

3. L'AZIONE INTERNAZIONALE PER LA LOTTA AL TRAFFICO DI PERSONE: TENDENZE E PROBLEMI

Considerazioni preliminari

Nell'arco di meno di un decennio, la lotta alle diverse forme di traffico di persone si è imposta come un'importante priorità per la cooperazione internazionale a diversi livelli e per l'azione delle principali organizzazioni internazionali e sovranazionali, sia a livello mondiale (Nazioni Unite), sia a livello regionale (in particolare, nel quadro dell'Unione europea). In pochi anni, dunque, una tematica sicuramente non nuova¹ si è però affermata nel dibattito internazionale, assumendo una rilevanza politica inedita.

Le cause e le dinamiche interne di questo processo, assai complesse e interessanti, meriterebbero uno studio apposito. Diversi aspetti concorrono, infatti, a fare della lotta al traffico di persone un caso emblematico del modo in cui si sviluppano i processi politico-decisionali internazionali, in un'epoca post-bipolare e di crescente internazionalizzazione/globalizzazione economica e culturale. Sul terreno specifico della lotta al traffico sono riflesse con particolare evidenza trasformazioni di portata più generale, quali:

- i profondi e rapidi mutamenti in corso nella percezione della sicurezza internazionale;
- il ruolo sempre più significativo delle organizzazioni non governative e dei *media* nella costruzione delle *issues*;
- l'erosione delle sovranità nazionali anche in *policy fields* tradizionalmente sottratti ai processi di coordinamento, convergenza e armonizzazione su scala internazionale.

Non è questo, tuttavia, l'oggetto di questa Terza parte del presente *dossier*. Nelle pagine che seguono, ci concentreremo infatti sugli sviluppi concreti della cooperazione internazionale e dell'azione sovranazionale in materia di lotta al traffico di persone, descrivendone i filoni più significativi e tentando di mettere a fuoco i maggiori ostacoli incontrati, che limitano o frenano tale cooperazione. La prospettiva adottata non è dunque di tipo puramente interpretativo; si tratta invece di un tentativo di ricostruzione finalizzato a mettere a fuoco i principali problemi emersi e - questo perlomeno è l'intento iniziale - a fornire alcuni strumenti analitici utili a superarli.

3.1. La definizione del fenomeno da contrastare

3.1.1. Definizioni descrittive e definizioni prescrittive

Nelle precedenti parti di questo *dossier*, il fenomeno "traffico di persone" è stato descritto – da un punto di vista sociologico – distinguendo tra la fase dell'ingresso migratorio (Parte prima) e la successiva fase dello sfruttamento illecito a fini di lucro (Parte seconda). Un tale approccio analitico-descrittivo non è certo l'unico possibile ed è esso stesso funzionale a uno degli scopi

¹ Forme diverse di traffico internazionale di persone non sono certo mancate nella storia. Limitandosi al traffico a fini di sfruttamento sessuale, si possono ricordare brevemente fenomeni quali la "tratta delle bianche" a cavallo tra XIX e XX secolo (Doezema, 1999; Stange, 1998) o la sistematica messa a disposizione di "comfort women" per le truppe di stanza all'estero – in Asia, in particolare - durante la seconda guerra mondiale e dopo (Bailey and Farber, 1992; Commission on Human Rights, 1996; Hicks, 1994; Pollock Sturdevant e Stoltzfus, 1992; Watanabe, 1994).

essenziali che questa ricerca si prefigge, ossia quello di fornire un quadro concettuale quanto più chiaro possibile delle diverse forme di attività criminosa che si possono ricomprendere nella definizione generica di “traffico di persone” e dell’impatto che queste diverse forme di attività hanno, o possono avere, sulla condizione delle persone “trafficate” e, più in generale, sui processi di integrazione degli immigrati in Italia.

In questa Terza parte, dalla definizione descrittiva del traffico, passeremo ad esaminare i problemi connessi alla definizione del fenomeno a fini prescrittivi, ossia a fini di intervento regolativo (diretto o realizzato indirettamente, attraverso l’ausilio di organizzazioni non governative) da parte di soggetti istituzionali nazionali o sovranazionali.

La premessa necessaria ai paragrafi che seguono è che qualsiasi intervento regolativo - sia esso di stampo promozionale, preventivo o repressivo - nei confronti di fenomeni sociali nuovi (o che si presentano con caratteristiche nuove) presuppone che venga fornita una definizione del fenomeno in questione. Si potrà trattare di una definizione generica o dettagliata, rigida o flessibile, ma una qualche forma di definizione è logicamente indispensabile per intervenire sul fenomeno stesso.

E’ evidente che la definizione del fenomeno – particolarmente, seppure non soltanto, quando ha finalità prescrittive espresse - non è mai neutrale ma, al contrario, sempre funzionale agli obiettivi regolativi del soggetto decisore. Inoltre, nel caso di processi decisionali complessi, come quelli che hanno luogo a livello internazionale, la definizione stessa del fenomeno da regolare è solitamente materia di confronto, oggetto di negoziati e di compromessi.

Da questo punto di vista, il traffico di persone non fa eccezione. La definizione del fenomeno a fini di prevenzione e di repressione costituisce l’oggetto di dibattiti accesi, tanto a livello nazionale - nei diversi paesi coinvolti - quanto a livello internazionale e in seno alle istituzioni sovranazionali. L’analisi dei termini fondamentali di questo dibattito è utile, in quanto consente di mettere a fuoco alcune fondamentali opzioni tecniche e di valore ancora irrisolte, nella definizione di una strategia globale di lotta al traffico internazionale di persone.

3.1.2. *La distinzione smuggling/trafficking: origine, diffusione, problemi*

Le forze di polizia, e più in generale gli organismi pubblici investiti di compiti di *law enforcement*, hanno spesso un ruolo guida – almeno in una fase iniziale – nell’individuazione e nella definizione dei rischi emergenti per l’ordine pubblico e la legalità. Salvo casi relativamente rari di costruzione interamente politica di una *issue* “securitaria”, il potere politico interviene solo in una fase successiva, per enfatizzare, smorzare o ridefinire la portata e il contenuto di una data minaccia².

Questa dinamica sembra essersi realizzata, nel corso dell’ultimo decennio, anche sul terreno specifico del traffico di persone, nelle sue diverse forme. In presenza di un fenomeno nuovo, diversificato e in rapida evoluzione, alcuni tra i più precoci sforzi di analisi e di definizione sono stati compiuti in ambienti investigativi, nazionali e internazionali. Tali sforzi hanno condotto alla progressiva cristallizzazione e alla diffusa accettazione (prevalentemente, ma non soltanto all’interno degli ambienti investigativi) di una distinzione fondamentale tra due tipi principali di traffico di persone³:

² Il ruolo trainante delle agenzie di *law enforcement* nella definizione dei “nuovi rischi” per la sicurezza interna dell’Europa occidentale, nella fase del passaggio a un ordine internazionale post-bipolare e dell’attenuazione dei rischi militari diretti, è stato analizzato con particolare attenzione da Didier Bigo (1996; 1998).

³ Nel quadro di questo Rapporto, si è scelto di utilizzare l’espressione “traffico di persone”, per indicare genericamente tutte le forme di attività criminosa che si fondano sul trasferimento (legale o illegale) di persone da uno stato all’altro (*traffico internazionale*) o, in casi particolari, anche all’interno di uno stesso stato (*traffico interno*). Si tratta di una scelta convenzionale - come tale opinabile e modificabile in un diverso contesto - che appare tuttavia utile, in quanto

- il traffico (spesso, in italiano, è usato, in questo caso, il termine “tratta”) finalizzato allo sfruttamento successivo delle persone trafficate (*trafficking of human beings*)
- e il diverso tipo di traffico consistente essenzialmente nel favoreggiamento di immigrazione clandestina (*smuggling of migrants*).

Nel corso degli anni Novanta, la distinzione *smuggling / trafficking* si è affermata nella prassi di numerosi organismi di polizia, a livello sia nazionale sia internazionale (p.e. in ambito Interpol). Le sue radici sono complesse: da un lato, essa rispecchia (e riproduce) divisioni di competenze tra diverse agenzie di *law enforcement*, diversi organismi di polizia o diverse branche operative all’interno dello stesso organismo⁴; dall’altro lato, la distinzione riflette una tendenziale - ma certamente non ineluttabile, né priva di eccezioni - separazione tra organizzazioni criminali dedite all’uno e all’altro tipo di attività economica.

Come gran parte delle definizioni di fenomeni sociali sviluppatasi gradualmente in ambienti polizieschi, la distinzione *smuggling / trafficking* si caratterizza inizialmente per il suo scarso grado di formalizzazione e per la commistione, al suo interno di elementi descrittivi e prescrittivi (come è solitamente proprio di qualsiasi definizione operativa). Solo in una fase successiva, la distinzione operativa è stata formalizzata, talvolta trasfusa in testi normativi e quindi investita - in qualche misura - di rilevanza giuridica.

Un esempio significativo di formalizzazione della distinzione è fornito da un recente e puntuale studio finalizzato a fornire un quadro chiaro e alcune raccomandazioni specifiche ai governi europei; nel rapporto su “The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens”, preparato dal Segretariato del Budapest Group e pubblicato dall’*International Centre for Migration Policy Development* di Vienna, si trova la seguente definizione:

“... trafficking in persons comprises of, in addition to facilitation of the border crossing, a form of exploitation and, thus, profits gained from the business are double. Either border crossing or stay is illegal. Smuggling includes only the facilitation of border crossing. It is without exception illegal. Both trafficking in and smuggling of persons are organised by clandestine criminal groups, which are also involved in other types of organised criminality. The structure of these groups vary greatly from loose amateur groups to international structured organisations” (ICMPD, 1999, p. 2).

La stessa distinzione fra *smuggling* e *trafficking* si è imposta progressivamente in ambito europeo, come criterio-guida per l’azione delle istituzioni dell’Unione e per il coordinamento degli approcci nazionali in materia di lotta al traffico. Nella Comunicazione sul traffico di donne a fini di sfruttamento sessuale, indirizzata dalla Commissione europea al Consiglio e al Parlamento nel 1996, è contenuta la seguente definizione:

coglie unitariamente l’aspetto del fenomeno in questione che più interessa nel quadro di questa ricerca, ossia lo spostamento assistito o forzato di persone nello spazio (generalmente attraverso frontiere internazionali) quale componente specifica e necessaria di un *business* criminale.

⁴ Per esempio, nel caso italiano, la competenza per il coordinamento delle attività investigative in materia di traffico finalizzato allo sfruttamento è esercitata, a livello centrale, dalla Direzione centrale della polizia criminale, presso il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno. Le analoghe funzioni riferite alle attività di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina sono svolte invece dal Servizio stranieri, collocato all’interno dello stesso Dipartimento di pubblica sicurezza. Questa ripartizione delle funzioni e delle competenze, che si ritrova in forme analoghe nella maggior parte degli stati membri dell’Unione europea, si può spiegare attraverso considerazioni di ordine storico (l’immigrazione clandestina nasce, come problema di ordine pubblico, prima del traffico a fini di sfruttamento) e burocratico-organizzativo (la lotta alle organizzazioni criminali dedite al *trafficking* richiede spesso risorse investigative e tecnologiche superiori). In alcuni casi, tuttavia, questa suddivisione delle competenze - associata a un grado insufficiente di coordinamento tra le due strutture, sia sul versante dell’analisi strategica, sia su quello operativo) sembra costituire un ostacolo serio a una comprensione corretta e organica delle dinamiche criminali collegate al traffico.

“The Communication defines trafficking as the transport of women from third country into the European Union (including perhaps subsequent movements between Member States) for the purpose of sexual exploitation” (European Commission, 1996, p. 2).

E' importante sottolineare che, nell'ambito dell'Unione europea, intorno alla metà del decennio in corso, si è posto esclusivamente il problema di definire direttamente il traffico a fini di sfruttamento (nel caso appena citato, ulteriormente circoscritto dal sesso femminile della vittima e dalla natura sessuale dello sfruttamento). Infatti, la fattispecie dello *smuggling* - ossia del favoreggiamento organizzato dell'immigrazione clandestina - era già stata oggetto di definizioni, anche normative, e di un'intensa attività di cooperazione intergovernativa in diversi fori, il più importante dei quali è quello creato dall'accordo di Schengen (1985) e dalla successiva Convenzione di applicazione (1990).

La succinta e circoscritta definizione fornita dalla Commissione nel 1996 è stata successivamente specificata e ampliata da una importante conferenza ministeriale, tenutasi a L'Aia nel 1997 (24-26 aprile) per iniziativa della presidenza di turno olandese dell'Unione europea ed espressamente dedicata alla definizione di linee-guida comuni per la lotta al traffico di donne finalizzato allo sfruttamento sessuale. Le *General Considerations* scaturite dalla Conferenza de L'Aia stabiliscono infatti che:

“For the purpose of this The Hague Ministerial Declaration trafficking in women relates to any behaviour which facilitates the legal or illegal entry into, transit through, residence in or exit from the territory of a country, of women for the purpose of gainful sexual exploitation by means of coercion, in particular violence or threats, or deceit, abuse of authority or other pressure which is such that the person has no real and acceptable choice but to submit to the pressure or abuse involved”⁵.

Le definizioni contenute nella Comunicazione della Commissione (1996) e nella Dichiarazione de L'Aia (1997) non hanno natura propriamente giuridica né carattere vincolante; la loro funzione è essenzialmente quella di dare sostanza a un impegno di natura politica e di orientare l'azione futura. In ambito europeo, tuttavia, è maturata anche una definizione della coppia concettuale *smuggling / trafficking* dotata di rilevanza giuridica piena. Ci riferiamo al contenuto dell'Allegato alla convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia-EUROPOL (Bruxelles, 26 luglio 1995), che fornisce descrizioni tecniche delle condotte criminose di cui l'organismo è autorizzato ad occuparsi al fine di delimitarne in maniera precisa la sfera di competenza. Per quanto riguarda in particolare i reati legati all'immigrazione clandestina e al traffico di persone, l'allegato in questione – che, in gran parte, si limita a tradurre in termini vincolanti la precedente esperienza investigativa dell'*European Drugs Unit* (EDU), cioè l'antecedente istituzionale immediato di EUROPOL - si esprime nei termini seguenti:

“- organizzazione clandestina di immigrazione: le azioni intese ad agevolare deliberatamente, a scopo di lucro, l'ingresso ed il soggiorno o il lavoro nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, in violazione delle leggi e delle condizioni applicabili negli Stati membri;

- tratta degli esseri umani: il fatto di sottoporre una persona al potere reale e illegale di altre persone ricorrendo a violenze o a minacce o abusando di un rapporto di autorità o mediante manovre, in particolare per dedicarsi allo sfruttamento della prostituzione altrui, a forme di sfruttamento e di violenza sessuale nei confronti di minorenni o al commercio connesso con l'abbandono dei figli”⁶.

⁵ “The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation”, approvata da una conferenza dei ministri degli Stati membri dell'UE, convocata *ad hoc* dalla presidenza di turno olandese, dal 24 al 26 aprile 1997.

⁶ Si noterà che la definizione non fa cenno al trasferimento della persona trafficata oltre una frontiera internazionale quale elemento costitutivo della fattispecie. Questa omissione dipende dalla struttura generale della convenzione EUROPOL, che attribuisce all'organismo europeo competenza per determinate “gravi forme di criminalità internazionale” a condizione che “due o più Stati membri siano lesi dalle summenzionate forme di criminalità in modo tale da richiedere, considerate l'ampiezza, la gravità e le conseguenze dei reati, un'azione comune degli Stati membri”

Passando dalla dimensione regionale europea a quella mondiale, si constata che, anche in tale più vasto ambito, a partire dalla metà degli anni Novanta, la dicotomia *smuggling / trafficking* ha preso piede. Il passaggio seguente del rapporto sul tema “Traffic in women and girls” presentato dal Segretario Generale dell’ONU all’Assemblea Generale, durante la cinquantesima sessione di quest’ultima, illustra bene una fase di messa a fuoco dei concetti fondamentali:

“Trafficking across international borders is by definition illegal. The very nature of undocumented status makes illegal migrants vulnerable to various forms of exploitation. The question must be asked, however, whether trafficking is the same as illegal immigration. It would seem that the two are related, but different. Migration across frontiers without documentation does not have to be coerced or exploitative. At the same time, persons can be trafficked with their consent. A distinction could be made in terms of the purpose for which borders are crossed and whether movement occurs through the instrumentality of another person. Under this distinction, trafficking of women and girls would be defined in terms of ‘the end goal of forcing women and girl children into sexually or economically oppressive and exploitative situations’ and the fact that it is done ‘for the profit of recruiters, traffickers and crime syndicates’ (General Assembly resolution 49/166)” (Segretario Generale, Nazioni Unite, 1995, paragrafo 17).

Come è avvenuto a livello europeo, anche su scala globale, la distinzione *smuggling / trafficking* si è dapprima imposta sul piano tecnico e politico. Solo in un secondo tempo è emersa la necessità di una formalizzazione degli stessi concetti sul piano giuridico. Questa consapevolezza ha innescato processi di elaborazione di norme internazionali su cui ci soffermeremo in uno dei prossimi paragrafi (3.1.4.).

In sintesi, si può osservare che - nel corso degli anni Novanta - la generica *issue* del traffico di persone è stata progressivamente circoscritta e orientata attraverso la coppia concettuale *smuggling / trafficking*. La progressiva affermazione di questa distinzione fondamentale si può ricostruire distinguendo tre stadi principali:

- I) la distinzione si impone nella prassi di organi investigativi nazionali e internazionali;
- II) la distinzione viene assunta quale criterio-guida per le discussioni in materia di traffico in diversi fori internazionali, sia regionali sia globali;
- III) si avvia una fase di “giuridicizzazione” della distinzione, sia a livello europeo, sia nell’ambito delle Nazioni Unite.

Il successo della distinzione *smuggling / trafficking* si può spiegare in diversi modi:

- a) innanzitutto, essa riflette l’esperienza (e l’organizzazione) concreta di gran parte delle agenzie di *law enforcement*;
- b) in secondo luogo, tale distinzione rispecchia fedelmente una precisa gerarchia di interessi politici degli Stati, in particolare di quelli occidentali, in questo periodo storico. Infatti, mentre la lotta contro l’immigrazione clandestina rappresenta indubbiamente una priorità politica di primaria importanza, la lotta al traffico a fini di sfruttamento è - per il momento - un obiettivo politico meno centrale e più dipendente da fattori contingenti;
- c) infine, la distinzione *smuggling / trafficking* riflette bene una fondamentale divisione tra settori della società civile impegnati contro forme diverse di traffico di persone: mentre la lotta all’immigrazione clandestina è perlopiù la bandiera di gruppi e organizzazioni conservatori o apertamente reazionari, l’azione contro il traffico a fini di sfruttamento, sessuale in particolare, aggrega coalizioni generalmente progressiste (movimenti femministi; movimenti per la tutela dei diritti umani); una parziale eccezione è rappresentata, in alcuni paesi, da movimenti anti-traffico di stampo moralizzatore e conservatore.

(art. 2). Si deve ritenere, dunque, che, nella definizione della “tratta di esseri umani”, l’elemento internazionale derivi da questa norma di carattere generale.

