

LA REPRESSIONE DELLA TRATTA DI PERSONE: ASPETTI PENALISTICI, PROCESSUALI E PENITENZIARI

TONIA GIUGLIANO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La fotografia della popolazione detenuta straniera: brevi cenni sul rapporto tra immigrazione illegale e criminalità degli stranieri. - 2. Le forme di manifestazione del traffico internazionale di persone. - 3. Il quadro normativo italiano: in particolare, la tratta di persone e lo sfruttamento della immigrazione clandestina e le principali problematiche di ordine teorico-pratico. 4. Le teorie sulla criminalità degli stranieri. Un nuovo modello interpretativo sui rapporti tra la immigrazione illegale e la criminalità organizzata. - 5. Le caratteristiche strutturali e le modalità operative delle organizzazioni criminali. - 6. La definizione del concetto di criminalità organizzata. - 7. Le difficoltà nelle indagini relative al traffico di persone. L'attività di osservazione e di pre-investigazione della polizia penitenziaria. - 8. La banca dati centralizzata presso la D.N.A. ed il D.A.P. Le squadre e servizi specializzati di polizia penitenziaria. Proposte di riforma della legislazione nazionale. - 9. La collaborazione internazionale. - 10. Proposte di modifica degli articoli 4 *bis* e 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario.

Introduzione

La fotografia della popolazione detenuta straniera: brevi cenni sul rapporto tra immigrazione illegale e criminalità degli stranieri.

Il presente lavoro trae spunto da un fenomeno recente ed in progressivo aumento, ovverosia l'incremento, tra la popolazione detenuta, del numero degli stranieri, per lo più clandestini, anche in rapporto a quello dei detenuti italiani (che, in percentuale, appare sensibilmente inferiore), come confermato dai dati statistici di seguito riportati¹. In valore assoluto, rileviamo invece una crescita di oltre 2.300 unità.

Protagonisti di questo incremento, che nel solo mese di maggio 2006 risulta del 4% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno e

* Commissario. Direzione Generale del Personale e della Formazione, D.A.P.

¹ Dati riferiti a maggio 2006. Fonte: D.A.P.- Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Autorizzato - Sezione Statistica.

che prosegue ormai da circa un decennio, sono i detenuti stranieri, il cui numero di presenze a fine anno presso gli Istituti Penitenziari è raddoppiato tra il 1996 (19,65% sul totale dei presenti) e il 2005 (33,32% sul totale dei presenti). Attualmente costituiscono ancora circa il 33% dei soggetti sottoposti a misure privative della libertà personale.

Si tratta soprattutto di persone provenienti dall'Europa e dall'Africa, in particolare da **Marocco** (3.504 nel 2001, 3.653 nel 2002, 3.725 nel 2003, 3.941 nel 2004, 4.208 nel 2005), **Albania** (2.674 nel 2001, 2.751 nel 2002, 2.721 nel 2003, 2.750 nel 2004, 2.971 nel 2005), **Tunisia** (2.026 nel 2001, 2.019 nel 2002, 1.981 nel 2003, 1.934 nel 2004, 2.076 nel 2005), **Algeria** (1.449 nel 2001, 1.456 nel 2002, 1.327 nel 2003, 1.239 nel 2004, 1.308 nel 2005), **Jugoslavia** (915 nel 2001, 902 nel 2002, 850 nel 2003, 897 nel 2004, 859 nel 2005), e **Romania** (690 nel 2001, 958 nel 2002, 1.228 nel 2003, 1.421 nel 2004, 1.787 nel 2005), su un totale di presenze pari, rispettivamente, a 55.275 nel 2001, 55.670 nel 2002, 54.237 nel 2003, 56.068 nel 2004 e 59.523 nel 2005.

A questi Paesi appartiene circa il 56% dei detenuti stranieri presenti anche a fine maggio 2006. Limitatamente agli stranieri osserviamo una quota di detenuti condannati pari al 50% del totale. Per contenere il progressivo incremento della popolazione detenuta straniera sono stati introdotti strumenti quali l'espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione, e successivamente la sospensione condizionata della pena fino a due anni. A partire dal 2005 e fino ai primi sei mesi del 2006 poi, si è verificato un aumento delle immatricolazioni dovuto esclusivamente ai nuovi giunti stranieri, mentre gli italiani sono addirittura in calo rispetto all'anno precedente. Tale aumento potrebbe, tra l'altro, presumibilmente essere associato all'applicazione delle norme previste dal Testo Unico sull'immigrazione, come modificato dalla Legge 189 del 2002.

