September 2008

- Sig. Presidente,

innanzitutto, a nome del mio Paese, l'Italia e dell'ufficio che dirigo, la Procura Nazionale Antimafia, vorrei rivolgere a voi e a tutti i partecipanti un caloroso saluto e un sentito ringraziamento alla sig.ra Biaudet e all'OSCE per l'opportunità concessami di prendere la parola in questa importante conferenza, che si occupa di uno dei più seri problemi, connessi al crimine organizzato transnazionale.

Premessa

La tratta di esseri umani rappresenta un fenomeno in sempre maggiore crescita, principalmente a causa delle condizioni di estrema povertà, al limite della sopravvivenza, in cui sono costretti a vivere gli abitanti di alcuni Paesi, del loro sfruttamento da parte di trafficanti senza scrupoli, che realizzano, in violazione dei più elementari diritti dell'uomo, una moderna forma di schiavitù, con enormi profitti ed un alto tasso di impunità.

Tutti i dati, gli elementi di conoscenza e le migliori misure di contrasto sin qui poste in essere, devono essere utilizzati per individuare e rimuovere gli ostacoli al successo delle strategie, per adattare le nuove strategie all'evoluzione dei fenomeni ed alle contromisure adottate dai trafficanti, ma anche per diffondere e valorizzare le esperienze positive ed i successi realizzati.

Il traffico è ormai organizzato come una vera e propria impresa criminale, nella quale sono coinvolti tutti i livelli della criminalità: dai piccoli gruppi alle grandi reti internazionali degli stupefacenti e delle armi, dove tutti si arricchiscono operando su diversi versanti e con una spartizione di compiti.

Per combattere le organizzazioni criminali vanno poste in essere contemporaneamente due azioni: non solo quella, ovvia, di perseguire i trafficanti, ma anche quella della prevenzione, tutela e assistenza delle vittime. Ciascuna azione se adottata da sola non è sufficiente. Mi piace spesso

ricorrere all'immagine di un carro a due ruote, se ne gira solo una il carro si muove ma non procederà mai in avanti.

La repressione giudiziaria, se inefficace, si ripercuote negativamente anche sulla fiducia e sull'incolumità della vittima, che può addirittura subire vendette o ritorsioni dagli sfruttatori indicati e non perseguiti. D'altra parte, però, la mancata individuazione di persone come vittima di tratta e l'assenza di qualsiasi informazione, impedirebbero alla radice la repressione dei reati, che resterebbero, come spesso avviene, una realtà sommersa.

La legislazione italiana

La legislazione italiana si occupa di entrambi questi aspetti in maniera, a mio avviso, completa, anche se la pratica attuazione di una legge richiede sempre degli adattamenti all'esperienza e all'evoluzione dei fenomeni.

Sin dalla sua entrata in vigore, settembre 2003, **la legge italiana sulla tratta**, in piena sintonia con la Convenzione di Palermo e l'annesso protocollo, anticipando anche i principi ispiratori della Convenzione del Consiglio D'Europa, ha utilizzato, sia a livello penale che processuale, tutti gli strumenti e le misure di contrasto già efficacemente sperimentate nella lotta alle organizzazioni criminali di tipo mafioso, e specificamente:

- A) prevede, secondo i principi del Protocollo Trafficking, tutti i modi con i quali la tratta può avere inizio (esercizio di poteri corrispondenti al diritto di proprietà o riduzione o mantenimento in uno stato di soggezione mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità, approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di una somma di danaro o di altri vantaggi a persona che esercita l'autorità genitoriale) ed i diversi fini di sfruttamento sessuale o lavorativo o di accattonaggio (con aggravanti di pena nel caso di minori, di traffico di organi e di esercizio della prostituzione).
- B) prevede, inoltre, la possibilità di contestare l'ulteriore reato di partecipazione ad un'associazione criminale -conspiracy in trafficking- destinata a commettere i delitti di tratta, riduzione in schiavitù, alienazione e vendita di schiavi.
- C) prevede, secondo i principi della Convenzione di Palermo, che possono essere utilizzate, oltre alle forme ordinarie di indagine, anche tecniche speciali di investigazioni, come la sorveglianza elettronica, le attività sotto-copertura, le consegne controllate, gli acquisti simulati e le infiltrazioni nelle associazioni criminali, gli arresti ed i sequestri ritardati, le intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, i testimoni ed i collaboratori di giustizia, cioè coloro che avendo