3.1.3. *Questioni di definizione e strategie nazionali di politica criminale*

Nel corso degli ultimi anni, il processo di costruzione della *issue* “traffico di persone” in ambito internazionale si è intrecciato, nella maggior parte dei paesi di destinazione del traffico, con l’avvio di intensi dibattiti sulla definizione giuridica e sulla disciplina del traffico di persone all’interno dei singoli ordinamenti nazionali.

Di fronte a una serie di fenomeni nuovi (o, comunque, fortemente mutati rispetto al passato), ritenuti socialmente dannosi e politicamente inaccettabili, gli Stati interessati dal traffico - quelli dell’Unione europea in particolare - hanno iniziato a interrogarsi sulle migliori strategie per contrastare tali fenomeni. Anche a livello nazionale, così come a livello internazionale, uno dei primi problemi che sono emersi è stato quello della definizione del fenomeno da combattere, ai fini della sua repressione penale.

Le strategie di politica criminale adottate dai diversi stati europei nel campo della lotta al traffico di persone sono eterogenee, anche se, da alcuni punti di vista, si osservano dei processi di convergenza assai significativi.

Non è possibile, in questa sede, tracciare un quadro comparativo completo ed esaustivo; ci limiteremo, pertanto, a mettere in luce alcuni aspetti, che rappresentano altrettanti nodi da sciogliere sulla via di una più profonda armonizzazione europea e dell’elaborazione di una strategia internazionale “integrata” di lotta al traffico di persone (cfr. cap. 3.2.). Ci soffermeremo, in particolare, su:

A) differenze nazionali nella disciplina penale dello *smuggling*;

B) divergenze tra approcci nazionali nella repressione penale del *trafficking*.

In margine a ciascuno di tali aspetti, prenderemo in esame le specificità della situazione italiana.

A) Alla base delle legislazioni penali nazionali in materia di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina esiste un incisivo fattore di armonizzazione, rappresentato dalla cooperazione intergovernativa sviluppatasi in questo settore a partire dall’inizio degli anni Ottanta. In particolare, per quanto riguarda la quasi totalità degli Stati membri dell’Unione europea⁷, un importante denominatore comune è rappresentato dalle disposizioni della convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen (fatta a Schengen, il 19 giugno 1990), il cui articolo 27 prevede un obbligo sanzionatorio chiaro, anche se dal contenuto indeterminato, a cui si accompagnano alcuni obblighi complementari, funzionali all’*enforcement* del divieto principale:

“1. Le Parti contraenti si impegnano a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente in violazione della legislazione di detta Parte contraente relativa all’ingresso ed al soggiorno degli stranieri.

2. Qualora una Parte contraente venga informata di fatti indicati nel paragrafo 1 che costituiscono una violazione della legislazione di un’altra Parte contraente, essa ne informa quest’ultima.

3. La Parte contraente la cui legislazione è stata violata e che chiede ad un’altra Parte contraente di perseguire i fatti indicati nel paragrafo 1, dovrà comprovare, mediante denuncia ufficiale o attestazione delle autorità competenti, le disposizioni legislative violate”⁸.

⁷ Anche gli stati dell’Europa centrale e orientale candidati all’adesione all’Unione europea sono tenuti al rispetto degli stessi *standard*, per effetto dell’articolo 8 del Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sull’integrazione dell’*acquis* di Schengen nell’ambito dell’Unione europea.

⁸ In esecuzione del Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sull’integrazione dell’*acquis* di Schengen nell’ambito dell’Unione europea, la decisione del Consiglio del 20 maggio 1999, “che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull’Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni e decisioni che costituiscono l’*acquis*”, ha incorporato l’articolo 27 della convenzione Schengen nell’ordinamento dell’Unione europea, spezzandolo in due tronconi: al paragrafo 1 viene attribuito, come base giuridica, l’articolo 63, punto 3) TCE, “pur riconoscendo che la forma, le modalità e il livello dell’istituzione delle

Questa norma stabilisce un “minimo comun denominatore” dal contenuto piuttosto vago, che lascia sussistere una notevole discrezionalità in capo ai singoli stati, che si traduce in una certa disomogeneità nelle forme e nell’intensità della repressione penale dello *smuggling* su scala europea. Le differenze riguardano sia la definizione dell’illecito, sia la severità delle sanzioni previste.

Senza addentrarci qui in un’analisi comparativa dettagliata, ci limitiamo a mettere in evidenza un profilo di differenziazione fondamentale, più direttamente connesso al tema di questa ricerca. Ci riferiamo al fatto che, in alcuni ordinamenti - conformemente alla definizione contenuta nella convenzione EUROPOL (cfr. par. 3.1.2.) e a quanto richiesto dalla convenzione Schengen - il favoreggiamento di immigrazione clandestina è sanzionato penalmente *solo se commesso a scopo di lucro*. In altri stati, questa condizione non è essenziale ai fini della sussistenza del reato; è questo, per esempio, il caso dell’Italia, dove l’articolo 12 del “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”⁹ dispone:

“1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie attività dirette a favorire l’ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a lire trenta milioni.

2. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 54 del codice penale [*relativo allo stato di necessità*], non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

3. Se il fatto di cui al comma 1 è commesso a fini di lucro o da tre o più persone in concorso tra loro, ovvero riguarda l’ingresso di cinque o più persone, e nei casi in cui è commesso mediante l’utilizzazione di servizi di trasporto internazionale o di documenti contraffatti, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni e della multa di lire trenta milioni per ogni straniero di cui è stato favorito l’ingresso in violazione del presente testo unico [...]”.

Come si vede, lo scopo di lucro rappresenta solo una circostanza aggravante di un reato più ampio; bisogna sottolineare, tuttavia, che questa configurazione estensiva (e, quindi, più “severa”) del reato è temperata dalla previsione del comma 2, che conferma la liceità di attività di assistenza fornite in Italia a stranieri bisognosi, anche se irregolari, quand’anche tali attività abbiano come effetto indiretto (purché non come obiettivo prevalente) quello di incentivare l’ingresso clandestino o di facilitare la permanenza illegale.

Sul piano dei principi e su quello simbolico, la criminalizzazione del favoreggiamento di immigrazione clandestina anche in assenza di scopo di lucro è indubbiamente significativa e veicola un messaggio di severità e di intransigenza: lo *smuggling* non è tollerato, anche se compiuto sotto la spinta di motivazioni amichevoli o umanitarie (la previsione dell’articolo 2, infatti, riguarda solo attività di assistenza prestate *in Italia*) o, ad esempio, per favorire un ricongiungimento familiare “di fatto”.

Ma, nella pratica, pur in assenza di statistiche dettagliate sulla prassi giudiziaria, sembra potersi dire che l’impatto della configurazione estensiva del reato sia limitato. L’assenza della previsione dello scopo di lucro è importante soprattutto in quanto consente di aggirare le notevoli difficoltà di prova spesso connesse a questo specifico aspetto del comportamento criminoso. D’altra parte, la notevole variazione nella sanzione prevista nei casi in cui manca lo scopo di lucro (“fino a tre anni”) dovrebbe consentire al magistrato di tenere adeguatamente in conto le specificità dei singoli casi.

sanzioni previsti da tale articolo sono di competenza degli Stati membri”; la nuova base giuridica dei paragrafi 2 e 3, invece, è individuata negli articoli 30, paragrafo 1, 31 e 34 TUE, ossia nel titolo del trattato sull’Unione europea relativo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

⁹ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

B) Il secondo profilo di differenziazione tra le discipline nazionali su cui è utile soffermarsi riguarda la strategia di repressione penale del traffico a fini di sfruttamento.

La problematica dell'intervento penale nei confronti di questo particolare fenomeno è profondamente influenzata da una circostanza di carattere generale: in tutti gli ordinamenti europei, nella maggior parte dei casi, i comportamenti che configurano il fenomeno del traffico a fini di sfruttamento integrano *anche* gli estremi di una o più figure di reato "tradizionali" (dalle meno gravi: varie forme di abuso di autorità, violenza privata, etc.; alle più gravi: violenza sessuale, sequestro di persona, riduzione in schiavitù). Si può anzi sostenere che questa circostanza discenda *necessariamente* dalla definizione stessa di "traffico a fini di sfruttamento", la quale presuppone che lo "sfruttamento" sia effettuato in forme illegali, in quanto non fondate sul pieno e libero consenso della persona oggetto dello "sfruttamento", come è invece inderogabilmente richiesto dalla disciplina del lavoro subordinato in un sistema liberal-capitalistico¹⁰.

Per la ragione appena esposta, i sistemi di diritto penale occidentali moderni offrono di solito strumenti sufficienti per reprimere penalmente almeno alcuni dei comportamenti che concorrono a dare luogo al fenomeno "traffico a fini di sfruttamento". Quindi, la scelta di introdurre una figura di reato specifica non è generalmente governata da una necessità assoluta, ma è invece frutto di una valutazione comparativa dei vantaggi (legati alla messa a punto di uno strumento *ad hoc*, commisurato al fenomeno e alle esigenze repressive contingenti) e degli svantaggi (legati alla moltiplicazione e alla possibilità dell'accavallamento delle fattispecie criminose). Naturalmente, oltre che da un calcolo "razionale" costi/benefici, la scelta di criminalizzare può essere influenzata da altri fattori, per esempio di ordine simbolico, come potrebbe essere la volontà di mandare un segnale "mirato" di rigore all'elettorato o a particolari sezioni di esso; nel caso del traffico, questo tipo di leve ha un notevole peso, proporzionale al grado di mobilitazione della società civile contro il fenomeno.

Posti di fronte alla scelta circa la criminalizzazione diretta e specifica del traffico di persone a fini di sfruttamento, gli stati europei hanno avuto reazioni diverse. Si possono distinguere *tre categorie di risposte*, che non di rado coesistono all'interno dello stesso ordinamento giuridico:

a) Utilizzo degli strumenti forniti dal diritto penale vigente.

Come abbiamo sottolineato poc'anzi, il traffico internazionale di persone a fini di sfruttamento è spesso punibile - a prescindere dall'esistenza di una specifica figura di reato - per effetto dell'uso di forme più o meno gravi di *violenza* (dalla minaccia alla violenza privata, dalla violenza sessuale alla riduzione in schiavitù) da parte del trafficante nei confronti della persona trafficata, in qualche fase del percorso finalizzato allo sfruttamento. Buona parte degli stati europei, sino ad oggi, si è affidato essenzialmente a questo tipo di strumento penale, per la lotta al traffico. E' chiaro che, focalizzando l'azione repressiva sull'utilizzo diretto e attuale della violenza come strumento di controllo e di asservimento, si limita l'intervento ai casi più gravi.

L'altra leva repressiva pensata per finalità più ampie, ma largamente utilizzata a fini di lotta al traffico, è rappresentata dalle disposizioni penali in materia di induzione alla prostituzione e di sfruttamento della stessa, presenti in forme diverse in tutti gli ordinamenti europei¹¹. In alcuni ordinamenti, come quello italiano, inoltre, la disciplina penale in questo settore contiene alcune fattispecie specificamente concepite per colpire fenomeni di induzione alla prostituzione o di sfruttamento della prostituzione di donne straniere (o di donne nazionali da parte di stranieri, il che

¹⁰ E' forse superfluo sottolineare che la discussione circa la natura più o meno "libera" del consenso prestato dal lavoratore subordinato a subire determinate forme di sfruttamento economico ha dato luogo a un'immensa produzione teorica, che qui non è possibile richiamare, nemmeno sommariamente. Tuttavia, come vedremo meglio in seguito, il problema teorico della libertà del consenso allo sfruttamento (e quello, strettamente connesso, della possibilità o meno di configurare una "coercizione economica", distinta da quella basata sulla violenza, sull'inganno o sul ricatto) sono centrali rispetto al tema di questa Terza parte; vi ritorneremo più avanti (par. 3.2.3.).

¹¹ Per una panoramica, vd. Cazals, 1995; Camera dei deputati, 1999. Cfr. par. 3.2.4.1..

si riteneva fosse più spesso il caso, quando si parlava di “tratta delle bianche”). Meritano di essere citati, a questo proposito, i commi 6 e 7 della legge italiana 75/1958¹², in base ai quali è punito con la reclusione da due a sei anni e con una multa da 500.000 lire a venti milioni:

“6) chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza;

7) chiunque espliciti un’attività in associazioni ed organizzazioni nazionali ed estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione, ovvero in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l’azione o gli scopi delle predette associazioni od organizzazioni”¹³.

Il principale limite del ricorso a simili fattispecie criminose per reprimere le manifestazioni contemporanee del traffico a fini di sfruttamento è rappresentato dalla sproporzione esistente tra le pene previste - generalmente non molto elevate - e la percezione dominante circa la gravità e la pericolosità sociale dei comportamenti in questione.

b) Il traffico a fini di sfruttamento come aggravante di figure di reato preesistenti.

Gli inconvenienti legati all’utilizzo di fattispecie penali preesistenti per la lotta al traffico a fini di sfruttamento hanno indotto alcuni paesi a configurare il traffico stesso come aggravante specifica e dettagliata di altre figure di reato. In questo modo, si è tagliato “su misura” lo strumento in base alle caratteristiche del fenomeno e alle esigenze repressive e giudiziarie. L’ordinamento italiano fornisce un esempio interessante di questo tipo di approccio, dove prevede che:

“[...] se il fatto [cioè, il favoreggiamento di immigrazione clandestina] è commesso al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione ovvero riguarda l’ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, la pena è della reclusione da cinque a quindici anni e della multa di lire cinquanta milioni per ogni straniero di cui è stato favorito l’ingresso in violazione del presente testo unico” (art. 12, comma 3, decr. legisl. 286/1998, Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero);

c) creazione di figure di reato ad hoc.

La scelta di politica criminale di colpire il traffico a fini di sfruttamento *in quanto tale* può essere effettuata - oltre che per mezzo di una o più aggravanti specifiche - mediante la creazione di una figura di reato *ad hoc*. In Europa occidentale, i due paesi che hanno sperimentato per primi questa soluzione sono la Germania, con l’inserimento di norme apposite nel codice penale del 1992 (articoli 180b e 181), e il Belgio, con la legge 13 aprile 1995. Le principali differenze fra le due normative riguardano:

■ l’estensione della fattispecie, che in Belgio - a differenza che in Germania - riguarda anche forme di sfruttamento non relative alla sfera sessuale (p.e. lavoro forzato);

■ l’ammontare della pena detentiva, che in Belgio contempla un massimo particolarmente elevato (15 anni; a tutt’oggi il limite più elevato in ambito europeo).

In numerosi altri paesi, tuttavia, sono in corso discussioni - sia nell’ambito scientifico, sia in quello politico e parlamentare - sull’opportunità di introdurre nell’ordinamento uno specifico reato di traffico. In Svezia, per esempio, è stata nominata un’apposita commissione di studio.

¹² Si tratta della cosiddetta “legge Merlin”, intitolata “Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui”.

¹³ Disposizioni analoghe sono inserite, per esempio, nella legislazione in materia di prostituzione di Francia, Irlanda, Gran Bretagna e Portogallo.

In Italia, un primo parziale aggiornamento del diritto penale sostanziale è stato realizzato con la legge 3 agosto 1998, n. 269, contenente “Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”. Con questo provvedimento, nel quadro di un generale inasprimento delle pene per l’induzione, il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione di minorenni (art. 600 bis, codice penale: vd. par. 3.2.6.), è stata introdotta una figura di reato nuova, in base alla quale:

“chiunque commette tratta o comunque fa commercio di minori degli anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione è punito con la reclusione da sei a venti anni” (art. 601, comma 2, codice penale).

Avendo un oggetto circoscritto, tuttavia, la legge 269/1998 ha soddisfatto solo in parte le esigenze repressive nuove generate dall’evoluzione del *trafficking*. A partire da questa constatazione, in seno al Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di donne e minori ai fini di sfruttamento sessuale, presieduto dai Ministri per le pari opportunità e per la solidarietà sociale, sono maturati recentemente ulteriori orientamenti di riforma, confluiti nel disegno di legge contenente “Misure contro il traffico di persone”, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Camera dei deputati, il 23 marzo 1999. Dal punto di vista che ci interessa qui, il cardine della riforma è rappresentato dall’articolo 1, che si propone di inserire nel codice penale (si tratterebbe dell’art. 602 bis) una nuova fattispecie di reato denominata “traffico di persone”, definita nel modo che segue:

“Chiunque, mediante violenza, minaccia o inganno, costringe o induce una persona a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato, o a trasferirsi all’interno di esso, allo scopo di sottoporla a sfruttamento sessuale, ovvero ad altre forme di sfruttamento tali da ridurla in schiavitù o in una condizione analoga alla schiavitù, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni”.

Le ragioni e gli obiettivi della riforma proposta sono chiariti nella Relazione introduttiva al disegno di legge stesso:

“Anche se non c’è un vuoto legislativo, perché non mancano le norme incriminatrici utilizzabili, vi sono varie ragioni di insoddisfazione per la normativa attuale. [...] Con una norma nuova, di contenuto più attuale, si risolvono problemi interpretativi e di tipicità, e contemporaneamente si dà ai pubblici ministeri uno strumento agevolmente utilizzabile, che consente di evitare la moltiplicazione delle contestazioni e di individuare più facilmente il giudice competente, atteso che tutta la materia diventa di competenza del tribunale in composizione collegiale”¹⁴.

3.1.4. *Processi di armonizzazione su scala mondiale e regionale*

Il quadro comparativo delle definizioni normative del traffico e delle fattispecie criminose previste nei singoli ordinamenti nazionali è in rapida evoluzione. Ma, sebbene si possano individuare alcune tendenze unitarie (*in primis*, il progressivo affermarsi della distinzione *smuggling* / *trafficking*, descritto al par. 3.1.2.), permangono - anche tra gli stati membri dell’Unione europea - profonde differenze di impostazione e di formulazione (sia nella definizione dei comportamenti illeciti, sia nel tipo e nell’ammontare delle sanzioni), e alcune divergenze di principio.

Come in tutti i settori dove la criminalità ha assunto una dimensione transnazionale, l’eterogeneità degli approcci nazionali rappresenta un ostacolo all’attività di prevenzione e di repressione: in primo luogo, perché complica e limita la cooperazione poliziesca e giudiziaria; in secondo luogo, perché facilita l’attività dei gruppi criminali, creando opportunità di minimizzazione

¹⁴ Atti parlamentari, XIII legislatura, Camera dei deputati, N. 5839, p. 2.

del rischio repressivo e giudiziario mediante strategie di *forum shopping* e di concentrazione delle attività più “pericolose” nei paesi meno severi o meno efficaci nell’azione repressiva.

Per queste ragioni, l’armonizzazione delle normative penali in materia di traffico è considerata un obiettivo prioritario dell’azione internazionale a diversi livelli¹⁵. E’ superfluo rilevare che il problema si pone, in quanto gli strumenti di diritto internazionale già esistenti - concepiti per far fronte a fenomeni di traffico diversi da quelli attuali, e spesso inadeguati fin dalla nascita, anche rispetto agli obiettivi originari - si sono rilevati insufficienti e inefficaci¹⁶.