Le tipologie di reato ascritte ai detenuti stranieri presenti in carcere² sono rappresentate in primo luogo dai reati contro il patrimonio (il 27,2% del totale), a seguire le violazioni contro la legge sulla droga (23,6% del totale), i reati contro la persona, ivi compresi quelli di tratta di cui all'art. 601 c.p. (17,9%), contro la fede pubblica (6,6%), relativi alla legge sugli stranieri (6,4%), contro la pubblica amministrazione (5,4%), in materia di armi (4,2%), di prostituzione (2,1%), di ordine pubblico (1,5%), contro l'amministrazione della giustizia (1,5%), la violazione del Libro III del codice penale sulle

² Dati riferiti al 30.06.2006. Fonte: DAP - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato- Sezione Statistica.

contravvenzioni (1,3%), nonché altri reati (0,9%).

Invero, nel corso della trattazione si illustrerà come, un'analisi rigorosa e complessiva del fenomeno, ha condotto ad elaborare una nuova ipotesi interpretativa delle correlazioni esistenti tra migrazioni e criminalità degli stranieri, maggiormente aderente alla realtà. Tale approccio conoscitivo, di tipo rigorosamente scientifico, è stato fondato sull'esame dei dati statistici relativi, da un canto, proprio alla popolazione detenuta straniera e, dall'altro, su quelli emergenti dalle statistiche giudiziarie (in ordine ai clandestini denunciati e poi condannati), nonché su quelli dei flussi migratori.

Ciò ha consentito di cogliere non solo l'evoluzione, ma anche le dinamiche e le nuove ed allarmanti forme di manifestazione dell'immigrazione, così da elaborare una teoria capace di considerare la criminalità dell'immigrato come dipendente, in parte, dall'ingresso delle organizzazioni criminali transnazionali nel traffico dei migranti.

Gli studiosi più autorevoli della materia³ hanno evidenziato l'esistenza di un rapporto di proporzionalità diretta tra il dilagare dell'immigrazione illegale, con il conseguenziale aumento della criminalità straniera cd. "indotta", ed il controllo del traffico internazionale di persone (nelle sue principali manifestazioni dello *smuggling of migrants* e del *trafficking of human beings*), da parte delle principali organizzazioni transnazionali del nostro pianeta. Nel senso che l'aumento dei flussi migratori "illegali", a differenza dell'immigrazione di tipo "regolare", risulta essere sempre collegato ad un rafforzamento della presenza e ad un aumento delle ramificazioni locali di gruppi criminali transnazionali su più territori nazionali. Pertanto, per comprendere le reali dinamiche del fenomeno migratorio di tipo "illegale", risulta imprescindibile l'analisi del *modus operandi* nonché dei sottesi interessi strategici delle organizzazioni criminali che lo gestiscono.

Ed invero, solo nel 2005 sono state smantellate in Italia molte organizzazioni criminali dedite all'immigrazione clandestina ed alla tratta, con circa 8.000 persone arrestate o denunciate per questi reati gravi⁴.

³ E. U. SAVONA e A. DI NICOLA, *Migrazione e criminalità. Trent'anni dopo*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 1998, pp.171 e ss.; G. TINEBRA e A. CENTONZE, *Il controllo dell'immigrazione illegale da parte delle organizzazioni transnazionali ed il problema della criminalità indotta*, in AA.VV. *Il traffico internazionale di persone*, a cura di G. Tinebra e A. Centonze, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 19 ss.

⁴ A. PANSA, *La disciplina dei flussi migratori, fra il contrasto dell'immigrazione illegale e le opportunità di integrazione-Le dimensioni economiche del traffico di esseri umani e i canali del riciclaggio*, relazione all'incontro di studio del C.S.M. sul tema "Traffico di esseri umani", Roma, 6 febbraio 2006.

In entrambe le ipotesi delittuose, dello *smuggling* e del *trafficking*, in ogni caso, è stato chiarito che le organizzazioni criminali transnazionali puntano a sfruttare l'inevitabile condizione di sottomissione, fisica e psichica, rivestita dagli immigrati clandestini, per impiegarla nei mercati illeciti degli Stati della loro destinazione definitiva come, ad esempio, quelli della prostituzione, dello spaccio di sostanze stupefacenti, della pedopornografia, dell'accattagnaggio, del lavoro nero nei settori dell'agricoltura e della piccola imprenditoria.

Gli enormi interessi delle organizzazioni criminali sottesi al traffico internazionale e, dunque, la difficoltà di contrastare il fenomeno, emergono dall'analisi delle cifre sui profitti cui le predette attività illecite danno luogo.

I "profitti" annuali sul traffico delle droghe "naturali" costituiscono nella economia mondiale circa 300-500 miliardi di dollari. Il "fatturato" della prostituzione è in Paesi come l'Italia almeno pari a quello di interi settori produttivi come il tessile e l'abbigliamento. Un capitolo a parte merita la nuova industria del commercio di organi: una industria altamente tecnologica, che canalizza organi umani dai Paesi dell'Est europeo (Russia, Albania, ecc.) verso le società sviluppate dell'Unione Europea e degli Stati Uniti.