fatto parte della rete dei trafficanti forniscono informazioni a fronte di benefici penali, processuali e di assistenza e protezione. Questi due ultimi strumenti (intercettazioni e collaboratori di giustizia), insieme al sequestro ed alla confisca dei profitti illeciti, si sono rivelati gli strumenti più incisivi per una efficace repressione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, come testimoniano i successi ottenuti nella cattura dei capi della mafia (come Provenzano) e nelle condanne dei mafiosi responsabili delle stragi in cui persero la vita i giudici Falcone e Borsellino;

- D) prevede, sotto il profilo dell'assistenza della vittima nel quadro dell'attività di prevenzione di polizia, il rilascio di uno speciale **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale** allo straniero (oggi anche a quello comunitario, per effetto del recente ingresso nella Comunità Europea della Romania e della Bulgaria), che corra pericoli per la sua incolumità, in quanto vittima di situazioni di violenza o di grave sfruttamento da parte di una organizzazione criminale, consentendogli di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale. Una recente circolare del Ministero dell'Interno fornisce delle linee-guida di alto valore umanitario all'autorità provinciale di polizia (Questore), nel senso che la proposta può provenire dai servizi sociali degli enti locali o dalle associazioni non governative, enti o altri privati, che nel corso della loro attività abbiano rilevato una situazione di pericolo concreto per l'incolumità dello straniero, in conseguenza dei tentativi di sottrarsi all'assoggettamento di una organizzazione criminale. Tale situazione va valutata, ai fini della concessione del permesso di soggiorno, indipendentemente dalla sua disponibilità a denunciare o a collaborare con la polizia o con l'autorità giudiziaria, ed anche in relazione ai rischi ai quali potrebbero essere esposte le vittime o i loro familiari a seguito di rimpatrio nel paese d'origine. Nel caso in cui lo straniero abbia reso dichiarazioni nell'ambito di un procedimento penale, sarà il Procuratore della Repubblica a fornire gli elementi necessari a valutare la gravità e l'attualità del pericolo. Fondamentale, infatti, è risultata l'azione delle ONG -organizzazioni non governative- per individuare le vittime della tratta, per far conoscere i loro diritti, per superare la loro diffidenza nella polizia, invitandole a denunciare i trafficanti, per prepararle ad un percorso di inserimento sociale e lavorativo. I permessi di soggiorno rilasciati per "motivi umanitari-protezione sociale" ammontano dal

1998, anno di entrata in vigore della legge, al 31 luglio 2008 a n.3919, con un trend che si può desumere dall'allegata tabella.

L'azione giudiziaria di lotta alla tratta

Per quanto riguarda l'azione giudiziaria di contrasto ai trafficanti, la Procura Nazionale Antimafia, che dirigo, ha il compito di coordinare tutte le indagini svolte da 26 (ventisei) procure distrettuali antimafia, sparse su tutto il territorio italiano, specializzate in reati di mafia e di criminalità organizzata. Pertanto è in grado di raccogliere nella sua banca-dati centralizzata tutte le informazioni sui procedimenti giudiziari che riguardano anche la tratta di esseri umani e reati connessi di riduzione in schiavitù e di alienazione e vendita di schiavi.

Come può facilmente desumersi dai dati giudiziari raccolti dal mio ufficio, a livello di indagine si sono registrati importanti risultati, che ci consentono una analisi del fenomeno in Italia.