Tra le diverse iniziative in corso, lo sforzo di armonizzazione più vasto e ambizioso è quello condotto, su scala globale, nell’ambito delle Nazioni Unite. Si tratta di un processo assai articolato, maturato all’interno della *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* che, nella sua settima sessione (21-30 aprile 1998), ha deciso che il Comitato *ad hoc* già istituito per la elaborazione di una “Convenzione internazionale contro il crimine organizzato transnazionale” discuta anche in merito a due protocolli da allegare alla Convenzione stessa, dedicati rispettivamente allo “Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea” e a “Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children”¹⁷. I due testi sono entrambi il frutto di autonome iniziative nazionali: la bozza di protocollo sullo *smuggling* nasce infatti dalla fusione e dall’ampliamento di due distinte proposte, presentate rispettivamente dalle delegazioni austriaca e italiana; mentre il *draft* in materia di *trafficking* ha origine da testi proposti da Argentina e Stati Uniti d’America.

I lavori del Comitato *ad hoc* per mettere a punto i due strumenti e costruire su di essi il necessario consenso sono in pieno svolgimento¹⁸ e, sinora, numerose questioni fondamentali non sono ancora state risolte. Un’intensa attività negoziale è ancora necessaria e si prevede che la firma della convenzione-madre e dei protocolli allegati non avverrà che nella seconda metà del 2000. Ciononostante, un sommario esame dei testi provvisori attualmente in discussione è utile, perché consente di individuare i principali ostacoli tecnici e politici che ostacolano il processo di armonizzazione.

¹⁵ Alcuni, nel trattare dei nuovi strumenti di lotta al traffico a fini di sfruttamento prodotti in ambito internazionale, fanno riferimento all’articolo 7, comma 1, lett. g), dello Statuto della Corte Penale Internazionale (Roma, 17 luglio 1998), che inserisce la prostituzione forzata - accanto allo stupro, alla schiavitù sessuale, alla gravidanza forzata e alla sterilizzazione forzata - tra i crimini contro l’umanità. Occorre tuttavia ricordare che la prostituzione forzata può rientrare nella sfera di competenza della CPI esclusivamente quando sia “part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack” (art. 7, comma 1). Queste premesse non ricorrono, salvo casi e situazioni eccezionali, nel fenomeno del *trafficking* come lo conosciamo oggi in Europa occidentale.

¹⁶ Tra i principali, ricordiamo:

- *International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic*, firmato a Parigi, 18 maggio 1904;
- *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*, firmata a Parigi, 4 maggio 1910;
- *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children*, firmata a Ginevra, 30 settembre 1921;
- *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age*, firmata a Ginevra, 11 ottobre 1933;
- *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, aperta alla firma a New York, 21 marzo 1950.

Inoltre, l’obiettivo di combattere il traffico a fini di sfruttamento di donne e bambini è menzionato espressamente nella Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (New York, 18 dicembre 1979, art. 6) e nella Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989, art. 35).

Per un’analisi critica degli strumenti internazionali esistenti di lotta al traffico e allo sfruttamento sessuale vd. Demleitner, 1994; Roffman, 1997.

¹⁷ Il mandato conferito al “Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime” per la discussione dei due protocolli è stato confermato dall’Assemblea Generale nella sua risoluzione 53/111 del 9 dicembre 1998.

¹⁸ Il Comitato *ad hoc* ha iniziato le sue attività in gennaio 1999. A fine ottobre 1999, si erano svolte complessivamente cinque sessioni di lavoro, l’ultima delle quali a Vienna, dal 4 al 15 ottobre.

Un primo problema di ordine generale sorge dalla parziale sovrapposizione dell'attività negoziale svolta in seno al Comitato *ad hoc* con iniziative analoghe condotte nel sistema delle Nazioni Unite: ci limitiamo qui a menzionare la Convenzione "concerning the prohibition and immediate elimination of the worst forms of child labour", elaborata in seno all'Organizzazione Internazionale per il Lavoro (OIL) e infine approvata il 17 giugno 1999, e la bozza di protocollo supplementare da allegare alla Convenzione sui diritti del bambino (New York, 20 novembre 1989) e dedicata a "the sale of children, child prostitution and child pornography"¹⁹.

Problemi più specifici si pongono in relazione a ciascuno dei due strumenti in discussione. Sulla base di un esame dei documenti pubblicati a cura dell'Assemblea Generale, si possono mettere a fuoco alcuni nodi significativi, con riferimento rispettivamente a:

I) lavori relativi al "Draft Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime"²⁰;

II) lavori relativi al "Revised draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially women and children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime"²¹.

I) Nella fase attuale, la discussione si impernia sulla seguente definizione:

"Smuggling of migrants' shall mean the intentional procurement for profit of the illegal entry of a person into and/or illegal residence of a person in a State of which the person is not a national or a permanent resident" (articolo 2).

Preliminarmente, si deve osservare che la distinzione *smuggling* / *trafficking* è posta alla base dell'intero sforzo di armonizzazione condotto dal Comitato *ad hoc*²².

Per quanto riguarda, in particolare, la definizione dello *smuggling*, si nota innanzitutto che la nozione risulta espressamente circoscritta dalla necessità che il favoreggiamento sia compiuto *per scopo di lucro*²³ e dalla *esclusione dei residenti permanenti* (il cui ingresso, si deve intendere, è per definizione legale).

Oltre a queste limitazioni inerenti alla definizione del comportamento illecito, il campo d'applicazione del testo sembra dover subire alcune limitazioni strutturali, per effetto della sua collocazione in allegato a una più ampia convenzione sul crimine organizzato. L'articolo 5 prevede infatti che lo stesso Draft Protocol si applichi "to the smuggling of migrants when committed in the context of organized crime as defined in article 2 of the Convention". L'esito dei negoziati sulla convenzione-madre condiziona dunque, in maniera decisiva, l'ambito di applicazione del Protocollo²⁴.

¹⁹ Per un quadro sintetico dell'attività, non solo negoziale, in materia di traffico svolta nel sistema delle Nazioni Unite, vd. Segretario Generale, Nazioni Unite, 1998.

²⁰ United Nations, General Assembly, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, fifth session (4-15 ottobre 1999), A/AC.254/4/Add.1/Rev.2, 24 settembre 1999.

²¹ United Nations, General Assembly, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, fifth session (4-15 ottobre 1999), A/AC.254/4/Add.3/Rev.2, 24 settembre 1999.

²² Esistono, tuttavia, aree di possibile sovrapposizione. Ci riferiamo, per esempio, al comma 6 dell'articolo 4 del protocollo sullo *smuggling* che, in una delle versioni attualmente in esame, prevede l'obbligo per gli stati parti di adottare i provvedimenti necessari al fine di "establish as an aggravating circumstance the exploitation or inhuman or degrading treatment of persons whose illegal entry is procured or intended". La sovrapposizione (e la necessità di un coordinamento) con il protocollo sul *trafficking* è evidente.

²³ Questo sembra essere l'orientamento prevalente, anche se alcune delegazioni hanno suggerito l'abolizione del riferimento allo scopo del profitto.

²⁴ E' importante sottolineare che alcune delegazioni premono per una criminalizzazione su basi più ampie del favoreggiamento di migrazione clandestina, che prescindano dalla prova del coinvolgimento di organizzazioni criminali transnazionali. Ma, una tale estensione dell'ambito di punibilità incontra, per varie ragioni, notevoli resistenze. Tra i problemi dibattuti, vi è quello del trattamento da riservare a categorie di autotrasportatori (taxisti, in particolare) operanti in stati non appartenenti all'Unione europea che hanno frontiere di terra con l'UE, i quali vengono occasionalmente coinvolti in trasporti oltre-frontiera di migranti illegali, nell'ambito dell'esercizio della loro normale

Ancora con riferimento alla definizione di *smuggling* posta a fondamento della bozza di protocollo, è opportuno sottolineare che, rispetto alle nozioni accolte in diversi ordinamenti nazionali (tra cui quello italiano: cfr. par. 3.1.3.), quella provvisoriamente adottata dal Comitato *ad hoc* contiene un ampliamento, in quanto non si riferisce al favoreggiamento del solo ingresso clandestino, bensì anche del soggiorno irregolare (*illegal residence*) dello straniero nello stato di destinazione. Questa estensione, conforme tra l'altro alle definizioni vigenti in ambito Schengen, appare senza dubbio opportuna, se combinata a una rigorosa formulazione dello scopo di lucro, ai fini di una crescente armonizzazione e di una più efficace azione internazionale di contrasto.

Da un punto di vista più generale (e più politico che tecnico), si può infine osservare che, nel corso delle discussioni sul Draft Protocol in materia di *smuggling*, è emersa con nettezza una divisione - a tratti apparsa come una vera e propria spaccatura - fra *paesi di emigrazione*, che tendono a sottolineare la natura complessa e strutturale del fenomeno migratorio, appellandosi a un generale principio di libertà di circolazione, e *paesi di immigrazione* che si rifanno in maggioranza a una visione più riduttiva del fenomeno migratorio, imperniata sul momento dell'attraversamento (legale o illegale) di frontiere interstatali. In sede negoziale, questa divisione si traduce in una tendenziale contrapposizione tra gli stati che sottolineano in modo prevalente la qualità di vittime dei migranti clandestini e quelli che tendono invece a concepirli innanzitutto come complici o comunque come fruitori illegali di un servizio criminale. La distanza tra le due posizioni è apparsa evidente nella discussione sul controverso comma 7 dell'art. 4, che prevede quanto segue:

“A person whose illegal entry and/or illegal residence is procured or intended by the smuggling of migrants shall not become punishable under this Protocol”.

Ma alcune delegazioni, preoccupate che una simile disposizione potesse interferire con il diritto interno dell'immigrazione (in particolare di quei paesi che contemplano il reato di ingresso clandestino e/o soggiorno irregolare), insistono perché si aggiunga un comma aggiuntivo (7 bis), per cui è stata proposta la seguente ambigua formulazione:

“Nothing in this Protocol shall prevent a State Party from taking action against a person whose conduct constitutes an offence under [its domestic law or] any other provision on criminalization of this Protocol”.

II) Nella bozza in materia di *trafficking* attualmente in esame, la discussione sembra privilegiare definizioni ampie (rispetto, per esempio, ad alcune di quelle prevalenti in ambito UE; cfr. par. 3.1.2.), in quanto svincolate dall'elemento dell'attraversamento di un confine tra Stati. In particolare, tra le opzioni esaminate, un consenso maggioritario sembra emergere intorno alla formulazione seguente:

“... ‘trafficking in persons’ means the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, either by the threat or use of kidnapping, force, fraud, deception or coercion, or by the giving or receiving of unlawful payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of sexual exploitation or forced labour”²⁵.

attività professionale. La punibilità di simili comportamenti da parte degli stati extra-UE di appartenenza (il problema si è posto, in particolare, alla frontiera fra Germania e Polonia) ha rappresentato un punto di divisione in seno al Comitato *ad hoc*.

²⁵ E' aperta una discussione sull'opportunità di definire in maniera analitica i concetti di “sexual exploitation” e “forced labour”. Nella sessione di luglio 1999 del Comitato *ad hoc*, per esempio, la delegazione statunitense ha proposto le seguenti definizioni:

“ ‘Sexual exploitation’ shall mean:

- a) Of an adult, forced prostitution, sexual servitude or participation in the production of pornographic materials, for which the person does not offer herself or himself voluntarily;
- b) Of a child, prostitution, sexual servitude or participation in the production of pornographic materials.

Una definizione così ampia della fattispecie suscita, tuttavia, delle resistenze, soprattutto da parte di paesi in cui il mercato delle prestazioni sessuali, spesso collegato a flussi di turismo sessuale, rappresenta una fetta importante dell'economia informale e che, quindi, non hanno interesse (né, probabilmente, la capacità) ad adottare un approccio repressivo a largo raggio. Perplessità sono state espresse ugualmente dall'Organizzazione Internazionale per il Lavoro (OIL) che, in una apposita nota indirizzata al Comitato *ad hoc* ha espresso perplessità, dichiarandosi favorevole a una definizione più circoscritta dell'ambito di applicazione del Protocollo, che lo colleghi più direttamente alla attività di organizzazioni criminali e all'attraversamento di confini tra stati:

“Given that the proposed Protocol [...] is a supplement to the draft Convention against Transnational Organized Crime, of which the aim is to promote cooperation among the states parties so that they may address more effectively the various aspects of organized crime having an international dimension, it should be limited to cross-border and transnational trafficking of persons and to situations in which cross-border trafficking is immediately related to or a consequence of trafficking in persons within borders”²⁶.

Un ultimo aspetto problematico della discussione sul Draft Protocol in materia di *trafficking*, che merita di essere esaminato rapidamente qui, riguarda il trattamento da riservare alle vittime del traffico.

Torneremo più avanti su questo delicatissimo aspetto, con riferimento ai concreti dilemmi che pone ai *policy-makers* (vd. par. 3.2.5.); qui vogliamo soltanto sottolineare che la contrapposizione tra strategie diverse si riflette anche nell'elaborazione normativa su scala internazionale. Nella redazione attuale del testo, infatti, tra gli obiettivi che il Protocollo si prefigge vi è quello di “encourage States Parties to undertake [...] to provide in appropriate cases for the safe and voluntary return of victims to their countries of origin or of habitual residence or to a third country”.

Si tratta di un approccio innovativo, che sembra escludere l'opzione dell'allontanamento forzato delle vittime del traffico, da molti individuato come uno dei principali ostacoli ad un'azione di contrasto efficace. Ma un certo numero di stati, percependo una tale formulazione come fonte di eccessive limitazioni alle rispettive sovranità nazionali, propone di abolire, nel passaggio citato, il riferimento al carattere “volontario” del rimpatrio.

Le difficoltà incontrate nelle attività di armonizzazione legislativa condotte a livello mondiale hanno incoraggiato l'avvio di processi analoghi su scala regionale, dove la maggiore omogeneità degli stati coinvolti dovrebbe facilitare l'opera.

Risultati significativi sono stati conseguiti, per esempio, in una delle aree geografiche interessate più direttamente dal traffico a fini di sfruttamento sessuale, cioè l'Asia meridionale. Nel luglio 1998, i ministri degli esteri della *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) hanno adottato una “Draft convention on preventing and combating trafficking in women and children for the purposes of prostitution”, assai elaborata e impegnativa, la cui firma definitiva è prevista entro la fine del 1999.

In ambito europeo, l'obiettivo di una maggiore armonizzazione della normativa penale in materia di lotta al traffico si è imposto solo in una fase molto recente²⁷. Il trattato di Amsterdam

‘Forced labour’ shall mean all work or service exacted from any person under the threat or use of force, and for which the person does not offer herself or himself voluntarily”.

²⁶ Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, Fourth session (28 giugno - 9 luglio 1999), *Note by the International Labour Organization on the additional legal instrument against trafficking in women and children*, A/AC.254/CRP.14, 16 giugno 1999, p. 9.

²⁷ Una prima spinta all'armonizzazione delle legislazioni in materia di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale è giunta dall'Azione comune adottata dal Consiglio dell'Unione europea, il 24 febbraio 1997, su proposta del governo del Belgio, dedicata alla “lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini”. Si tratta però di

(adottato il 2 ottobre 1997, ma entrato in vigore solo il 1° maggio 1999) non menziona infatti il traffico tra i settori giudicati prioritari per l'armonizzazione normativa; il nuovo articolo 31 del trattato sull'Unione europea (versione consolidata) si limita infatti a prevedere che:

“L'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende [...] la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti”.

Ma, di fronte all'intensificazione del dibattito pubblico sul tema del *trafficking* e alla crescente rilevanza politica attribuita alla lotta a questo tipo di criminalità, l'ordine delle priorità si è modificato anche in ambito UE. Il “Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998, ha inserito “la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini” tra i reati per cui, entro due anni dall'entrata in vigore del nuovo trattato (cioè, entro la primavera del 2001), occorre valutare la necessità e l'urgenza di “adottare misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi e alle sanzioni e, se necessario, mettere a punto le misure di conseguenza” (punto 46).

Un ulteriore, forte impulso all'armonizzazione della legislazione penale sostanziale in materia di traffico a fini di sfruttamento è giunto dal Consiglio europeo straordinario di Tampere (15-16 ottobre 1999). Si leggano in proposito i seguenti passaggi delle Conclusioni della Presidenza finlandese:

“Il Consiglio europeo è determinato ad affrontare alla radice l'immigrazione illegale, soprattutto contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti. Esso chiede di adottare norme che prevedano sanzioni severe contro tale grave reato. Il Consiglio è invitato ad adottare entro la fine del 2000, sulla base di una proposta della Commissione, una normativa a tal fine” (punto 23),

e, in forma più dettagliata; il punto 48:

“... il Consiglio europeo ritiene che, per quanto riguarda le legislazioni penali nazionali, gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza, come la criminalità finanziaria [...], il traffico di droga, la tratta di esseri umani e in particolare lo sfruttamento delle donne, lo sfruttamento sessuale dei minori, la criminalità ad alta tecnologia e la criminalità ambientale” (corsivo aggiunto).

Sebbene il linguaggio utilizzato sia poco preciso e lasci aperti spazi di incertezza, è inequivocabile l'impegno politico a imprimere una forte accelerazione al processo di armonizzazione normativa, tanto sul versante della lotta all'immigrazione illegale, quanto su quello del contrasto al traffico a fini di sfruttamento sessuale²⁸.

uno strumento dall'efficacia limitata, sia per l'assenza di meccanismi che sanzionino l'inadempimento da parte dei singoli stati membri, sia per la mancata indicazione di soglie minime per la fissazione delle sanzioni penali da parte degli stessi Stati membri. E' importante, a questo proposito, che in occasione di un recente incontro internazionale, il commissario europeo con delega alla giustizia e agli affari interni, il portoghese Antonio Vitorino, abbia annunciato: “Je n'exclus pas qu'il sera nécessaire que la Commission engage une initiative pour une harmonisation plus détaillée des droits nationaux dans ce domaine qui aille au-delà de l'action commune de 1997” (intervento alla tavola rotonda su “Outlook and Perspectives for the EU Policies Combating Trafficking in Human Beings for the Year 2005”, organizzata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Bruxelles, 23 settembre 1999).

²⁸ E' opportuno ricordare che, in ambito europeo, un passo avanti importante nell'armonizzazione del diritto penale sostanziale, che avrà effetti benefici anche sul terreno specifico della lotta al traffico di persone, è stato compiuto con l'adozione da parte del Consiglio dell'azione comune del 21 dicembre 1998 “relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea”. Si tratta di un provvedimento adottato all'interno del cosiddetto “terzo pilastro”, in base al quale ciascuno stato membro si impegna a sanzionare penalmente

la partecipazione a un'organizzazione criminale che “agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave” (art. 1). In diversi paesi UE, sebbene non in tutti, le forme più gravi del traffico di persone rientrano già in quest'ultima definizione.