Di qui, lo stimolo ad approfondire la problematica del traffico di persone e delle sue forme di manifestazione, delle caratteristiche e dinamiche operative della criminalità transnazionale; indi, ad analizzare gli strumenti di contrasto che si stanno sperimentando, sia a livello nazionale che sovranazionale, circoscrivendo l'indagine alle attività della magistratura e delle forze di polizia, onde verificare se, nell'ambito di questi ultimi, anche il corpo di polizia penitenziaria possa svolgere un ruolo e delle funzioni determinanti.

Inoltre, l'analisi del fenomeno del traffico internazionale di persone, ha portato altresì ad evidenziare alcune lacune normative e, dunque, la necessità *de iure condendo* di una riforma organica e sistematica della normativa vigente.

In particolare, è emerso che è mancato il necessario coordinamento tra la legge n. 279 del 23 dicembre del 2002 (che ha esteso, tra l'altro, anche ai reati di cui agli artt. 600-602 c.p. l'applicabilità degli artt. 4 *bis* e 41 *bis* della legge n. 354 del 26 luglio 1975) e la successiva legge n. 208 del 2003, che non solo ha modificato i predetti articoli del codice penale ma ha, altresì, introdotto una ipotesi aggravata dell'art. 416 c.p.

Si è pensato, pertanto, di proporre la istituzionalizzazione di una fattispecie associativa (specificata) per i reati di tratta di persone e di favoreggiamento della immigrazione clandestina e, correlati-

vamente, di riformare gli artt. 4 *bis*, primo periodo e 41 *bis*, secondo comma della legge 354/75 onde, tra l'altro, assoggettarne gli autori al regime detentivo speciale.

Infine, il presente elaborato vuole anche rappresentare un contributo onde verificare se il cd. "carcere duro" di cui all'art. 41 *bis* della legge n. 354 del 1975, costituisca un regime sufficiente ed appropriato; ovvero se, considerate le specificità di tale forma di criminalità organizzata, occorrerebbe adottare particolari accorgimenti, in specie in punto di assegnazioni ai vari circuiti penitenziari, sul presupposto che uno specifico e mirato regime penitenziario può costituire anch'esso un valido strumento di contrasto, nella duplice ottica della prevenzione e della repressione.

2. Le forme di manifestazione del traffico internazionale di persone

Come accennato in premessa, è indubbio che il traffico internazionale di persone rappresenti l'antecedente ed il presupposto organizzativo indispensabile della immigrazione illegale degli stranieri che, di conseguenza, rappresenta solo uno degli aspetti, quello terminale, di un più vasto fenomeno criminale, che ha come obiettivo proprio il controllo dei flussi migratori clandestini che investono il mondo occidentale.

Molto sinteticamente, è da premettere che l'immigrazione irregolare o clandestina costituisce un fenomeno particolarmente complesso, in continua espansione e difficilmente quantificabile che, lungi dall'essere omogeneo, può assumere una molteplicità di forme ed essere diversamente classificato. Sostanzialmente, possiamo distinguere tre forme di immigrazione clandestina: 1) i migranti che entrano, o tentano di entrare, in uno Stato sottraendosi ai controlli alle frontiere o di nascosto, ovvero utilizzando documenti di viaggio e di identità contraffatti, così come gli stranieri che, entrati in uno Stato per motivi turistici, profittano del loro soggiorno per svolgere un lavoro temporaneo, in tal modo sottraendosi alle misure specificamente previste per tale scopo; 2) i migranti che prolungano il loro soggiorno oltre il periodo autorizzato o in violazione delle condizioni cui la loro ammissione era stata subordinata (c.d. *overstayers*); 3) coloro che, entrati clandestinamente in uno Stato, invocano lo *status* di rifugiato al fine della regolarizzazione della loro posizione e coloro che vedono rigettata la loro domanda di asilo dopo lunghi mesi di attesa, quando hanno già trovato un lavoro

nello Stato di accoglimento e che, di conseguenza, decidono di non fare rientro nel paese d'origine. Si tratta, in entrambi i casi, di persone non qualificabili come rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951 (fenomeno del c.d. "*asylum shopping*").

Questi stessi stranieri che sono stati oggetto di traffico divengono, spesso, per necessità o costrizione (cd. criminalità indotta), gregari delle medesime organizzazioni criminali che ne hanno gestito il traffico. Ed è altrettanto vero che, attraverso un procedimento a ritroso, è proprio l'emersione dell'attività illegale svolta dallo straniero nel paese di destinazione⁵ nonché, aggiungerei, un'attenta osservazione ed indagini investigative effettuabili negli stessi istituti penitenziari in cui si trovano reclusi, a costituire lo strumento attraverso cui intercettare l'attività di traffico internazionale di persone.