I dati raccolti ed elaborati si riferiscono al periodo dal settembre 2003 (data di entrata in vigore della legge) al 30 giugno 2008 e riguardano:

Numero dei procedimenti (60 nel 2003, 195 nel 2004, 201 nel 2005, 214 nel 2006, 200 nel 2007, 109 nella prima metà del 2008): dopo un picco nel 2004, comprensibile in relazione alla data di entrata in vigore della legge, si sono stabilizzati intorno ai 200 l'anno in maniera abbastanza costante: ciò significa che il fenomeno continua ad essere efficacemente contrastato. È anche interessante notare che il fenomeno è più diffuso nelle aree economicamente più ricche sia a Nord che nel Centro del Paese.

Numero degli indagati: 2833 (230 nei primi sei mesi 2008)

Area di provenienza degli indagati: Europa dell'est e area balcanica, Europa occidentale, Africa, Asia, Sud America

Nazionalità degli indagati (le più rappresentate). I gruppi stranieri più interessati al fenomeno sono i rumeni (785), gli albanesi (360), i nigeriani(289), i bulgari (148), soprattutto per quanto riguarda i minori, i cinesi (126), altre etnie variamente rappresentate (393). Spesso il gruppo criminale è composto da persone di etnie diverse, per cui le indagini vanno indirizzate verso Paesi diversi. Gli italiani coinvolti sono numerosi (785), ma non come membri di organizzazioni criminali. Sono principalmente tassisti, affittacamere, gestori di clubs, etc.

Il rapporto che si può stabilire tra le organizzazioni criminali italiane e quelle straniere è limitato a relazioni di affari che si traducono nello scambio di servizi.

Un esempio è quello che ha visto le prime consentire lo sbarco di clandestini sulle coste meridionali controllando debitamente il territorio onde prevenire eventuali azioni di contrasto delle Forze dell'Ordine e fornendo assistenza logistica in cambio della fornitura di partite di droga

oppure, in alternativa, di un compenso monetario stabilito per ciascuno sbarco, o quale tassa per l'occupazione del territorio effettuata per l'esercizio della prostituzione: questa situazione di fatto è stata accertata nel caso di rapporti tra organizzazioni calabresi-pugliesi e albanesi e tra la camorra e la criminalità nigeriana.

Un dato certo è che coloro che dirigono le organizzazioni rimangono all'estero.

Come può notarsi dalla tabella allegata, si è rilevata la tendenza da parte dei Procuratori, evidentemente per difficoltà probatorie, a privilegiare la contestazione dell'ipotesi di riduzione in schiavitù, piuttosto che di tratta, e ad utilizzare raramente la fattispecie del reato associativo.

Escludendo il traffico della vittima dall'estero ed il reato associativo si finirà col circoscrivere il fenomeno in campo nazionale, piuttosto che transnazionale e ad eliminarlo come espressione di criminalità organizzata transnazionale.

Bisogna comprendere che, trattandosi, comunque, sostanzialmente, di reati transnazionali, senza uno sviluppo delle indagini nei Paesi di provenienza, si colpirà sempre la bassa manovalanza del crimine senza arrivare ai capi ed agli organizzatori del turpe mercato di essere umani ed ai loro ingenti profitti.

I trafficanti, peraltro, hanno già adottato delle contromisure per sfuggire alle condanne. Ad esempio, per aggirare le nuove definizioni giuridiche dei reati di tratta, pur tenendole sempre sotto controllo, divengono fisicamente meno aggressivi, o consentono alle vittime di tornare saltuariamente al Paese di origine. In tal modo forniscono ai loro difensori nei processi argomenti che pongano in dubbio lo stato di soggezione continuativa, elemento costitutivo dei suddetti reati.

Numero delle vittime: 1884 di cui 208 minori (392 nei primi sei mesi 2008 di cui 24 minori).

Area di provenienza delle vittime: Europa dell'est e area balcanica, Europa occidentale, Africa, Asia, Sud America

Nazionalità delle vittime. Le nazioni più coinvolte sono Romania (695), Nigeria (275), Albania (199), Italia (170), Cina (121), Bulgaria (110), ed altre (203) meno rappresentate, come ex Jugoslavia, Polonia, Bosnia Erzegovina, Thailandia, Brasile e Repubblica Domenicana.