3.2. Verso una strategia integrata su scala globale

3.2.1. *Debellare un mercato: la necessità di un approccio integrato*

All'inizio del capitolo precedente, abbiamo sottolineato l'importanza cruciale dei processi di definizione del fenomeno da contrastare, ai fini dell'elaborazione (e dell'analisi) di qualsiasi politica specifica nel campo della sicurezza. Abbiamo poi tentato di ricostruire le linee essenziali e di individuare i principali nodi problematici di tali processi di definizione, con riferimento specifico alle diverse forme di traffico di persone. E' evidente, tuttavia, che la definizione del fenomeno da combattere non è che un primo passo, che precede (o, più esattamente, accompagna e si intreccia con) l'elaborazione di concrete strategie di prevenzione e contrasto.

Nelle pagine che seguono, ci concentreremo appunto sulle politiche concretamente elaborate e sui problemi che emergono nella fase della loro realizzazione. Data la ricchezza e la varietà delle iniziative adottate ai diversi livelli (locale, nazionale, regionale, mondiale), non è possibile, in questa sede, tracciare un quadro esaustivo. Seguiremo pertanto un approccio critico e selettivo, basato sulla constatazione che, in alcune tra le principali sedi di elaborazione politica, viene privilegiata – perlomeno a livello teorico e programmatico – una strategia di tipo “integrato” per combattere il traffico di persone. Ci soffermeremo sul significato e sulle implicazioni di una tale formula, per poi prendere in esame separatamente le diverse componenti dell'*approccio integrato*, mettendone in luce gli aspetti più controversi e problematici.

In questo capitolo, limiteremo l'analisi all'azione internazionale di lotta al traffico a fini di sfruttamento (*trafficking*). Le problematiche inerenti alla lotta contro lo *smuggling* verranno prese in considerazione soltanto nella misura in cui offrano dei termini di paragone utili per l'analisi delle *anti-trafficking policies*, oppure in quanto esistano problemi specifici di coordinamento tra le sfere di intervento.

Nella Prima parte di questo studio, abbiamo concettualizzato i processi d'ingresso migratorio come un *mercato*, in cui il servizio negoziato è l'assistenza all'attraversamento di determinate frontiere, in cui il prezzo del servizio – pur in una situazione di scarsa trasparenza del mercato stesso - è indubbiamente influenzato dall'andamento della domanda e dell'offerta, in cui infine operano categorie diverse di imprenditori, che talvolta sembrano godere di posizioni quasi-monopolistiche (o di ristretto oligopolio) sui singoli mercati locali (cioè, le diverse rotte, o singole sezioni di ciascuna rotta, nel caso di quelle più lunghe), ma più spesso operano in un regime di concorrenza molto flessibile, caratterizzato da frequenti episodi cooperativi.

Nella nostra interpretazione, il *mercato globale dell'ingresso migratorio* si distingue dal *mercato delle persone (o delle prestazioni personali forzate)*, in cui i servizi offerti coincidono con prestazioni lavorative e sessuali di vario tipo, ma accomunate dalla natura forzata. Anche in questo secondo mercato, gli individui migranti hanno una posizione preminente, ma in questo caso essi non rappresentano gli acquirenti (il bacino della domanda), bensì la forza-lavoro – o, secondo una diversa ricostruzione teorica, la *merce* – spostata e gestita da imprenditori più o meno specializzati, al fine di soddisfare una domanda in crescita a livello globale, ma che si concentra in alcuni paesi in via di sviluppo (p. e. lavoro forzato nel sub-continente indiano; prostituzione forzata nel Sud Est asiatico) e in occidente (mercato della prostituzione; mercato del lavoro forzato all'interno di alcune comunità immigrate).

I due mercati (tendenzialmente) globali, quello dell'ingresso migratorio e quello delle prestazioni personali forzate, sono nettamente distinti sul piano teorico, ma sono contigui e spesso si confondono nella pratica:

- talvolta, le organizzazioni e i singoli imprenditori esercitano entrambe le attività;

- spesso, i canali di trasporto internazionale (e, più raramente, quelli dello smistamento interno) coincidono;
- accade che la persona in movimento sia - nello stesso momento o in fasi successive - il richiedente di un servizio di ingresso migratorio e il prestatore di un lavoro forzato (si pensi al caso del migrante cinese impiegato in un laboratorio clandestino, o al caso della giovane profuga che dopo l'arrivo viene costretta a prostituirsi);
- i due mercati, infine, si confondono anche nella percezione dell'opinione pubblica dei paesi di destinazione, che distingue spesso con difficoltà la figura della persona trafficata e ridotta in condizione di brutale asservimento, o addirittura di schiavitù, da quella del migrante clandestino, che rimane invece padrone del suo destino. D'altra parte, queste due figure rappresentano degli estremi ideali, tra i quali esistono numerose situazioni intermedie (per esempio, quella di alcune prostitute provenienti da paesi dell'Europa orientale, a cui è preclusa la "uscita dal giro", che però hanno ottenuto margini significativi di guadagno autonomo; o quella di alcuni lavoratori migranti clandestini, il cui ingresso è stato spontaneo, ma che vivono in condizioni di forte isolamento e di intenso sfruttamento lavorativo, come i pastori provenienti da paesi balcanici, presenti in alcune zone montuose d'Italia).

Concettualizzare i fenomeni dello *smuggling* e del *trafficking* in termini di "mercato" produce delle conseguenze rilevanti sul modo di pensare le strategie di contrasto. Combattere un mercato non è, infatti, equivalente a reprimere un comportamento deviante isolato, né a lottare contro un'organizzazione criminale la cui attività appare come una minaccia del tutto esterna alla società di riferimento.

Mentre esiste una ricca produzione teorica, in campo economico, sui meccanismi che governano la nascita e l'espansione di un mercato, nonché sugli strumenti e sulle tecniche per favorire e indirizzare un tale processo, manca una riflessione analoga sulle azioni utili al fine di frenare l'espansione di un mercato esistente, di determinarne una contrazione e, infine, di debellarlo.

Colmare questa lacuna non è, evidentemente, l'obiettivo di questo lavoro. Pur in mancanza di evidenze scientifiche, nelle pagine che seguono l'analisi dell'azione internazionale di contrasto del fenomeno del *trafficking* sarà condotta, tuttavia, sulla base di un assunto teorico fondamentale: *per combattere efficacemente l'espansione di un mercato, occorre agire contemporaneamente sulle sue diverse componenti, e in particolare, sia sul versante dell'offerta (disponibilità delle "materie prime", imprenditori), sia su quello della domanda (acquirenti)*. Questa affermazione si basa sulla constatazione intuitiva che un'azione di contenimento dell'offerta non accompagnata da un'azione analoga sul versante della domanda (e viceversa) è suscettibile di incidere sul prezzo del servizio e sulle modalità della sua prestazione, ma non di intaccare in profondità l'efficienza del mercato, né tantomeno di debellarlo definitivamente.

Un simile approccio è corroborato dall'analisi della esperienza sviluppata nel corso di decenni, a livello internazionale, nella lotta al più importante mercato illegale transnazionale, quello degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope.

Da tempo ormai, soprattutto in ambito europeo, è maturata la consapevolezza che, ai fini di una lotta efficace, il mercato degli stupefacenti non può essere ridotto ad una o ad alcune soltanto delle sue componenti. L'azione dell'Unione europea sviluppatasi in questo settore a partire dalla fine degli anni Ottanta, in particolare, si caratterizza per un *approccio integrato*, che combina interventi sul versante della domanda ed altri sul versante dell'offerta, misure di carattere preventivo e assistenziale con misure di tipo repressivo. Questa impostazione è particolarmente evidente nel Piano d'azione di lotta contro la droga per gli anni 1995-1999, elaborato dalla

Commissione europea e approvato, nel giugno 1995, sia dal Parlamento europeo, sia dal Consiglio europeo di Cannes²⁹.

Il concetto di approccio integrato, elaborato originariamente con riferimento al problema della droga, è stato successivamente esteso, con variazioni e adattamenti, anche ad altri fenomeni sociali che combinano una dimensione specificamente criminale con una più ampia, di “problema di società”. In quello che, a tutt’oggi, è il testo-chiave dell’Unione europea in materia di lotta al crimine organizzato – il Piano d’azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio UE il 28 aprile 1997³⁰ - è contenuta una scelta metodologica chiara in questa direzione:

“[...] in un approccio integrato nei confronti della criminalità organizzata, la prevenzione non è meno importante della repressione, poiché mira a limitare le circostanze in cui la criminalità organizzata dovrebbe operare. L’Unione dovrebbe disporre di strumenti per contrastare la criminalità organizzata in ciascuna fase del ciclo che va dalla prevenzione alla repressione e al perseguimento dei reati” (punto 5 f).

La scelta in favore di un metodo multidisciplinare (e, dal punto di vista dell’organizzazione istituzionale dell’Unione europea, “interpilastro”) nel campo della lotta alla criminalità organizzata è stata successivamente ribadita e arricchita di contenuti con un’importante risoluzione³¹, adottata dal Consiglio dei ministri per rispondere a specifici rilievi e richieste effettuati dal Parlamento europeo sul precedente Piano d’azione³². In questo nuovo documento, si afferma significativamente che “la prevenzione della criminalità organizzata non spetta soltanto alle autorità incaricate dell’applicazione della legge e alle autorità giudiziarie, ma richiede uno sforzo da parte di tutta la società civile, in virtù della comune responsabilità per una pacifica convivenza” (punto 3).

Si può dunque sostenere che l’approccio integrato e multidisciplinare caratterizzi, perlomeno sul piano politico generale e programmatico, la politica degli stati europei e dell’Unione europea nel suo complesso nei confronti di fenomeni sociali dotati *anche* di una dimensione specificamente criminale.

Evidentemente, l’approccio integrato si configura in forme diverse, a seconda del tipo di fenomeno interessato. In particolare, il concetto assume una pregnanza particolare quando si è di fronte a fenomeni criminali che possono essere concettualizzati in termini di mercato. In questi casi, la nozione di approccio integrato non riguarda soltanto l’integrazione di modalità di intervento di tipo diverso (prevenzione/repressione/assistenza alle vittime³³) e di competenza di soggetti diversi

²⁹ Sull’approccio dell’Unione europea in questo campo, vd. Fortescue, 1995. La messa a punto di una strategia europea in materia di lotta alla droga non ha cancellato le profonde differenze esistenti tra le politiche nazionali degli stati membri (*Déviante et société*, 1998; *Déviante et société*, 1999; *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1998); tuttavia, si è consolidata, negli ultimi anni, una specificità dell’approccio europeo al problema della droga, soprattutto in quanto distinto dall’approccio statunitense, caratterizzato (più o meno profondamente, a seconda delle amministrazioni) da una predominanza dei metodi repressivi su quelli assistenziali e preventivi, sia sul versante della domanda sia su quello dell’offerta (su aspetti diversi della “*war on drugs*” policy statunitense vd. Bullington, 1995; Smith, 1992).

³⁰ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, serie C, n. 251, 15 settembre 1997.

³¹ Risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1998 sulla prevenzione della criminalità organizzata in relazione all’elaborazione di una strategia globale per la sua repressione, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, serie C, n. 408, 29 dicembre 1998.

³² Parlamento europeo, Risoluzione del 20 novembre 1997 sul piano d’azione contro la criminalità organizzata, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, serie C, n. 371, 8 dicembre 1997.

³³ Come vedremo meglio in seguito, la nozione di “vittima” di un fenomeno criminale è vaga, controversa e variabile. Si possono distinguere almeno tre categorie di situazioni:

i) in alcuni settori criminosi (p. e. criminalità comune di tipo appropriativo), la vittima è solitamente una *persona totalmente esterna al fenomeno criminale stesso*, coinvolta più o meno casualmente (p. e. la vittima dello scippo);
ii) in altri ambiti, la vittima è un *ingranaggio passivo del circuito criminale* (p. e. la donna vittima del traffico a fini di sfruttamento);

(organi di polizia, autorità giudiziaria, enti locali, sistema sanitario, sistema socio-assistenziale, amministrazione tributaria, sistema educativo, *mass-media*, associazionismo, volontariato, etc.), ma anche l'integrazione tra azioni sul versante dell'offerta, solitamente più vicine all'impostazione tradizionale delle politiche in materia di sicurezza, ed azioni sul versante della domanda, in cui spesso la dimensione educativa e informativa prevale su quella di controllo o repressiva. Quando poi il mercato illegale in questione abbia un'estensione internazionale, la nozione di approccio integrato si arricchisce di una quarta dimensione, relativa all'integrazione tra l'azione degli stati di destinazione (e delle ONG operanti in quegli stati) e quella degli stati (e delle ONG) dei paesi di origine e di transito del traffico internazionale.

Riassumendo, nel caso di mercati internazionali illegali, come quello degli stupefacenti, dell'ingresso migratorio o delle prestazioni personali forzate, si possono distinguere quattro dimensioni che caratterizzano l'approccio integrato:

I) integrazione dal punto di vista delle modalità di intervento (prevenzione / repressione / assistenza alle vittime);

II) integrazione dal punto di vista dei soggetti responsabili delle politiche (organi di polizia, autorità giudiziaria, enti locali, sistema sanitario, sistema socio-assistenziale, amministrazione tributaria, sistema educativo, *mass-media*, associazionismo, volontariato, etc.);

III) integrazione dal punto di vista dei destinatari dell'intervento (versante della domanda / versante dell'offerta);

IV) integrazione dal punto di vista dell'ampiezza geografica dell'intervento e della nazionalità dei soggetti coinvolti (stati di origine, di transito e di destinazione; ONG degli stati di origine, di transito e di destinazione).

Nel caso specifico della lotta al traffico di persone, nelle sue due forme principali che abbiamo identificato con il favoreggiamento di immigrazione clandestina (*smuggling*) e con il traffico a fini di sfruttamento (*trafficking*), l'elaborazione di una strategia integrata di prevenzione e contrasto deve misurarsi con il dato fondamentale che un connotato necessario ed essenziale del fenomeno criminale è rappresentato dal trasferimento di persone da un paese all'altro. Il ruolo delle persone trasferite e la loro posizione rispetto all'organizzazione criminale, come abbiamo visto nella Seconda parte, varia profondamente; in linea generale, tuttavia, si può sostenere che:

- nel caso dello *smuggling*, la persona trasportata è acquirente di un servizio illecito. Qualificare la persona oggetto dello *smuggling* (il migrante clandestino) come co-responsabile del reato (o, come autore di un reato complementare di minore gravità) oppure come vittima dello stesso è una scelta essenzialmente politica, ricca di implicazioni sul piano delle concrete scelte di *policy*;

- nel caso del *trafficking*, la persona trasportata è l'autore/autrice della prestazione dalla cui vendita nasce il profitto. La persona oggetto del *trafficking* è generalmente qualificata come vittima; questo non impedisce, tuttavia, che il suo trattamento possa variare profondamente da paese a paese, e che la vittima stessa possa essere criminalizzata (o comunque sanzionata) a titolo diverso da quello principale (p. e. per immigrazione clandestina). Torneremo più avanti su questo aspetto (cfr. par. 3.2.5.).

Anche nel campo della lotta al traffico a fini di sfruttamento, come in materia di droga, l'azione dell'Unione europea è ispirata da alcuni anni al concetto di approccio integrato. Nella Comunicazione della Commissione europea del 1996 sul traffico di donne a fini di sfruttamento

iii) in un'ultima categoria di casi, infine, può essere considerata vittima del fenomeno criminale anche una *persona che ha un ruolo attivo nel circuito, in quanto acquirente di un bene illecito* (p. e. il tossicodipendente) o di un servizio illecito (p. e. il migrante clandestino).

Chiaramente, in questi ultimi casi, la concettualizzazione dell'acquirente/consumatore come vittima o come co-responsabile del fenomeno criminale è frutto di una scelta su cui incidono profondamente considerazioni politiche e di valore.

sessuale, l'approccio integrato, maturato in un vasto confronto tra esperti e *policy-makers*, è stato adottato ufficialmente:

“The main conclusion from the European Commission Conference in Vienna in June 1996 was that trafficking cannot be tackled effectively without a multidisciplinary and coordinated approach which involves all concerned players – NGOs and social authorities, judicial, law enforcement and migration authorities – and which involves both national and international cooperation”.

Un'analoga impostazione culturale e politica sembra farsi strada nel sistema delle Nazioni Unite. Nel preambolo della bozza del *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially women and children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (vd. par. 3.1.4.), si legge per esempio:

“[...] effective action to combat international trafficking in persons, especially women and children, requires a comprehensive, international approach in the countries of origin, transit and destination that includes measures to prevent such international trafficking, to punish the traffickers and to protect the victims of such trafficking, including by protecting their internationally recognized human rights”.

Nelle pagine che seguono, prenderemo in esame e valuteremo alcune delle implicazioni concrete di questa scelta a favore di un metodo di lotta integrato al traffico a fini di sfruttamento, sia con riferimento al problema generale del coordinamento tra attori diversi, istituzionali e non (par. 3.2.2.), sia con riferimento alle diverse componenti di una strategia integrata su scala globale (parr. da 3.2.3. a 3.2.6).

3.2.2. Il problema del coordinamento fra gli attori

Da un punto di vista culturale, l'approccio integrato riflette una concezione *realistica* dei fenomeni criminali, i quali non vengono percepiti in maniera riduttiva e fuorviante come “contaminazioni esterne” di un “corpo sociale sano”, ma vengono invece interpretati come *processi di trasformazione sociale complessi – prodotti da un insieme di fattori endogeni ed esogeni - che si caratterizzano per il giudizio negativo che la società nel suo complesso fornisce su di essi e sui loro effetti, e per la scelta politico-giuridica di contrastarli.*

L'approccio integrato, insomma, presuppone una concezione del crimine tipica di una società matura e aperta, una società capace di analizzarsi criticamente, di diagnosticare le proprie “malattie” e di elaborare strategie per guarire da esse ad ogni suo livello.

Ma, ovviamente, oltre che sul piano culturale, l'approccio integrato ha implicazioni profonde sul piano pratico. Da questo punto di vista, la specificità dell'approccio integrato consiste essenzialmente nel *coordinamento strategico che tale approccio necessariamente richiede tra l'azione di attori diversi (e tra le rispettive “filosofie” di intervento).*

Le specifiche problematiche collegate al coordinamento tra attori diversi nel campo della lotta al traffico a fini di sfruttamento possono essere analizzate ed affrontate, mettendo a fuoco dapprima, con chiarezza, le *funzioni* e i *livelli* di tale coordinamento.

Sulla base di un esame critico delle iniziative in corso, il coordinamento tra attori diversi nel campo della lotta al *trafficking* sembra assolvere principalmente – nelle intenzioni dichiarate dagli operatori del settore – a tre ordini di funzioni:

- I) coordinamento nella fase dell'acquisizione e dell'analisi delle informazioni sul fenomeno, ai fini del miglioramento del livello di conoscenza del fenomeno stesso;
- II) coordinamento nella fase del trattamento e della diffusione delle informazioni, finalizzato a rendere più efficace l'azione di sensibilizzazione e informazione sul fenomeno svolta nei confronti del pubblico generale e di specifiche categorie;

III) coordinamento operativo, in particolare ai fini della gestione di attività di sostegno, protezione e reinserimento delle vittime (cfr. par. 3.2.5.).

Da questi tre settori dove il coordinamento tra attori diversi assolve a funzioni specifiche e circoscritte, si può distinguere una forma più ampia di coordinamento nella fase di pianificazione strategica dell'azione integrata di lotta al traffico a fini di sfruttamento. A differenza delle tre forme di coordinamento mono-funzionale appena elencate, di cui si hanno ormai numerosi esempi, il coordinamento nell'attività di pianificazione strategica è ancora una eventualità piuttosto rara che si riscontra solo in alcuni contesti nazionali e, in parte, nell'ambito dell'Unione europea.

Quanto ai livelli di coordinamento, sulla base dell'analisi fatta nel paragrafo precedente circa le diverse dimensioni dell'approccio integrato, possono essere distinti tre livelli essenziali:

- a) livello internazionale/sovranaZIONALE (tra stati di provenienza, di destinazione e di transito del traffico; tra stati e organizzazioni internazionali);
- b) livello interistituzionale (tra soggetti istituzionali preposti a *policy fields* diversi: polizia, magistratura, sanità, apparato socio-assistenziale, etc.);
- c) livello societario (tra soggetti istituzionali e soggetti non istituzionali, tra i quali ONG, chiese, mass-media, etc.).

Incrociando queste due schematiche tipologie delle funzioni e dei livelli di coordinamento, si ottiene un quadro di notevole complessità, in cui attori molto eterogenei interagiscono variamente, spinti dalla natura del fenomeno che si propongono di contrastare e dalla crescente consapevolezza della necessità di un approccio integrato.

Razionalizzare questa rete di cooperazione e coordinamento, senza però irrigidirla fino a farle perdere funzionalità, è oggi una delle condizioni essenziali per poter condurre una lotta efficace al *trafficking*, all'interno di ciascun paese così come su scala internazionale.

Nel quadro di questo Rapporto, non è ovviamente possibile esaminare sistematicamente tutte le iniziative di cooperazione internazionale, interistituzionale e societaria, attualmente in corso³⁴. Abbiamo dunque scelto di dedicare alcune considerazioni alla forma di cooperazione tra attori diversi più innovativa ed originale, che fa della lotta al traffico a fini di sfruttamento un interessante laboratorio di possibili evoluzioni future nel settore della sicurezza, delle politiche di integrazione e della lotta all'emarginazione. Ci riferiamo al livello di coordinamento che abbiamo definito "societario".

Nel paragrafo precedente, abbiamo sottolineato che la cooperazione tra attori istituzionali e attori non-istituzionali è una delle dimensioni che contribuiscono a definire l'approccio integrato alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni criminali³⁵.

³⁴ Ci limitiamo a ricordare, per la loro dimensione e per la loro carica innovativa, i due programmi complementari lanciati dalla Commissione europea in questo settore. Si tratta, innanzitutto, del programma STOP, destinato a favorire la cooperazione e gli scambi tra i responsabili della lotta contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, basato sull'azione comune del 29 novembre 1996 e dotato di un budget complessivo di 6,5 milioni di euro; il programma STOP scade a fine 2000 ed è previsto il suo rinnovo. Dal 1997, la Commissione ha affiancato al programma STOP l'iniziativa denominata DAPHNE (linea di bilancio B3-4109), destinata a sostenere l'azione delle ONG impegnate contro la violenza sulle donne e sui bambini, e in particolare contro il traffico a fini di sfruttamento sessuale. Il 20 maggio 1998 la Commissione ha proposto ufficialmente di trasformare l'iniziativa-pilota DAPHNE in un programma quinquennale (2000-2004), dotato di un finanziamento di 25 milioni di euro.

³⁵ Sul piano teorico e programmatico, l'importanza di questa articolazione viene ormai riconosciuta abbastanza pacificamente in Europa occidentale. Si legga, a titolo di esempio, il passaggio seguente, estratto dalla già citata Risoluzione del Consiglio UE del 21 dicembre 1998 "sulla prevenzione della criminalità organizzata in relazione all'elaborazione di una strategia globale per la sua repressione":

"Il Consiglio dell'Unione europea [...] incoraggia gli Stati membri – sottolineando peraltro l'importanza dell'azione delle autorità pubbliche – ad esaminare la possibilità di affidare compiti di prevenzione della criminalità organizzata, conformemente ai principi base dei rispettivi sistemi giuridici e alle politiche interne, a organismi non pubblici a livello

Nel settore della lotta al *trafficking*, la centralità della cooperazione “societaria” rispetto all’approccio integrato è particolarmente evidente, almeno per due ordini di ragioni:

1) innanzitutto, per ragioni inerenti alla struttura stessa del fenomeno in questione. In quanto *business* criminale, il traffico a fini di sfruttamento presuppone l’inserimento nel circuito criminoso di due categorie di soggetti non (necessariamente) qualificate come criminali³⁶: le *vittime della tratta* e i *compratori della prestazione personale forzata* (p.e. i clienti delle prostitute o i datori di lavoro che utilizzano manodopera forzata). Come vedremo meglio in seguito (parr. 3.2.5. e 3.2.6.), una efficace azione integrata di prevenzione e repressione presuppone la creazione di legami di fiducia e di collaborazione con queste due categorie, al fine prevalente di rompere i circuiti di convergenza di interessi e di intimidazione che si creano tra esse e i trafficanti. Per questo compito, le organizzazioni della società civile sono spesso più indicate dei soggetti istituzionali, delle forze di polizia in particolare;

2) d’altra parte, il coinvolgimento nell’attività di prevenzione e di contrasto alla tratta corrisponde all’interesse concreto di numerosi soggetti non istituzionali, in quanto consente di “rinnovare” agende politiche imperniate su tematiche più tradizionali (p. e. organizzazioni femministe) e di conquistare visibilità “sposando una causa” dotata di forte impatto emotivo sull’opinione pubblica.

Il coinvolgimento, sempre più intenso, frequente e capillare, di attori non istituzionali nell’elaborazione e nella realizzazione delle politiche (e di singole azioni) di lotta al traffico rappresenta un’evoluzione molto innovativa rispetto ai *policy models* e alle tipologie di azione amministrativa più tradizionali. Emerge dunque una serie di problemi di varia natura che è utile esaminare rapidamente qui, e che si possono ricondurre essenzialmente

- a) alla dimensione culturale e
- b) alla dimensione organizzativa della cooperazione.

a) è persino superfluo, forse, sottolineare che gli attori istituzionali, le forze di polizia in particolare, e quelli non istituzionali si accostano alla lotta al traffico sulla base di presupposti culturali generalmente assai diversi.

Sarebbe eccessivamente schematico e fuorviante sostenere che presso i primi prevalgano sempre *motivazioni di tipo professionale* e una *sensibilità che privilegia l’intervento repressivo* e che invece, presso i secondi, dominino *motivazioni di tipo personale* e una *sensibilità assistenziale o ispirata al concetto di “diritti umani”*. Tuttavia, esistono delle differenze culturali profonde che, almeno in una fase iniziale, ostacolano lo sviluppo del grado di *fiducia reciproca* indispensabile per dare vita a un coordinamento operativo efficace.

Nella maggior parte dei casi, infatti, la cooperazione tra attori istituzionali e non nel settore della lotta alla tratta consiste essenzialmente in uno *scambio biunivoco* che ha essenzialmente per oggetto:

■ informazioni sulle modalità operative di singole organizzazioni dedite al traffico, generalmente trasmesse da ONG a organi di *law enforcement* (anche l’inverso tuttavia può verificarsi concretamente o comunque risultare utile);

■ specifici servizi quale la presa in carico di persone trafficate (e bisognose di alloggio sicuro, protezione, sostegno psicologico, inserimento lavorativo, etc.) da parte di ONG su richiesta di soggetti istituzionali (organi di polizia o giudiziari, enti locali); anche l’inverso, tuttavia, può

nazionale, regionale e locale, i quali potrebbero collaborare alla raccolta di informazioni, alla definizione di programmi, all’attuazione di misure e all’opera di sensibilizzazione nel settore della prevenzione” (punto 8).

³⁶ In gran parte degli ordinamenti giuridici europei (e non solo), la categoria dei compratori di prestazioni personali forzate è sanzionata anche penalmente (questo vale in generale per il datore di lavoro, non sempre e con maggiori variazioni per l’acquirente di prestazioni sessuali). In ogni caso, l’acquirente della prestazione viene sanzionato meno pesantemente del trafficante e le due figure rimangono nettamente distinte, anche nell’immaginario collettivo (in cui è più facile che si sovrappongano e si confondano le figure del trafficante e della persona trafficata).

verificarsi, nel senso che una richiesta di servizi specifici (di protezione) può essere rivolta da ONG a forze di polizia.

E' evidente che uno scambio di questo tipo presuppone una piena fiducia nel fatto che la controparte non farà uso delle informazioni ricevute o non svolgerà le attività richieste in modo da pregiudicare obiettivi fondamentali della controparte. Da parte delle ONG, per esempio, si registra spesso il timore di risultare funzionali a politiche di stampo eccessivamente repressivo, mentre le forze di polizia manifestano spesso il timore che la cooperazione con attori non istituzionali possa pregiudicare la segretezza delle indagini.

Per colmare questi "vuoti di fiducia", un ravvicinamento culturale è necessario. Si tratta di un processo lento e graduale, che tuttavia può essere favorito e accelerato mediante iniziative mirate e in presenza di determinate circostanze. Da questo punto di vista, l'esame della situazione europea sembra suggerire che la cooperazione tra attori istituzionali e non - fra ONG e forze di polizia, in particolare - risulta facilitata laddove esistono *corpi o unità di polizia specializzati nella lotta al traffico*. La specializzazione, infatti, moltiplica le occasioni di incontro con rappresentanti del privato sociale e favorisce, in definitiva, lo sviluppo di una visione non esclusivamente disciplinare (bensì multidisciplinare) del fenomeno di cui si è "specialisti". La creazione di organi di polizia specializzati in materia di *trafficking*, inoltre, sembra facilitare - laddove questi esistono - lo svolgimento di attività di *formazione congiunta* con operatori del settore non governativo.

Se, in linea generale, si può sostenere che la specializzazione facilita il coordinamento tra attori diversi, e quindi lo sviluppo di un approccio integrato, non bisogna ignorare i rischi connessi al processo di specializzazione. La istituzione di corpi o organi specializzati nella lotta alla tratta può infatti diventare persino controproducente se queste entità specializzate non godono del prestigio sufficiente presso le altre forze di polizia e si riducono a operare in maniera isolata e marginale. E' essenziale, in particolare, che le unità specializzate nella lotta alla tratta collaborino attivamente con quelle dedite ai controlli di frontiera e alla lotta allo *smuggling*, e con quelle che si occupano specificamente della criminalità organizzata, di quella transnazionale in particolare.

b) oltre alle difficoltà di natura culturale, la cooperazione in attività anti-traffico tra attori istituzionali e non istituzionali deve superare una serie di ostacoli di tipo organizzativo. Ci limitiamo qui a segnalare due ordini di problemi:

i) il primo riguarda la selezione dei soggetti non governativi affidabili sia sotto il profilo della competenza tecnica, sia sotto quello della sicurezza. A questo fine - tanto a livello nazionale quanto a livello sovranazionale, soprattutto in ambito UE - sono in corso di realizzazione numerosi progetti finalizzati a mettere a punto *directory* specializzate, indirizzari ed elenchi ragionati³⁷.

Una proliferazione eccessiva e disordinata di strumenti di questo tipo rischia di riprodurre l'incertezza che ci si propone invece di eliminare. L'obiettivo a cui tendere è dunque quello di una *directory* europea delle associazioni anti-traffico, che identifichi in maniera costantemente aggiornata una rete affidabile, abilitata a cooperare con le forze di polizia. Un progetto analogo, d'altra parte, è allo studio a livello mondiale: l'articolo 12, comma 3, della bozza di protocollo sulla lotta al traffico, in corso di negoziazione a Vienna (vd. par. 3.1.4.):

"States Parties [shall] [are encouraged to] provide the Secretary-General of the United Nations with a list of non-governmental organizations devoted to preventing the unlawful acts covered in this Protocol with a view to compiling a database that will enable the non-governmental organizations and States Parties to exchange information";

³⁷ Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, un elenco delle associazioni giudicate idonee a svolgere programmi di protezione sociale ai sensi dell'art. 18 del Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero (decr. legisl. 286/1998), sarà contenuto in un'apposita sezione del registro delle associazioni abilitate a concorrere ad aspetti diversi della politica migratoria nazionale, istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri, in base all'articolo 42, comma 2, del citato Testo unico. Si veda, in proposito, l'art. 52 del Regolamento di attuazione dello stesso Testo unico.

ii) il secondo ordine di problemi di natura organizzativa riguarda le forme della cooperazione antitraffico tra soggetti istituzionali e non, e in particolare l'opportunità o meno di *istituzionalizzare* tale cooperazione. Ovviamente, la questione è connessa ai contenuti della cooperazione stessa. In alcuni paesi, il coinvolgimento degli attori non governativi nella lotta al *trafficking* non si limita alla fase esecutiva (p. e. protezione delle vittime), ma investe anche la fase di elaborazione delle strategie. Questo ampliamento della collaborazione è importante non solo per l'apporto specifico di competenza che le ONG possono apportare in quella fase, ma anche perché contribuisce in maniera decisiva a rafforzare la fiducia tra soggetti diversi. In questo quadro, le esperienze di alcuni paesi sembrano dimostrare che un certo grado di istituzionalizzazione (sotto forma, per esempio, di comitati misti) è utile al fine di approfondire e consolidare l'approccio integrato³⁸.

3.2.3. *L'azione di prevenzione nei Paesi d'origine: diritti umani e processi di sviluppo*

Abbiamo visto in precedenza (par. 3.2.1.) che, nel quadro di un "approccio integrato" per la lotta al traffico a fini di sfruttamento, interventi di natura repressiva mirati ai trafficanti devono combinarsi a interventi di tipo preventivo. L'attività preventiva, finalizzata a impedire che si producano le condizioni che determinano il sorgere di un mercato delle prestazioni personali forzate, può essere indirizzata sul versante della domanda (per scoraggiare/educare/disincentivare i potenziali acquirenti di prestazioni personali forzate) o sul versante dell'offerta; ci occuperemo più avanti della prima categoria di azioni (par. 3.2.6.); qui vogliamo invece affrontare alcune problematiche legate alla prevenzione della formazione di un'offerta di prestazioni personali forzate destinate a un mercato internazionale.

Pur in assenza di dati statistici affidabili, le fonti disponibili e le testimonianze (non solo quelle relative all'Italia) sono concordi nel segnalare che l'immissione forzata nei circuiti del traffico a fini di sfruttamento riguarda una esigua minoranza di casi. Nella grande maggioranza dei casi registrati, invece, la persona trafficata si affida spontaneamente ai trafficanti e la coercizione subentra solo in un secondo momento, di solito sul territorio dello stato di destinazione, quando la durezza e la natura spesso degradante delle prestazioni richieste fa venire meno il consenso spontaneo della vittima (vd. 2.1.).

Se si tiene conto di questo stato di cose, ci si rende conto di quanto sia importante un'azione preventiva finalizzata a scoraggiare l'ingresso volontario delle persone trafficate in circuiti di traffico che, in un gran numero di casi, si riveleranno in seguito coercitivi e violenti.

L'azione preventiva sul versante dell'offerta è inestricabilmente connessa ad una serie di problematiche di enorme vastità e complessità, inerenti al rapporto tra diritti umani e processi di sviluppo. E' evidente, infatti, che la vulnerabilità originaria di tante vittime del traffico, la loro disponibilità ad imboccare volontariamente percorsi di cui non si quantificano adeguatamente i rischi, dipende principalmente da ragioni socio-economiche generali, e non da fattori individuali.

In un contesto di globalizzazione sempre più rapida ed intensa - che tende a generare fasce di esclusione sociale crescenti, tanto nei paesi ricchi quanto in quelli poveri, e che nel contempo diffonde universalmente messaggi e codici culturali che rafforzano la domanda di benessere materiale - la capacità di attrazione dei circuiti del traffico a fini di sfruttamento cresce costantemente. E cresce soprattutto nei confronti delle persone più povere materialmente e meno

³⁸ Particolarmente significativa, da questo punto di vista, l'azione svolta in Italia dal già citato Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di donne e minori ai fini di sfruttamento sessuale, istituito il 24 febbraio 1998.

attrezzate dal punto di vista culturale³⁹, rispetto alle quali la “coercizione economica” (Arlacchi, 1999, p. 16) è più forte. Per chi non ha nulla, neppure quanto è necessario per entrare in un circuito di *smuggling*, l’unico modo per tentare di uscire dalla marginalità assoluta è di offrire sul mercato globale l’unica risorsa di cui si dispone, cioè sé stessi (il proprio lavoro o il proprio corpo).

Naturalmente, la povertà da sola non basta. Come sottolinea il direttore esecutivo dell’Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo degli stupefacenti e la prevenzione del crimine, in un recente libro:

“Diversamente da quanto si crede, non è la povertà in se stessa a spingere le vittime verso il mercato coatto del sesso. La povertà continua a svolgere il suo perenne ruolo di pre-condizione necessaria di quasi tutte le emarginazioni, ma in questo caso deve essere accompagnata dalla concreta relazione con le forze di mercato. E’ la mano visibile della criminalità organizzata che trasforma le riserve potenziali di manodopera sessuale in offerta obbligata a incontrare la domanda” (Arlacchi, 1999, p. 84).

La vulnerabilità al *trafficking* nasce dunque dall’azione congiunta e contemporanea di fattori diversi: da un lato una condizione originaria di grave povertà relativa (e, spesso, assoluta)⁴⁰, da un altro lato l’esistenza di un circuito (o anche solo di un canale occasionale), che fornisca l’occasione concreta di “mettere a profitto” sé stessi come risorsa economica. Pertanto, qualsiasi azione preventiva sul versante dell’offerta dovrebbe tenere in conto entrambi questi fattori, agendo su due piani distinti ma strettamente collegati tra loro:

- sul terreno dello sviluppo economico, con strategie mirate nei confronti delle categorie deboli a rischio di tratta (donne e minorenni) e, ancora più specificamente, nei confronti delle vittime della tratta che siano riuscite a sottrarsi al circuito di sfruttamento;
- sul terreno della prevenzione specifica, attraverso attività informative ed educative rivolte alle potenziali vittime della tratta e alle loro famiglie.

In realtà, la maggior parte delle numerose iniziative avviate nei paesi di origine della tratta, nel quadro di politiche bilaterali di cooperazione allo sviluppo o da parte di organizzazioni multilaterali, privilegiano il secondo terreno di azione, tra i due appena elencati. Nella maggior parte dei casi, cioè, le iniziative di prevenzione del traffico condotte nei paesi d’origine sono slegate da più ampie strategie di sviluppo umano a livello locale, che siano specificamente indirizzate all’*empowerment* delle categorie deboli e più esposte al rischio della tratta.

In tutto il mondo, la riflessione sui modelli e gli strumenti per collegare sviluppo locale e prevenzione del traffico è tuttora in una fase pionieristica⁴¹. Tra i filoni d’azione che dovrebbero comporre una strategia integrata di lotta al *trafficking* su scala globale, questo è probabilmente quello più complesso e, nel contempo, quello in relazione al quale è più sentita l’esigenza di un

³⁹ Non è un caso se, in molte regioni del mondo, dopo una fase iniziale in cui il bacino di rifornimento dei trafficanti era rappresentato soprattutto dalle città, si passa ad una fase in cui la maggior parte dei reclutamenti avviene nelle zone rurali.