Non sempre coincide nella stessa indagine la nazionalità di indagati e vittime. Spesso albanesi hanno trafficato ragazze di altri Paesi dell'est Europa.

Le vittime italiane non sono evidentemente oggetto di tratta, ma persone offese del delitto di riduzione in schiavitù.

Molte prostitute nigeriane sono rese schiave con la complicità di donne della stessa etnia, chiamate "madame", che le sottopongono, per costringerle a vendersi, a terrificanti riti magici "woodoo" (rectius: "juju"). Come è emerso in una recentissima indagine svolta a Napoli con la collaborazione di altri Paesi e soprattutto dell'Olanda, conclusasi con la cattura di 75 indagati, quasi

tutti di origine nigeriana o ghanese, per i reati di traffico di stupefacenti e tratta di esseri umani, con la partecipazione attiva di donne facenti parte dell'organizzazione criminale.

In Italia, siamo riusciti ad individuare molte organizzazioni criminali che gestiscono la tratta trasportando le vittime anche da Paesi molto lontani, abbiamo stretto rapporti con le Autorità giudiziarie di molti Paesi e intendiamo allargare e approfondire ancora questi contatti, affinché anche i vertici delle organizzazioni criminali non si sentano mai sicuri.

Negli ultimi anni le più importanti operazioni sono state compiute grazie ad indagini transnazionali svolte con la collaborazione delle forze di polizia dei paesi di origine dei trafficanti e delle vittime.

Principali operazioni compiute nei confronti delle varie etnie

- Contro la 'ndrangheta calabrese e la criminalità albanese coinvolte nella tratta di donne dell'est Europa per sfruttamento sessuale e nel traffico di armi e droga: op. HAREM
- Contro un gruppo criminale di etnia Rom per tratta di minori dalla Bulgaria sfruttati per piccoli furti e per accattonaggio: op. ELVIS
- Contro un'organizzazione cinese impegnata in sequestri, estorsioni e tratta con sfruttamento sessuale e lavorativo nei confronti di connazionali: Op. NUOVA ERA
- Contro un gruppo criminale operante nel traffico di migranti dal Nord Africa: alcuni dei quali venivano sequestrati, estorti dopo averne organizzato l'evasione dai centri temporanei di assistenza: Op. ABID
- Contro un gruppo criminale responsabile di tratta di lavoratori di origine polacca sfruttati in agricoltura nel foggiano, recentemente condannati per associazione di tipo Mafioso: op. TERRA PROMESSA.

Le rotte della tratta

Le rotte della tratta mutano secondo il verificarsi di situazioni legate al contrasto e alle vicende politiche dei Paesi di partenza o di transito. Le rotte attualmente più seguite sono:

la rotta **balcanica**, **via terra** attraverso i paesi dell'ex Jugoslavia;

quella che dalla **Turchia e dalla Grecia** conduce le vittime in **Italia via mare**;

quella proveniente dal **Nord-Africa**, **via mare**, che, partendo quasi esclusivamente dalla **Libia**, introduce vittime, soprattutto nigeriane e dei paesi dell'Africa centrale, in **Europa** ed, in particolare, in **Italia** attraverso gli sbarchi a Lampedusa, isola del canale di Sicilia, ed in **Olanda** ed in **Francia**.

Lo sfruttamento lavorativo

La tratta di esseri umani non è solo quella diretta alla prostituzione, ma anche quella relativa al lavoro coatto, in quanto anche questo comporta un asservimento della vittima, la sua riduzione in schiavitù, con riferimento alle prestazioni lavorative, sia in nero che delittuose.

In realtà vi è una “zona grigia” tra trafficanti e vittima, che spesso sfugge alla osservazione e al controllo.

Cioè quella costituita dalla massa di immigrati clandestini, quasi fantasmi viventi che non hanno diritti, facilmente aggredibili da chi vuole sottoporli ad attività di sfruttamento.