⁴⁰ Ma, nel caso della prostituzione nigeriana in Italia, le donne erano spesso titolari di piccole attività commerciali o artigianali nel paese d’origine (Kennedy, Nicotri, 1999); non si tratterebbe dunque di una “fuga dalla miseria”, ma di strategie più o meno consapevoli di miglioramento della propria condizione socio-economica. Questo non esclude, naturalmente, che in numerosi casi si possano configurare situazioni di sfruttamento e che si possa parlare di prostituzione forzata.

⁴¹ Merita di essere segnalato, a questo riguardo, il progetto-pilota denominato “Misure di prevenzione e lotta alla tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale. Interventi urgenti di informazione e di educazione socio-sanitaria”, promosso dall’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), con il finanziamento della Direzione generale cooperazione allo sviluppo (DGCS) del ministero degli esteri italiano. Si tratta di un progetto di dimensioni economiche limitate, che abbina un’azione di informazione e coordinamento in Italia ad un’azione in Albania, focalizzata sull’informazione (sanitaria, in particolare) e sul reinserimento socio-economico di un piccolo contingente (20 donne) di vittime del traffico. Il progetto è stato presentato il 30 novembre 1999, in occasione di una conferenza sulla tratta di donne e bambini dall’Albania all’Italia a scopo di sfruttamento sessuale, organizzata dall’OIM presso il ministero degli affari esteri italiano.

approfondimento delle conoscenze mediante un'attività di ricerca (socio-antropologica ed economica) mirata.

Colmare il ritardo accumulato su questo terreno è essenziale anche per evitare che le politiche anti-*trafficking* producano, quale effetto collaterale negativo, la *stigmatizzazione e l'assoggettamento a speciali restrizioni dell'emigrazione femminile in quanto tale*, senza che, peraltro, ne vengano intaccate le cause.

Una simile conseguenza indiretta (e generalmente impreveduta) della lotta al traffico è stata denunciata con forza da alcuni autori; Jo Doezema, scrive per esempio:

“... the consequences of the ‘anti-trafficking’ campaign are proving to be disastrous for women, especially sex workers. Increasingly, countries are restricting women’s migration possibilities, and policing and deporting sex workers” (Doezema, 1999, p. 13)⁴².

Abbiamo sinora parlato dei contenuti e degli obiettivi fondamentali delle politiche di prevenzione della tratta sul versante dell’offerta. Ma, trattandosi di interventi effettuati prevalentemente nei paesi d’origine delle persone trafficate⁴³, la dimensione specificamente *internazionale* di questo filone di azione non può essere trascurata; tanto più che, proprio su questo fronte, si incontrano divisioni e resistenze che rappresentano forse l’ostacolo più serio all’elaborazione di una strategia globale di lotta al traffico di persone.

E’ palese, infatti, che una parte degli stati di origine e di transito del traffico a fini di sfruttamento (così come gran parte dei paesi che rappresentano destinazioni importanti di turismo sessuale) non esprimono una volontà solida e costante di lotta al fenomeno. E’ esemplare, da questo punto di vista, la seguente dichiarazione del primo ministro thailandese:

“I have to admit we don’t take it [*child sex tourism industry*] seriously enough [...] when it is a focus of public attention we get agitated about the problem but then we let it fade away again”⁴⁴.

Le ragioni di questa carenza di volontà politica sono molteplici e meriterebbero studi specifici, paese per paese; in questa sede, ci limiteremo a elencare schematicamente alcuni ordini di cause:

- cause economiche. In alcuni paesi, lo *smuggling* e, in misura diversa, il *trafficking* (oltre, evidentemente, alle rimesse degli emigranti clandestini, che si avvalgono di, o anche che gestiscono tali circuiti) rappresentano risorse economiche molto significative. Per questi paesi, la cooperazione

⁴² E’ importante collocare le parole di Doezema nel quadro di un approccio liberale e radicale, fondato sulla considerazione che, non solo l’emigrazione, ma anche la prostituzione (concettualizzata come “lavoro sessuale”), rappresentano veicoli possibili e legittimi di emancipazione per la popolazione femminile dei paesi più poveri. Secondo Doezema, il fenomeno della tratta di esseri umani, reale ma circoscritto, è oggetto di un processo di mitizzazione, destinato a consolidare identità collettive in crisi e a perpetuare equilibri tradizionali di potere:

“ ‘Trafficking in women’ is the re-telling of the myth of ‘white slavery’ in a modern form, a new ‘moral panic’ arising in the context of ‘boundary crisis’ involving fears of loss of community identity. In the west, communities feel under threat through immigration and multiculturalism; in the third world, communities worry about the perceived threat to tradition by encroaching western values; while in former communist countries, stress is caused by the difficult transition from communism to market economies. All over the world, communities are caught up in identity crisis in the face of displacement, mass migration and globalisation. The myth of ‘trafficking in women’ is one manifestation of attempts to re-establish community identity, in which race, sexuality and women’s autonomy are used as markers and metaphors of crucial boundaries. Thus while incident reported in accounts of ‘trafficking’ may be ‘true’, they may be at the same time mythical, to the extent that the events are (re)constructed in such a way as to conform to the framework established by the myth” (Doezema, 1999, p. 19).

⁴³ Una limitata eccezione è rappresentata, per esempio, dalle trasmissioni televisive a contenuto informativo effettuate dai paesi di destinazione, sulle proprie frequenze nazionali, in direzione di paesi di transito o di origine confinanti o contigui.

⁴⁴ William Barnes, *PM Reacts to Export Boycott over Child Sex*, in *South China Morning Post*, 22 febbraio 1996, p. 8, citato in Roffman, 1997.

nella lotta internazionale al traffico di persone ha un costo economico, che può incidere in maniera determinante sulle scelte dello stato nelle sedi internazionali⁴⁵;

- cause politiche. Intorno al *trafficking* (spesso unito ad altre traffici internazionali illeciti) si possono coagulare poteri criminali con cui alcuni stati sono costretti o indotti a convivere. In questi casi, la cooperazione nella lotta internazionale al traffico può richiedere, da parte delle autorità di governo, una forza politica che è invece assente. Una strategia interventista in questi contesti può anche avere effetti destabilizzanti;

- cause sociali. Soprattutto nei paesi in cui il *business* del traffico rappresenta un sostegno economico rilevante per determinate aree geografiche o fasce sociali, i gruppi o le organizzazioni dedite al traffico possono godere di notevole popolarità e di appoggio (anche omertoso) nella società locale⁴⁶. Questa circostanza può ovviamente pregiudicare l'efficacia di una strategia di contrasto;

- cause culturali. Il traffico di persone a fini di sfruttamento può affondare le sue radici in un sistema di valori di tipo tradizionale (o che rappresenta un adattamento culturale recente alle asprezze e all'incertezza di processi di transizione prolungati⁴⁷), in cui lo sfruttamento coattivo di donne e bambini non è un fatto eccezionale e non è riprovato gravemente dalla coscienza comune. In questi contesti, è ovviamente più difficile che il potere politico si impegni a fondo in attività anti-traffico.

3.2.4. La repressione dell'offerta

L'azione specifica di contrasto all'azione dei gruppi e delle organizzazioni dedite al *trafficking* conserva, anche nel quadro di una strategia integrata e multidisciplinare, un rilievo centrale. Senza un'efficace e costante pressione repressiva sul versante dell'offerta, che riduca significativamente l'efficienza dei circuiti di traffico esistenti e produca un effetto deterrente rispetto a iniziative criminali future, gli sforzi di prevenzione - nei paesi d'origine (3.2.3.), così come sui mercati di sbocco (3.2.6.) - rischiano di risultare inutili o di incidere solo marginalmente sulla struttura, sulle modalità di funzionamento e sui ritmi di espansione del mercato.

L'attività di contrasto (poliziesca e giudiziaria) nei confronti del traffico internazionale di persone a fini di sfruttamento pone problemi in gran parte analoghi a quelli che sorgono in relazione alle altre forme di criminalità transnazionale, i quali d'altra parte tendono a coincidere con le principali articolazioni settoriali della cooperazione internazionale in materia di lotta alla criminalità:

- a) armonizzazione/unificazione degli *standard* normativi nel campo del diritto penale sostanziale (in particolare, definizione delle fattispecie e degli elementi essenziali delle sanzioni);
- b) cooperazione di polizia, sia a livello strategico che a livello operativo;
- c) cooperazione giudiziaria in materia penale (sia nella fase inquirente sia in quella dibattimentale);

⁴⁵ E' importante notare che si va diffondendo una corrente di pensiero in base alla quale il mercato del sesso (da esportazione o venduto *in loco*, sotto forma di turismo sessuale) rappresenta, per molti paesi poveri, una risorsa importante che deve poter essere sfruttata legalmente, in modo da affermare un controllo pubblico su tale settore economico, sia a fini fiscali, sia a fini di protezione dei diritti umani fondamentali (per contrastare più efficacemente la prostituzione forzata e minorile). Un esempio interessante e significativo di questa linea di pensiero è rappresentato da un recente studio (Lean Lim, 1998) commissionato dall'Organizzazione internazionale per il lavoro (OIL), basato sull'analisi della situazione in quattro paesi del sud est asiatico (Filippine, Indonesia, Malesia, Thailandia). Una critica particolarmente serrata alle tesi di Lin Leam è stata sviluppata dalla co-direttrice esecutiva della *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW), una tra le principali ONG attive in campo internazionale nella lotta al traffico (Raymond, 1998).

⁴⁶ Si pensi alla considerazione sociale di cui hanno goduto gli "scafisti" di Valona negli anni del *boom* criminale della cittadina adriatica.

⁴⁷ Questo sembra essere piuttosto il caso di diversi paesi dell'Europa orientale da cui provengono flussi ingenti di traffico a fini di sfruttamento sessuale.

- d) armonizzazione/unificazione della normativa processuale penale;
- e) cooperazione nella fase di esecuzione della pena.

In questa sede (salvo quanto è stato detto a proposito della definizione penalistica del traffico: cfr. cap. 3.1.), non è possibile, né forse sarebbe utile, esaminare analiticamente come ciascuno di questi aspetti venga affrontato, ai diversi livelli istituzionali, nel campo dell'azione anti-*trafficking*. Basti segnalare che, in tutti i settori di cooperazione appena elencati, la lotta al traffico si configura sempre più nettamente come una priorità, che spesso fa l'oggetto di iniziative di cooperazione mirate⁴⁸.

Nelle pagine che seguono, ci concentreremo invece su alcune problematiche specifiche, che riguardano il rapporto dell'azione di contrasto alla tratta di esseri umani con due *policy fields* contigui e, in parte, complementari: la disciplina generale della prostituzione e la politica dell'immigrazione (in particolare, quella sua cruciale articolazione che è la politica dei visti).

3.2.4.1. Repressione dell'offerta e disciplina della prostituzione

La prostituzione forzata non costituisce un mercato distinto da quello della prostituzione volontaria. Tranne fasce di domanda particolari (prostituzione infantile) e salvo interventi regolativi esterni, le prestazioni sessuali forzate e quelle volontarie tendono ad essere vendute negli stessi luoghi e alle stesse persone, e generalmente agli stessi prezzi.

La disciplina generale della prostituzione (volontaria), perciò, condiziona profondamente le modalità della lotta alla prostituzione forzata e al traffico internazionale che l'alimenta.

Anche nell'ambito limitato dell'Unione europea, si constata una pluralità di approcci in materia di disciplina della prostituzione, che si possono ricondurre a tre tendenze principali⁴⁹:

a) proibizionismo. Si tratta di un approccio giuridico-amministrativo fondato sul divieto di vendere prestazioni sessuali e, spesso, anche di acquistarle. Era la tendenza prevalente in larghe parti dell'Europa pre-moderna. Il proibizionismo, in forme più o meno rigorose, sopravvive oggi nella maggior parte degli USA, in alcuni paesi dell'Europa orientale, in alcuni paesi arabi, in Cina, etc.. Nelle sue varianti tradizionali, il proibizionismo pone maggior enfasi sulla criminalizzazione della prostituta che del cliente. In alcune varianti recenti, invece (*neo-proibizionismo*), l'intervento sul versante della domanda assume, almeno sul piano politico-ideologico, importanza preponderante. E' il caso, per esempio, della Svezia, in cui, a partire dal 1° gennaio 1999, è entrata in vigore una riforma che rende punibile l'acquirente di prestazioni sessuali. Nei primi mesi di applicazione di questa nuova normativa, i casi di clienti denunciati sono stati pochissimi, mentre si registra addirittura solo una condanna (in un caso di autodenuncia, gravato da sospetti di semi-infermità mentale del cliente in questione). Lo scarso impatto giudiziario della riforma svedese, dovuto essenzialmente alle notevoli difficoltà di provare la natura retribuita del rapporto sessuale, non impedisce alle autorità svedesi di valutare positivamente gli effetti della nuova legge, che avrebbe prodotto un effetto deterrente, riducendo significativamente il mercato della prostituzione di strada;

⁴⁸ In una prospettiva italiana, appare particolarmente significativo il programma di cooperazione bilaterale con gli Stati Uniti, varato nel 1998 e coordinato da un "Working Group on trafficking in women and children", nell'ambito del quale sono state avviate diverse attività di cooperazione di polizia (formazione congiunta, scambio di informazioni, etc.). Da un punto di vista europeo, invece, assume un rilievo assolutamente centrale l'attività di EUROPOL, all'interno del quale operano (in stretta collaborazione) due distinte unità specializzate di *intelligence* per "Illegal immigration networks" e "Trafficking in human beings".

⁴⁹ Una caratterizzazione chiara delle tre tendenze, accompagnata da una dettagliata analisi comparativa dei regimi vigenti in Europa, si trova in uno studio *ad hoc* commissionato dall'*Office central pour la répression de la traite des êtres humains* (OCRTEH), branca specializzata della Direzione centrale della polizia giudiziaria francese (Cazals, 1995). Per una sommaria rassegna comparativa delle legislazioni vigenti in alcuni paesi europei, vd. anche Camera dei Deputati, 1999.

b) regolamentarismo. Si tratta di un approccio giuridico-amministrativo basato sulla regolamentazione dell'esercizio della prostituzione, mediante sistemi di registrazione, controllo sanitario, tassazione. Il regolamentarismo si è diffuso in Europa con le conquiste napoleoniche e ha conosciuto, nel secolo scorso, una fase di sviluppo e sistematizzazione. Oggi il regolamentarismo sopravvive in Europa, in forme rinnovate e temperate, solo in una minoranza di paesi (Germania, Grecia, Paesi Bassi);

c) abolizionismo. Il nome di questo approccio politico e giuridico al fenomeno della prostituzione deriva dal movimento sociale e culturale da cui esso ebbe origine. Il movimento abolizionista nacque in Gran Bretagna nella seconda metà dell'Ottocento, in ambienti evangelici e proto-femministi, per chiedere l'abolizione del *Contagious Diseases Act* (1866), che introduceva anche in Gran Bretagna una forma moderata di regolamentarismo. Il modello giuridico-amministrativo abolizionista si basa sul divieto di sfruttare la prostituzione altrui e di indurre altri alla prostituzione, ma non proibisce la vendita di prestazioni sessuali in quanto tale, né sanziona direttamente l'acquirente. Durante il XX° secolo, l'approccio abolizionista si è enormemente diffuso ed è prevalso, in modo particolare, in Europa. La diffusione dell'abolizionismo è stata favorita dal fatto che tale modello è stato recepito e "codificato" nella Convenzione per la soppressione della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui, votata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre 1949 e aperta alla firma a New York il 21 marzo 1950. Oggi, la convenzione del 1950 è ratificata da una settantina di stati e costituisce un importante, seppur controverso, denominatore comune delle discipline nazionali della prostituzione in larga parte del mondo.

Le tre tendenze descritte, seppure profondamente diverse, hanno coesistito a lungo senza eccessivi attriti, anche all'interno di una cerchia di paesi - quelli dell'Occidente liberal-democratico - accomunati per molti altri aspetti da un solido nucleo di convinzioni comuni in merito al contenuto e ai limiti della libertà individuale, nonché ai compiti essenziali dello Stato.

Questa coesistenza è stata resa possibile, da un lato, da una certa flessibilità dei modelli in questione, che ha reso meno netti i confini tra gli schieramenti e ha, talvolta, determinato dei processi di convergenza *de facto*. Ma, soprattutto, la coesistenza pacifica dei tre modelli in stati vicini e fortemente integrati (per quanto riguarda l'Europa occidentale) è dipesa dal fatto che la prostituzione, negli ultimi decenni, è stata essenzialmente un fenomeno nazionale, che non generava interdipendenze tra stati diversi.

Da qualche anno a questa parte, l'eterogeneità delle politiche europee in materia di prostituzione è di nuovo materia di riflessione e di dibattito. Per un verso, si notano segnali di polarizzazione tra stati che adottano un approccio più rigoroso (abbiamo già fatto cenno alla svolta neo-proibizionista della Svezia) e stati che sembrano voler consolidare un'impostazione regolamentarista⁵⁰. Per un altro verso, i progressi recenti dell'integrazione europea nei settori della giustizia, degli affari interni e della tutela dei diritti fondamentali cominciano a far apparire la diversità dei regimi nazionali della prostituzione come un "problema europeo"⁵¹.

Anche nel dibattito intellettuale e sul terreno scientifico, si osserva un ritorno di attenzione, con l'accentuarsi della contrapposizione tra "the competing theorizations of prostitution currently being debated in Europe and elsewhere, [...] on the one hand that prostitution is sex [*cioè, un business legittimo*] and on the other that prostitution is exploitation/inequality [*e, in quanto tale, inammissibile*]" (Edwards, 1997, p. 57)⁵².

⁵⁰ In Germania, la ministra socialdemocratica per le Questioni Femminili, Christine Bergmann, ha recentemente annunciato un progetto di riforma, che andrebbe nel senso di una più decisa liberalizzazione (Gini, 1999)

⁵¹ Qualcosa di simile si è già verificato da tempo in materia di stupefacenti, dove la discrepanza esistente tra regimi tolleranti (i Paesi Bassi, innanzitutto) e regimi più o meno rigorosamente proibizionisti dà luogo a un confronto intenso e genera una pressione costante sul primo gruppo di stati, affinché si adeguino a un presunto "modello europeo".

⁵² Nel dibattito in corso, emergono inoltre posizioni che nascono dal ripensamento di modelli e tendenze consolidate e che si vogliono originali. Una tra le più lucide ed impegnate esperte della tematica si considera, ad esempio, esponente

Schieramenti analoghi si delineano, infine, nel campo delle organizzazioni non governative attive nella lotta al traffico:

“... two ideological positions are today evident in the anti-trafficking debate. One is characterized by the Coalition Against Trafficking in Women (CATW) founded by Kathleen Barry, which furthers the old abolitionist position, the second is internationally represented by the Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW) which distinguishes between forced and voluntary prostitution and respects the rights to women self-determination” (Kempadoo, 1998, p. 30).

Il recente rinfocolarsi del dibattito sulla disciplina della prostituzione è strettamente collegato alla forte espansione del fenomeno del *trafficking*. Le politiche adottate dagli stati europei per eliminare, contenere o regolamentare la prostituzione (a seconda dell'approccio dominante) non sono state in grado di prevenire la massiccia penetrazione di prostitute straniere, spesso trafficate, nel mercato delle prestazioni sessuali.

La maggior parte delle critiche si concentrano sul modello abolizionista, ritenuto sempre meno adeguato a fronteggiare il fenomeno della prostituzione in un'epoca di globalizzazione. I dubbi espressi in uno studio francese già citato, commissionato da una branca specializzata della polizia francese, sono condivisi da molti in Europa, non solo in ambienti di polizia:

“... le délit de proxénétisme étant matérialisé dans son rapport mercantile avec la prostituée, comment le découvrir sans connaître et surveiller celle-ci? En définitive, l'abolitionnisme peut-il exister à l'état pur ou doit-il être toujours quelque peu mêlé d'un réglementarisme inspiré par le souci de l'hygiène publique, de la tranquillité publique et de la décence ou de la protection des mineurs? Mais l'ambiguïté fondamentale du régime n'est-elle pas issue de l'ambiguïté même de la vision abolitionniste de la prostitution? La prostitution d'une personne peut-elle être à la fois un choix personnel de vie et la réduction d'une victime à l'état d'esclave? La double définition de la prostitution amène naturellement à une distinction entre prostitution volontaire et prostitution forcée. Cette antinomie est au coeur du débat actuel sur une réforme de l'abolitionnisme” (Cazals, 1995, pp. 12-13).

D'altra parte, però, i sistemi regolamentaristi non hanno dato prova evidente di saper resistere meglio di quelli abolizionisti alla "invasione" del mercato da parte di prostitute straniere, spesso clandestine e, in un certo numero di casi, trafficate. Come fa notare Pino Arlacchi, infatti:

"... nei paesi europei in cui la prostituzione è regolamentata, la quota di mercato gestita illegalmente è in espansione. Le legislazioni che hanno scelto la via della regolamentazione non prevedono ancora, infatti, possibilità di regolarizzazione per le donne immigrate, lasciando nell'illegalità - e dunque prive di protezione - le persone che sono più sottoposte alle pressioni degli sfruttatori" (Arlacchi, 1999, p. 112).

di quella che definisce "decriminalist tendency" (altri parlano di neo-regolamentarismo), i cui contenuti essenziali descrive nei termini seguenti:

“The basic principle is the right of independent adult women to determine their lives by themselves. [...] According to this view, any policy should be based on the rights of the women to self-determination and the protection of their rights as workers. Criminalizing the sex industry creates ideal conditions for rampant exploitation and abuse of sex workers. Prostitutes in this system are not treated as victims or denied responsibility and accountability for their decisions and actions, as is done in all the systems mentioned above [*cioè il proibizionismo, il regolamentarismo e l'abolizionismo*]. Moral judgement against prostitution is not the principal motivation in drafting policies, because of the danger of marginalizing and stigmatizing prostitutes. Rather it is believed that trafficking in women, coercion and exploitation can only be stopped if the existence of prostitution is recognized and the legal and social rights of prostitutes are guaranteed. It is not considered realistic to attack prostitution, but instead, appropriate to fight violence and exploitation through existing laws, such as labor regulations and civil rights laws. Traffic in women could and should then be prosecuted as a severe violation of several laws” (Wijers, 1998, p. 74). Secondo l'autrice, questo modello teorico è oggi compiutamente realizzato solo nello Stato australiano del New South Wales.

Se si osserva da vicino l'evoluzione del mercato della prostituzione in paesi come la Germania e i Paesi Bassi, nel corso degli anni Novanta, diventa difficile condividere le certezze liberiste proclamate in un provocatorio commento comparso recentemente su *The Economist*:

"The commercial interest in cleaning up the industry coincides with an important objective of social policy: ending trafficking in women. Campaigners on this issue, sponsored by the European Union and other international bodies, are increasingly sure that only legalisation gives a basis for tackling criminality. [...] The inexorable trend, in both law and public morals, is towards legalisation of what is already tolerated"⁵³.

In conclusione, nessuno dei modelli esistenti in materia di disciplina della prostituzione, neppure il regolamentarismo nelle sue concrete realizzazioni attuali, sembra offrire una base incontestabilmente migliore degli altri per lottare contro lo sfruttamento sessuale e la prostituzione forzata. Le tradizionali politiche in materia di prostituzione appaiono in crisi ovunque - e non solo nei paesi ricchi - per effetto di una drammatica crescita della povertà e della mobilità su scala globale. Un ripensamento generale degli apparati normativi e dei metodi amministrativi, in questo settore, è necessario, e non potrà che trattarsi di un ripensamento condotto a livello internazionale, nella prospettiva di un maggior coordinamento.

Un'importante sollecitazione in questa direzione è venuta dal Segretario Generale delle Nazioni Unite il quale - in un recente rapporto all'Assemblea generale - ha inserito un chiaro invito a rivedere la citata Convenzione di New York del 1949 (aperta alla firma nel marzo 1950), per renderla più adeguata alle esigenze connesse ad una strategia globale di lotta al traffico di persone:

"The 1949 Convention lacks a monitoring body to which reports should be sent and, moreover, involves less than half of the States Members of the United Nations as parties. The question might fairly be asked why this Convention is not succeeding in its original purpose. There are clearly elements in the treaty itself that make it difficult for many States to sign, ratify or accede to it. It may be opportune to consider the possibility of revising the treaty with a view to making it more effective in terms of both increasing the numbers of States parties and the creation of a regular reporting and monitoring mechanism" (Segretario Generale, Nazioni Unite, 1996)⁵⁴.

3.2.4.2. Lotta al traffico e politica dell'immigrazione

La lotta alla tratta di esseri umani, se condotta in maniera integrata su scala internazionale, impone il ripensamento e l'eventuale adeguamento di altre politiche settoriali, ad essa in qualche modo collegate. Abbiamo appena analizzato come questo si verifichi rispetto alla disciplina della prostituzione; prendiamo adesso in esame un altro *policy field* spesso non sufficientemente considerato nella discussione sulla lotta al traffico: la politica dell'immigrazione e, più specificamente, quella sua branca particolare che sovrintende alla concessione dei visti.

Abbiamo visto, nella Prima parte di questo studio, che il traffico a fini di sfruttamento usa sia canali formalmente legali, sia canali apertamente illegali, per introdurre le persone trafficate nei paesi di destinazione. Dal punto di vista delle organizzazioni e dei gruppi criminali dediti al traffico, entrambe le opzioni presentano delle attrattive:

⁵³ "The sex industry. Giving the customer what he wants", in *The Economist*, 14 febbraio 1998, p. 25.

⁵⁴ Non bisogna, tuttavia, perdere di vista l'enorme difficoltà di un processo di riforma degli *standard* internazionali in questo delicatissimo settore. Anche all'interno del sistema delle Nazioni Unite permangono divergenze profonde. Si veda quanto scrive, in proposito, Jo Doezema:

"The shift towards a new perspective on prostitution, while clearly evident is not occurring at the same speed in all areas of the United Nations dealing with prostitution and trafficking. There is no commitment in the United Nations to an integrated and coordinated prostitution policy. As a result, UN approaches are highly fragmented, with different UN instruments and bodies taking different ideological stances, and even with contradictory positions within the same body or agreement" (Doezema, 1998, p. 41).

- *l'ingresso illegale* pone la vittima stessa in una condizione di illegalità rispetto all'ordinamento dello stato di destinazione, che costituisce una leva supplementare di pressione e di ricatto, nonché una preziosa garanzia di non-integrazione e quindi di esposizione più ridotta a contatti sociali che potrebbero favorire una scelta di ribellione o di fuga⁵⁵;

- *l'ingresso formalmente legale* espone a minori rischi di espulsione, anche quando la persona trafficata si trattiene successivamente nel paese di destinazione in condizione di irregolarità. L'ingresso formalmente legale con successivo passaggio della persona trafficata in condizione di irregolarità (p. e. in seguito a scadenza di un permesso di soggiorno per turismo) crea, d'altra parte, i presupposti per ricattare la vittima, anche se in maniera meno efficace che in caso di ingresso illegale.

I costi delle due opzioni variano a seconda dei paesi coinvolti e di altre circostanze. Per esempio, l'ingresso illegale può risultare più conveniente in presenza di un mercato dello *smuggling* particolarmente ampio e concorrenziale; viceversa, l'ingresso formalmente legale può risultare meno costoso, quando le frontiere da attraversare per giungere nello stato di destinazione sono numerose (il che, ovviamente, dilata i costi dell'ingresso clandestino), oppure in presenza di un alto livello di corruzione nelle rappresentanze diplomatiche dello stato di destinazione (il che abbassa i costi dell'ingresso formalmente legale).

E' ovvio che, nel caso di ingresso illegale, la generale attività di contrasto allo *smuggling* e all'immigrazione clandestina produce una immediata ricaduta positiva sulla lotta al traffico a fini di sfruttamento. Nel caso di ingresso formalmente legale, invece, occorre mettere a punto strumenti specifici e più sottili, che consentano di prevenire gli abusi dei canali di ingresso legale finalizzati ad alimentare il mercato della sfruttamento.

La casistica resa nota dalle indagini di polizia e dagli atti giudiziari sembra indicare che, ai fini dell'ingresso formalmente legale, gli imprenditori del traffico si avvalgono essenzialmente di due metodi:

- a) acquisto mediante corruzione di visti e/o di titoli di soggiorno materialmente autentici;
- b) assunzione dei costi collegati all'ottenimento di un visto valido di breve durata (per es. messa a disposizione della somma richiesta dallo stato di destinazione per concedere un visto per turismo; offerta di danaro a imprenditori del paese di destinazione per presentare una falsa domanda di assunzione per lavoro domestico o per lavoro artistico; offerta di danaro a un cittadino del paese di destinazione per contrarre un matrimonio "bianco" con la persona da trafficare, etc.).

L'ampio ricorso a tecniche di questo tipo per introdurre nei paesi di destinazione le vittime della tratta sembra trovare una conferma indiretta nel numero e nella tipologia dei visti concessi da alcune rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero negli ultimi anni.

Nel 1998, per esempio, l'Italia ha concesso complessivamente 741.266 visti d'ingresso, sia di lunga durata (più di tre mesi: lavoro subordinato, ricongiungimento familiare, studio, etc.), sia di breve durata (tre mesi o meno: turismo, cure mediche, motivi di culto, etc.). L'analisi della distribuzione di questo ampio contingente di ingressi legali⁵⁶, per sedi e per motivi dell'ingresso, conduce a risultati non scontati. Se compiliamo, per esempio, una classifica delle 7 sedi diplomatiche o consolari che hanno concesso nel 1998 più di 20.000 visti, constatiamo che il tasso generale di mobilità da paesi stranieri verso l'Italia non è proporzionale alla dimensione delle comunità straniere immigrate nel nostro paese:

⁵⁵ Questa circostanza determina l'importanza cruciale, ai fini della protezione delle vittime della tratta, della possibilità di concedere loro permessi di soggiorno speciali o, comunque, uno *status* amministrativo sufficientemente garantito. Torneremo su questo aspetto nel par. 3.2.5..

⁵⁶ Occorre precisare che non tutti i visti concessi si traducono in ingressi legali; esiste infatti una quota fisiologica di rinunce, dovute a motivi personali o burocratici.

- 1) Mosca: 134.061 visti concessi nel 1998⁵⁷;
- 2) Bucarest: 39.527 visti concessi nel 1998;
- 3) Kiev: 26.868 visti concessi nel 1998;
- 4) Tirana: 26.401 visti concessi nel 1998;
- 5) Istanbul: 24.799 visti concessi nel 1998;
- 6) Belgrado: 22.040 visti concessi nel 1998;
- 7) Minsk: 20.560 visti concessi nel 1998.

Ancora più interessante è l'esame disaggregato in base ai tipi di visto⁵⁸, condotto sulle 7 sedi sopra elencate, nonché su alcune altre rappresentanze scelte con criteri diversi (paesi di forte emigrazione verso l'Italia, paesi giudicati "a rischio tratta", paesi ricchi la cui popolazione è caratterizzata da una forte mobilità di breve durata, etc.).

Nella tabella situata alla pagina seguente, sono stati evidenziati in grassetto i valori che suscitano maggiori interrogativi, per una apparente sproporzione tra il "fabbisogno" presunto di mobilità (in relazione ai diversi "tipi" di mobilità) di ciascun paese e il numero di visti effettivamente concessi.

Occorre sottolineare, però, che l'estrema complessità e variabilità del fenomeno della mobilità umana in un'epoca di rapida ed intensa internazionalizzazione delle dinamiche sociali ed economiche impone una grande prudenza nell'interpretazione di questi dati. In altri termini, non bisogna ritenere che ad ogni valore anomalo corrisponda necessariamente una percentuale di abusi superiore alla media o un contesto amministrativo inquinato da corruzione. Il quadro sottostante, tuttavia, dimostra l'opportunità di sottoporre la politica dei visti condotta a livello nazionale - nonché le sue articolazioni sovranazionali, in ambito Schengen-UE - a un monitoraggio costante fondato sulle esigenze e sulle competenze specifiche legate alla lotta al traffico di persone, in generale, e in particolare a quello finalizzato alle diverse forme di sfruttamento.

La protezione delle vittime è universalmente riconosciuta come una componente fondamentale di una strategia integrata di lotta al traffico a fini di sfruttamento su scala globale. In un incontro internazionale tenutosi a settembre 1999, per esempio, il commissario europeo responsabile per la giustizia e gli affari interni, il portoghese Antonio Vitorino, ha dichiarato:

"Nous disposons déjà d'un consensus au niveau européen sur la manière d'approcher la lutte contre la traite des êtres humains; toute politique dans ce secteur doit accorder en premier lieu une attention prioritaire à l'aide aux victimes de cette forme grave et dégradante de violation des droits humains"⁵⁹.

Ma, nonostante questa ed altre simili dichiarazioni di principio, ed anche limitandoci alla cerchia dei paesi di destinazione del traffico, permangono profonde differenze e aperti contrasti sul modo di intendere concretamente la protezione delle vittime, sui fondamenti e sugli obiettivi di tale protezione, nonché sulla definizione stessa delle "vittime"⁶⁰.

⁵⁷ A questa cifra, bisogna aggiungere, per quanto riguarda la Russia, i 15.262 visti concessi dal Consolato italiano a San Pietroburgo.

⁵⁸ Nella ricca tipologia dei visti d'ingresso, abbiamo selezionato i tipi che - in base all'esame dell'esperienza investigativa anche straniera - risultano essere utilizzati più spesso a fini distorti, spesso connessi a forme di tratta.

⁵⁹ Antonio Vitorino, intervento alla tavola rotonda su "Outlook and Perspectives for the EU Policies Combating Trafficking in Human Beings for the Year 2005", organizzata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Bruxelles, 23 settembre 1999.

⁶⁰ Jo Doezema (1998, p. 45), per esempio, elenca alcuni paesi (Brasile, Canada, Colombia, El Salvador, Germania, Giappone) in cui la pena per il reato di traffico a fini di sfruttamento sessuale è ridotta (o addirittura il reato non sussiste, come sembra essere nel caso della Colombia) qualora la vittima esercitasse già in precedenza il mestiere di prostituta o quando abbia accettato di entrare nel circuito del traffico sapendo che avrebbe esercitato quel mestiere. Questo tipo di discriminazioni legali implicano una gerarchizzazione delle persone trafficate, che incide sulla definizione stessa di "vittima".

	<i>affari</i>	<i>gara sportiva</i>	<i>invito</i>	<i>motivi familiari</i>	<i>ricong. Familiare</i>	<i>studio</i>	<i>turismo</i>
Al Kuwait	973	66	7	7	0	10	1755
Bangkok	939	6	3	62	40	126	5004
Bar	3299	108	54	93	50	138	2998
Belgrado	6211	655	905	691	1405	422	8574
Bratislava	17	4	0	24	9	428	126
Bucarest	9497	2137	4250	2135	2177	1787	10982
Budapest	614	132	97	92	46	368	4937
Casablanca	779	23	63	247	6688	24	938
Dakar	289	0	0	32	501	59	264
Il Cairo	3984	130	0	466	511	126	1907
Istanbul	9583	221	1	171	105	452	13835
Kiev	4576	992	2142	100	177	127	16094
Lagos	1512	16	22	160	309	172	582
Manila	477	19	122	147	1963	132	1245
Minsk	1623	474	809	61	25	73	17106
Mosca	14189	2481	5974	1171	159	497	105268
New York	218	2	93	82	14	1384	3061
Pechino	10384	216	884	175	527	500	463
Riga	996	196	847	32	14	42	4067
San Pietroburgo	1380	155	1428	189	26	236	10638
Skopje	3931	239	495	393	1717	128	2668
Taipei	957	49	41	11	23	148	12162
Tirana	4081	303	1278	1594	8914	1324	4200
Tunisi	3182	184	238	1011	1714	236	2895
Varsavia	77	15	21	90	311	420	171
Vilnius	825	319	0	40	4	88	7412

3.2.5. Altri tipi di intervento sul versante dell'offerta: la protezione delle vittime

Il quadro, estremamente vario e dinamico, delle soluzioni adottate nei diversi paesi e nelle principali sedi internazionali può essere riordinato sulla base di due criteri essenziali di classificazione:

- a) i presupposti della protezione;
- b) l'estensione della protezione.

a) Nella maggior parte degli ordinamenti europei (o meglio, di quelli - non sono tutti - che prevedono strumenti speciali di protezione delle vittime della tratta) la protezione delle vittime della tratta è collocata all'interno di uno *schema di tipo premiale* mutuato dal diritto processuale penale, ed è quindi condizionata alla collaborazione con l'autorità giudiziaria, nel quadro di procedimenti aperti contro i trafficanti, singolarmente o in quanto associazione criminosa.

Questo è tuttora l'approccio dominante anche nell'ambito dell'Unione europea. A questo proposito, per esempio, la già citata Dichiarazione de L'Aia (26 aprile 1997) raccomandava agli stati membri di:

“Provide in appropriate cases, where compatible with national law, a temporary residence status during criminal proceedings pursuant to having been victim of trafficking to enable women to make a complaint to the police and to be available where required by the member States' criminal justice system. During this time they should have access to social, medical, financial and legal assistance” (punto III.2.1.)⁶¹.

Questa stessa linea è perseguita – seppure con rinnovata energia e con maggiori ambizioni rispetto al recente passato – anche dalla nuova Commissione, presieduta da Romano Prodi. Nell'intervento citato all'inizio di questo paragrafo, per esempio, il commissario Vitorino confermava l'intenzione, già annunciata dinnanzi al Parlamento europeo, di “présenter une proposition législative concernant la possibilité d'accorder un droit de séjour temporaire et des garanties de protection aux victimes de la traite prêtes à témoigner en justice contre les trafiquants”.