I clandestini sono a loro volta il mezzo che media tra due bisogni: quello proprio di ognuno di essi di fuggire dal Paese di provenienza sperando di acquisire una situazione economica migliore nel Paese d’arrivo, e quello di tanti cittadini di questo secondo Paese, che hanno bisogno di mano d’opera e vogliono averla a prezzi vantaggiosi. Da questa situazione, che è insieme di accordo e di contrasto, nasce spesso l’utilizzo oppressivo di una persona nell’attività lavorativa.

Ecco perché sono evidenti i rapporti tra immigrazione illegale e tratta di esseri umani e occorre investigare sulla immigrazione clandestina, per far venire fuori, attraverso indicatori specifici, i reati sommersi di tratta.

Una caratteristica costante del lavoratore sfruttato illecitamente o ridotto in schiavitù, è l’isolamento totale, imposto dallo sfruttatore, dalla realtà del Paese in cui si trova: il lavoratore non conosce la lingua, ha un alloggio che gli è fornito dallo sfruttatore, perde il possesso del passaporto, è costantemente impaurito dal rivolgersi alle autorità.

Per quanto riguarda lo sfruttamento a fini lavorativi, che già rientra nella normativa sulla tratta, il Governo ha recentemente approvato una normativa che ha aggravato la pena per il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri clandestini, a tutela di un rapporto di lavoro che non sia caratterizzato da condizioni particolarmente gravose in termini di orario e di retribuzione.

La cooperazione internazionale

Il fenomeno della tratta, nella sua gravità, è certamente all’attenzione della comunità internazionale, tuttavia, per ottenere i risultati che gli strumenti internazionali si prefiggono occorre una concreta, efficace collaborazione internazionale, che consenta di intervenire tempestivamente nei Paesi di origine, di transito e di destinazione.

Molti Paesi da cui partono i traffici, anche se hanno ratificato la Convenzione e i Protocolli di Palermo, non hanno ancora adeguato la loro legislazione, sia dal punto di vista sostanziale che processuale, ed inoltre spesso, per la loro incapacità di concepire indagini su fenomeni associativi,

fermano l'attenzione investigativa sul singolo episodio, perdendo il quadro di insieme, senza cercare nemmeno di individuare la provenienza e la destinazione della vittima.

E questa collaborazione internazionale è ancora lungi dall'essere sufficiente, sia per la mancanza in alcuni Stati di norme interne che consentano lo scambio continuo e spontaneo di atti d'indagine e di informazioni, sia per le risposte negative, o parziali, o con tempi di attesa troppo lunghi da parte di altri Paesi.

Penso che un futuro migliore della cooperazione internazionale in questa materia si potrà vedere solo con l'attuazione delle squadre investigative comuni o di forme di collaborazione concreta tra le polizie e tra le magistrature nel corso delle indagini.

La necessità di norme omogenee in questa materia è stata particolarmente avvertita anche dall'Unione Europea, che in più documenti ha sottolineato l'esigenza di introdurre sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive, e di dare importanza alla formazione di Forze di Polizia, Procuratori e Giudici.

La formazione interdisciplinare

Magistrati del mio Ufficio hanno in più occasioni partecipato a progetti europei per la formazione, in materia di tratta, di personale investigativo, dei Paesi dell'area balcanica e dell'Europa Centro-Orientale.

La Procura Nazionale Antimafia, inoltre, seguendo le linee emerse in ambito OSCE, ha partecipato attivamente al Progetto Agis, finanziato dall'Unione Europea, e realizzato da un team composto dal Ministero dell'Interno italiano, dall'O.I.M.(Organizzazione Internazionale Migranti), dal C.N.C.A. (Coordinamento Nazionale Centri di Accoglienza) e da altri, tendente alla formazione interdisciplinare di tutti i soggetti che operano nel settore (magistrati, forze di polizia, organismi internazionali, organizzazioni non governative) per creare sinergie operative che consentano con la necessaria speditezza di cogliere, attraverso gli indicatori di tratta, l'esistenza del reato, di identificare le vittime, di avviarle a percorsi di assistenza e protezione, di agevolare l'acquisizione di informazioni, che consentano un efficace contrasto ai trafficanti.