Alcuni stati membri dell'Unione europea ed alcuni organismi internazionali hanno adottato tuttavia una linea diversa, che svincola la protezione della persona trafficata dalla “contropartita” rappresentata dalla sua collaborazione con la giustizia. La ragione di questo diverso approccio consiste sia nella considerazione che i diritti fondamentali delle vittime della tratta debbono essere tutelati in maniera incondizionata⁶², sia – più pragmaticamente – nella constatazione che la collaborazione alle indagini può esser ottenuta più facilmente dopo una fase iniziale, in cui la persona, già sottoposta a protezione, abbia avuto tempo e modo di superare i traumi più acuti subiti durante lo sfruttamento e di acquistare fiducia nella controparte istituzionale (o anche non istituzionale, che si trovi ad agire in un quadro di cooperazione “societaria”; vd. par 3.2.2.).

Le recenti scelte legislative compiute in Italia esemplificano bene questa seconda tendenza, delineando anzi un modello che si colloca all'avanguardia nel contesto europeo ed internazionale. L'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero (legge 286/1998), integrato dagli artt. 25-27 del relativo regolamento di attuazione, traccia infatti uno schema i cui cardini sono i seguenti:

- A) la protezione può essere concessa allo straniero oggetto di sfruttamento (sessuale o di altro tipo) in due ordini di casi: i) quando si trovi in pericolo “per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione” dedita allo sfruttamento della prostituzione o ad altri gravi

⁶¹ La stessa impostazione si ritrovava alla base della Azione comune del Consiglio UE del 24 febbraio 1997 “per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini” (titolo II, art. F, punto b).

⁶² La situazione è ben diversa da quella del “collaboratore di giustizia” nell'ambito di processi contro la criminalità organizzata. In quei casi, la persona a cui si offrono libertà e protezione in cambio di collaborazione è a sua volta accusata di comportamenti delittuosi; nel caso che stiamo considerando, invece, la persona bisognosa di protezione è una vittima del reato.

- reati; ii) quando si trovi in pericolo per aver reso dichiarazioni nel quadro di un procedimento penale per sfruttamento della prostituzione o per altri gravi reati;
- B) la protezione è imperniata sulla concessione, da parte del questore (su richiesta dei servizi sociali nel caso *sub i*) o su richiesta, o con il parere, del procuratore della Repubblica, nel caso *sub ii*) di uno “speciale permesso di soggiorno”, di durata semestrale (ma rinnovabile per un anno o per “il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia”), che “consente l’accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l’iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età”. In presenza di un rapporto di lavoro stabile, inoltre, il permesso di soggiorno in scadenza può essere rinnovato ulteriormente;
- C) la concessione del permesso di soggiorno è subordinata all’accettazione da parte dello straniero di un “programma di assistenza e integrazione sociale”, gestito dai servizi sociali di un ente locale (direttamente o tramite soggetti privati iscritti ad un apposito registro e convenzionati) sotto la supervisione e sulla base degli indirizzi fissati da un’apposita “Commissione interministeriale per l’attuazione dell’articolo 18 del testo unico, composta dai rappresentanti dei Ministri per le pari opportunità, per la solidarietà sociale, dell’interno e di grazia e giustizia” (art. 25, comma 2, Regolamento di attuazione).

I due diversi approcci tratteggiati sopra – quello *premiale*, che privilegia il valore della sicurezza, e quello che potremmo definire “*integrazioneista*”, che assegna la priorità ai valori dell’integrazione e della promozione dei diritti umani fondamentali – si confrontano, con esito variabile, anche in ambito internazionale. La seconda tendenza è prevalsa, per esempio, in seno alla IV^a Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne (Pechino, Settembre 1995). La *Platform for Action* adottata dalla Conferenza comprende, tra i suoi obiettivi strategici, quello di “Eliminate trafficking in women and assist victims of violence due to prostitution and trafficking”. Al fine di perseguire tale obiettivo, si impegnano tra l’altro i governi degli Stati di origine, di transito e di destinazione del traffico, nonché le organizzazioni regionali e internazionali, a:

“[...] Allocate resources to provide comprehensive programmes designed to heal and rehabilitate into society victims of trafficking, including through job training, legal assistance and confidential health care, and take measures to cooperate with non-governmental organizations to provide for the social, medical and psychological care of the victims of trafficking”.

Come abbiamo anticipato (cfr. par. 3.1.4.), l’esito del confronto tra le due “filosofie” in materia di protezione delle vittime appare, invece, ancora molto incerto nel quadro dei negoziati in corso a Vienna, per l’adozione di un protocollo sulla lotta al *trafficking*, da allegare alla futura convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale.

b) Strettamente collegata alla questione dei presupposti della protezione è quella dei contenuti e dell’estensione della protezione stessa. Ci limitiamo, a questo proposito, a segnalare alcuni nodi controversi:

- in alcuni ordinamenti, l’istituto della protezione è destinato esclusivamente alle vittime del traffico a fini di sfruttamento sessuale; in altri, è esteso a tutte le vittime di tratta. Come abbiamo già sottolineato, la normativa italiana (laddove inserisce, tra le situazioni che possono dare luogo a un programma di protezione sociale, l’apertura di un procedimento penale per uno dei reati previsti dall’art. 380 del codice di procedura penale) consente un utilizzo estensivo dell’istituto;

- negli ordinamenti che si fondano su una concezione *premiale* della protezione, la durata di questa è tendenzialmente vincolata a quella del processo; nei paesi dove prevale invece una impostazione “*integrazioneista*”, la durata del soggiorno per motivi di protezione è commisurata agli scopi di reinserimento sociale. E’ evidente che la questione della durata del soggiorno legale è immediatamente collegata a quella dei presupposti e delle modalità dell’espulsione/rimpatrio dello straniero trafficato. Negli stati che subordinano la protezione alla collaborazione con la giustizia, l’allontanamento forzato è contemplato, ma dovrebbe essere rigorosamente subordinato al principio

di *non refoulement* (divieto di espulsione in presenza di minacce all'incolumità personale, rischi di tortura o di trattamenti disumani o degradanti). Nei paesi che appartengono alla seconda categoria, invece, l'allontanamento dello straniero sottoposto a un programma di protezione non dovrebbe avvenire che nelle forme del rimpatrio volontario. Ma, la prassi (compresa quella italiana) in questo settore appare ancora incerta e da perfezionare;

- la questione del ritorno in patria è strettamente connessa al problema della sicurezza della vittima del traffico (e dei familiari) nel paese d'origine. In molti casi, infatti, i gruppi e le organizzazioni criminali dediti al traffico esercitano un controllo capillare sul contesto sociale e geografico di origine della persona trafficata, che consente di esercitare pressioni mediante minacce dirette o indirette (minacce fisiche, ma anche di natura economica, analoghe a quelle usate in casi di usura: concessione di ipoteche, firma di cambiali, etc.). In questi casi, la concreta possibilità per la vittima di avvalersi di programmi di protezione e, successivamente, di fare ritorno in patria (o di essere espulsa, senza incorrere nel divieto di *refoulement*), dipende essenzialmente dalla efficienza delle forze di polizia del paese d'origine e dal grado di collaborazione con quelle del paese di destinazione del traffico. Quando, come nella maggioranza dei casi, la situazione da quest'ultimo punto di vista, sia insoddisfacente, si pone il problema – in caso di volontà accertata della persona trafficata di avvalersi di un programma di protezione – di *ammettere a titolo straordinario nel paese di protezione i familiari esposti al rischio di “vendette trasversali”*. In altri termini, qualora non sia possibile proteggere i familiari nel paese di origine, dovrebbe essere contemplata la possibilità di effettuare un “ricongiungimento familiare straordinario” per ragioni di sicurezza, con la persona trafficata sottoposta a protezione. Occorre tuttavia sottolineare che ci troviamo, qui, di fronte a uno degli aspetti meno dibattuti (e più controversi) dell'intera tematica della protezione delle vittime di tratta.

A conclusione di questa schematica rassegna dei diversi approcci in materia di protezione delle vittime, è opportuno soffermarsi ancora, brevemente, sugli obiettivi di questo tipo di azione, nel quadro di una strategia integrata di lotta al traffico.

Abbiamo visto che, a seconda dell'orientamento prevalente, lo scopo immediato della protezione è di natura poliziesco-giudiziaria (impostazione premiale) oppure sociale-umanitaria (impostazione “integrazionista”). Fin qui, ci collochiamo però sempre all'interno di una *concezione funzionalista della protezione*, la quale viene ricollegata a scopi contingenti di breve-medio periodo. Merita di essere menzionata, invece, una diversa concezione, che conferisce alla protezione e all'*empowerment* delle persone trafficate una posizione centrale e un ruolo strategico nella lotta al traffico, in una prospettiva di lungo periodo. Esempio di questa impostazione sono le parole di Marjan Wijers, rappresentante della fondazione olandese Against Trafficking in Women (STV):

“Support strategies will have to be directed towards empowering women at all stages of the trafficking process. Action should be directed towards enabling them to take back control over their lives and towards facilitating their ability to speak up for their own rights. All the strategies must be based on the recognition of women's rights to self-determination and to choose, on non-stigmatization and non-victimization. [...] This is the hard and slow way, but I am deeply convinced that it is the only way that will work in the end” (Wijers, 1998, p. 78).

Accenti simili caratterizzano le voci più avanzate del dibattito italiano. Maria Grazia Giammarinaro, Capo ufficio legislativo del Ministro per le pari opportunità e tra le principali ispiratrici del disegno di legge per l'introduzione nel codice penale italiano di un reato specifico di “traffico di persone” (cfr. par. 3.1.3.), per esempio, ha sostenuto recentemente che:

“La prima azione di contrasto [...] è di carattere culturale, e consiste nel modificare lo sguardo della collettività e dei pubblici operatori sulle donne trafficate, allo scopo di superare stigmatizzazione sociale e marginalizzazione. In secondo luogo, occorre costruire le condizioni per fare emergere autonomia e

soggettività femminile come fondamentale risorsa e come agente della ribellione e del contrasto al fenomeno criminale che è all'origine del traffico"⁶³.

3.2.6. *L'azione sul versante della domanda: approcci repressivi e approcci educativi*

E' un'ovvietà il fatto che un mercato delle prestazioni personali forzate (sessuali o lavorative) in tanto può sussistere ed espandersi in quanto vi sia una domanda specifica, a sua volta in espansione. Questa ovvietà è stata, tuttavia, a lungo trascurata nel dibattito pubblico e nei processi di *policy-making* in materia di lotta al traffico a fini di sfruttamento. Tale prolungata assenza di attenzione ha prodotto, da un lato, un vuoto pressoché assoluto di conoscenze specialistiche sulla domanda di prestazioni personali forzate (estensione, caratteristiche, profilo sociologico e psicologico degli acquirenti, etc.); da un altro lato, ha determinato una notevole arretratezza della riflessione e della sperimentazione sui metodi e sugli strumenti politico-amministrativi destinati a ridurre questa domanda, in chiave di lotta al *trafficking*.

Solo recentemente, il "tabù del cliente" ha cominciato ad essere aggredito, con riferimento al mercato della prostituzione (di quella forzata e minorile, in particolare), soprattutto grazie all'azione mediatica e di *lobbying* svolta – peraltro con impostazioni e metodi spesso assai diversi - da organizzazioni non governative quali la *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW), la *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW) e *End Child Prostitution, Child Pornography and the Traffic in Children for Sexual Purposes* (ECPAT). Anche per quanto riguarda il mercato delle prestazioni lavorative forzate, si registra una crescita di attenzione recente, provocata essenzialmente da alcune vaste campagne politico-culturali condotte contro il lavoro minorile⁶⁴.

Nei paesi europei di destinazione del traffico, il problema della messa a punto di strumenti efficaci per ridurre la domanda di prestazioni personali forzate si pone in forme sostanzialmente diverse per i due principali mercati esistenti: quello delle prestazioni sessuali e quello del lavoro manuale. Nelle pagine che seguono, ci limiteremo ad alcune considerazioni relative al primo di tali mercati; ma questa limitazione del campo d'indagine richiede una sottolineatura preliminare.

Nel recente dibattito italiano sul traffico di persone a fini di sfruttamento e sulle diverse componenti di una strategia integrata di contrasto, si osserva una focalizzazione quasi esclusiva sul mercato della prostituzione. Nonostante alcune importanti operazioni di polizia e alcune inchieste giudiziarie in corso (sfruttamento mediante accattonaggio di bambini provenienti dall'Europa sud-orientale; lavoro manuale forzato all'interno di comunità asiatiche), la problematica delle prestazioni personali forzate di natura non sessuale è ancora largamente trascurata. Appare insufficiente, in particolare, l'attenzione nei confronti delle "zone grigie" tra lavoro forzato vero e proprio e "semplice" lavoro nero, che sembrano essere frequenti in settori economici quali: agricoltura, pastorizia, servizi domestici e alla persona, lavorazioni pericolose. Si tratta di situazioni in cui l'estremo isolamento fisico e/o culturale del lavoratore, sovente aggravato dalla soggezione a minacce più o meno dirette da parte del datore di lavoro (nella maggior parte dei casi, collegate alla condizione di irregolarità del lavoratore ed esercitate tramite la sottrazione illecita del suo passaporto), configura una relazione simile alla schiavitù. Ricerche e strategie di intervento mirate nei confronti di tali sacche di marginalità estrema, spesso alimentate dai circuiti della tratta internazionale, appaiono una necessità urgente.

⁶³ Intervento al convegno internazionale su "Il traffico di esseri umani e il ruolo della criminalità organizzata", organizzato dall'Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 27-29 maggio 1999.

⁶⁴ Merita di essere segnalato, in particolare, l'"International Programme on the Elimination of Child Labour" (IPEC), gestito dall'Organizzazione internazionale per il lavoro (OIL).

Le attività di lotta al traffico di persone a fini di sfruttamento sessuale imperniate sul versante della domanda, ossia gli interventi rivolti agli acquirenti delle prestazioni sessuali forzate, possono essere distinti in due categorie fondamentali: *azioni di tipo repressivo-deterrente* e *azioni di tipo informativo-educativo*.

E' evidente che la scelta su come combinare i due strumenti è profondamente influenzata, in ciascun ordinamento, da scelte più generali in materia di disciplina della prostituzione (vd. 3.2.4.1.).

Negli ordinamenti neo-proibizionisti, come abbiamo visto, il "cliente" è punito in quanto tale; l'acquirente consapevole di prestazioni forzate può essere ritenuto passibile di sanzioni più severe, ma si tratta, in questi casi, solo di un problema di gradazione della pena (e di prova).

Nei paesi (che sono l'assoluta maggioranza, in Europa) che seguono un approccio regolamentarista o abolizionista, invece, l'acquirente di prestazioni sessuali in quanto tale non commette alcun illecito e non è passibile di alcuna sanzione⁶⁵. In tali contesti normativi, l'approccio repressivo non può riguardare che particolari settori della domanda di "sesso a pagamento". In questa prospettiva, nel corso degli ultimi anni, numerosi sistemi giuridici europei si sono dotati di disposizioni intese a punire l'acquisto di prestazioni sessuali offerte da bambini e minorenni.

Nel caso italiano, per esempio, la legge 269/1998 - contenente "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù" - ha introdotto nel codice penale un articolo (art. 602-*bis*), che introduce un severo ed esplicito divieto (comma 2):

"Salvo che il fatto costituisca più grave reato [*p.e. violenza sessuale oppure atti sessuali con minori di sedici anni compiuti da ascendenti, genitori, maestri, etc., equiparati alla violenza sessuale*], chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa fra i quattordici ed i sedici anni, in cambio di denaro o di altra utilità economica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni o con la multa non inferiore a lire dieci milioni. La pena è ridotta di un terzo se colui che commette il fatto è persona minore degli anni diciotto".

A questa disposizione si deve affiancare quella dell'articolo 609-*quater*, codice penale, introdotto dalla legge 66/1996 ("Norme contro la violenza sessuale"), che equipara alla violenza sessuale (punita, salvo che nei casi meno gravi, con la reclusione da cinque a dieci anni) il comportamento di chi, con o senza retribuzione, abbia rapporti sessuali con una persona di età inferiore ai quattordici anni⁶⁶.

Al di fuori di simili, limitati spazi repressivi, tuttavia, gli ordinamenti regolamentaristi e abolizionisti non possono affrontare il versante della domanda del mercato delle prestazioni sessuali forzate che con *metodi di carattere informativo ed educativo*. Questi ultimi rappresentano dunque una componente essenziale di una strategia anti-tratta gestita in maniera integrata su scala globale.

L'uso di strumenti di questo tipo nella lotta al *trafficking* è frenato da diffuse resistenze culturali e richiede dunque, innanzitutto, una forte dimostrazione di volontà politica ai diversi livelli.

⁶⁵ E' importante tenere presente, però, che gli ordinamenti abolizionisti conoscono spesso figure di reato minori (a seconda delle legislazioni, si parla di atti osceni in luogo pubblico, di offese al comune sentimento del pudore, di esibizionismo, etc.) che possono essere facilmente riferite al comportamento del "cliente" e consentono di ottenere risultati analoghi a quelli propri di un regime di tipo proibizionista. In questa categoria di "illeciti strumentali", spesso usati come veri e propri *escamotages* repressivi, rientrano anche certi usi mirati di proibizioni amministrative legate alla disciplina del traffico stradale, finalizzati a ridurre la prostituzione di strada scoraggiando la domanda. Si pensi, per esempio, alle "maxi-multe" per intralcio al traffico stradale che diversi Comuni italiani, nel corso degli ultimi anni, hanno disposto nei confronti dei clienti muniti di automobile.

⁶⁶ Nell'economia complessiva di questo filone, in piena evoluzione, del diritto penale italiano, assume un'importanza centrale l'art. 609-*sexies* del codice penale, in base al quale - nel caso di atti sessuali con persona minore di quattordici anni - "il colpevole non può invocare, a propria scusa, l'ignoranza dell'età della persona offesa". Si può ritenere che, per via analogica, la stessa regola possa essere applicata al citato reato di cui all'art. 602-*bis*, comma 2, che punisce il cliente della prostituta inferiore ai sedici anni.

Ma la semplice volontà di intervenire su questo fronte non è sufficiente, in assenza di tecniche adeguate. Per diffondere, mediante campagne informative ed educative mirate, “anticorpi culturali” efficaci al traffico di persone, è indispensabile conoscere in maniera dettagliata e approfondita la domanda che alimenta tale mercato. E’ evidente, anche da un esame non sistematico di questo aspetto del fenomeno, che la domanda di prestazioni sessuali a pagamento è in crescita ed estremamente eterogenea; manchiamo però di conoscenze precise e dettagliate sulla sua dimensione, sulla sua composizione, sulla sua elasticità al variare di determinate circostanze; in particolare, sappiamo pochissimo sulla sensibilità della domanda ad argomenti etici relativi alla natura forzata di una parte della prostituzione esercitata in Europa⁶⁷. Concentrare e potenziare l'attività di ricerca su questi aspetti appare indispensabile.

⁶⁷ Da quella che è forse l’unica ricerca sui clienti della prostituzione effettuata negli ultimi anni in Italia (Leonini, 1999), traspare uno scarso livello di conoscenza e una generale indifferenza dei soggetti intervistati rispetto alla condizione esistenziale delle prostitute e, in particolare, rispetto alla loro eventuale soggezione a forme di sfruttamento forzato.