È fortemente auspicabile, pertanto, che, come ho formalmente richiesto, il C.S.M. (Consiglio Superiore della Magistratura -organo che sovrintende al governo ed alla formazione dei magistrati-) inserisca questa materia nei corsi di aggiornamento professionale dei magistrati (requirenti e giudicanti), inviando come relatori anche esponenti di organismi che operano nel settore (O.I.M. – ONG) per una ricerca di sinergie multidisciplinari, per uno scambio concreto di esperienze, per la ricerca delle migliori prassi.

Il lavoro da compiere è ancora lungo, sia sotto il profilo della cooperazione nazionale ed internazionale, sia anche per quanto riguarda la comprensione culturale dei fenomeni, che deve essere necessariamente multidisciplinare ed integrata, aperta al confronto tra le diverse professionalità coinvolte.

A questo proposito è determinante anche il contributo delle ONG con cui, nel rispetto dei ruoli, magistratura e forze dell'ordine devono collaborare soprattutto per quanto attiene alle fasi di identificazione, assistenza, protezione e reintegrazione sociale delle vittime. Occorre, quindi, operare insieme per rompere l'isolamento e creare un rapporto di fiducia che spinga la vittima collaborare con la giustizia.

Lo sfruttamento dei Minori

Infine è da segnalare che lo sfruttamento dei minori è quasi sempre indirizzato all'accattonaggio, ai furti ed al lavoro nero ad opera di rumeni o del bulgari di etnia Rom, mentre non sono mai stati riscontrati casi di traffico di organi.

Negli ultimi anni sono circa quattrocento i minori non accompagnati, che, sbarcati a Lampedusa e ricoverati nelle case-famiglia, nelle strutture sociali, si sono dopo qualche giorno allontanati, come se sapessero già dove andare (spero per loro che si tratti di casi di ricongiungimento familiare).

Il dilagare del turpe fenomeno nei confronti dei minori ha indotto il legislatore italiano a introdurre nuove figure di reato che puniscono con gravi pene lo sfruttamento sessuale di minori nelle varie forme che può assumere, quali la prostituzione, la pornografia, anche virtuale, ed il turismo a scopo sessuale, considerandole, nella sostanza, come vere e proprie forme di riduzione in schiavitù.

L'ONU indica in circa 200 milioni i minori utilizzati, nel mondo, per lavoro coatto: dai bambini-soldato di alcuni Paesi dell'Africa, alle bambine prostitute del sud est asiatico, ai bambini bulgari di etnia Rom, venduti o dati in affitto per furti e accattonaggio o, per finire, a tutti gli altri usati per turpi pratiche, come la prostituzione, il traffico di organi, o per violenze sessuali; questi ultimi stimati, sempre dall'ONU, in ben oltre un milione.

Già queste cifre indicano l'estrema gravità del fenomeno, perché rischia di essere compromesso il futuro dell'umanità.

Chi ruba ai bambini la gioia di una serena fanciullezza e le prospettive di un avvenire in piena libertà spegne "la luce del mondo".

Conclusione

In conclusione, se sono attendibili le informazioni, secondo le quali circa due milioni di persone, in prevalenza di origine africana, ma anche di altre etnie, si ammassano in prossimità delle coste africane, pronte a spiccare il balzo verso l'Europa ed un numero maggiore di migranti, con qualsiasi mezzo ed affrontando qualsiasi rischio, si predispone ad attraversare i confini comunitari via terra, il problema ha assunto ormai una dimensione talmente vasta da richiedere interventi non solo dell'Europa, ma di tutta la comunità internazionale, non tanto sotto il profilo repressivo, quanto sotto il profilo di un miglioramento delle condizioni di sopravvivenza presso i Paesi di origine di tali popolazioni.

Da parte mia continuerò senza soste e tentennamenti la guerra contro chi riduce in schiavitù i propri simili, contro questi schiavisti del terzo millennio, che offendono la dignità ed i diritti dell'uomo e che cercherò di assicurare alla giustizia in qualsiasi parte del mondo si trovino.

Pietro Grasso