Prima di proseguire nella disamina dell'intera problematica, occorre pertanto sinteticamente descrivere le principali forme attraverso cui si manifesta il traffico internazionale di persone, onde andare ad analizzare, nel capitolo successivo, le caratteristiche salienti della criminalità organizzata transnazionale che lo gestisce e controlla.

Le attività delittuose attraverso cui si concretizza il traffico di persone sono molteplici, estremamente articolate nel tempo e nello spazio (violenza privata, violenza sessuale, minaccia, sequestro di persona, anche a scopo di estorsione, falsificazione di documenti, corruzione di pubblici ufficiali, sfruttamento della prostituzione, anche minorile, associazione a delinquere e così via), e vengono gestite da gruppi criminali transnazionali che curano tutte le fasi del trasferimento illegale degli immigrati, raccordandosi con le varie frange criminali presenti sul territorio.

All'interno dell'unitario fenomeno del traffico di persone, poi, devono essere compresi due fenomeni criminali sostanzialmente differenti: la tratta di persone ed il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

La prima (*trafficking of human beings*), si sostanzia in una serie di attività delittuose consistenti nel reclutamento, attraverso forme di coazione fisica o psichica, di immigrati clandestini, in funzione del loro sfruttamento criminale nei mercati illegali della prostituzione, del lavoro nero, dell'accattonaggio, del traffico di organi, successivo al loro ingresso nello Stato straniero di destinazione.

La seconda fattispecie delittuosa (*smuggling of migrants*, letteralmente contrabbando di migranti) consiste in una serie di atti-

⁵ E. ROSI, *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in *Cassazione penale*, 2001, p. 1987.

vità delittuose tendenti a sfruttare l'ingresso illegale di una o più persone in uno Stato straniero, a prescindere dal loro successivo inserimento in uno o più mercati illeciti.⁶

Le persone oggetto di traffico vengono prevalentemente destinate allo sfruttamento per diverse finalità, donde la conseguenza per la quale, sul piano pratico, la differenziazione delle due fattispecie risulta molto difficile da provare. In un caso (*trafficking*), lo sfruttamento è forzato giacché si radica sin dalle fasi genetiche della instaurazione del rapporto: le persone vengono reclutate, raccolte ed individuate attraverso forme di violenza, ovvero di ricatto e di inganno; nell'altro (*smuggling*), spesso avviene su basi consensuali, incrociandosi i reciproci interessi sia da parte del trafficante che del trafficato. Il primo ha la possibilità di disporre di una merce ed ha i mezzi ed i contatti per organizzare il viaggio clandestino; il secondo ha l'esigenza del trasferimento ma, molte volte, non possedendo un capitale mobile proprio, è costretto a mettere a disposizione dei trafficanti il proprio corpo, la propria forza fisica per pagare il prezzo del viaggio.

Le due fattispecie sono state formalizzate nella Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata, sottoscritta a Palermo nel dicembre del 2000 da numerosi Stati⁷ ed, in particolare, nei due Protocolli addizionali⁸.

⁶ Sul punto è significativa la definizione di cui all'art. 3 del fondamentale documento UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, CRIME PREVENTION AND CRIMINAL JUSTICE, Annex II, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nation Convention against Transnational Organized Crime, New York, 2000, riportato da G. TINEBRA e A. CENTONZE, *Il traffico internazionale di persone ed il controllo dell'immigrazione clandestina: una prima delimitazione del campo di indagine*, cit., pp. 15-18.

⁷ L'articolato della convenzione è rinvenibile, tra l'altro, nell'appendice normativa di AA.VV., *Il traffico internazionale di persone*, cit., nonché in F. SPIEZIA - F. FREZZA - N. M. PACE, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani. Primo commento alla legge di modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo*, Giuffrè, Milano 2002.

⁸ L'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, definisce la tratta come "il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi". L'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, definisce il traffico di migranti come "il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente".

3. Il quadro normativo italiano: in particolare, la tratta di persone e lo sfruttamento della immigrazione clandestina e le principali problematiche di ordine teorico-pratico

In Italia, in seguito all'adesione e sottoscrizione della Convenzione di Palermo, è stata emanata la *Legge 11 agosto 2003, n. 228*, intitolata "Misure contro la tratta di persone"⁹, (le cui definizioni richiamano molto da vicino quelle della Convenzione), che ha modificato gli artt. 600, 601, 602 c.p. e con la quale si è definito l'assetto normativo per contrastare il fenomeno criminale in discorso, che sarà così modellato sulla fattispecie del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, disciplinata dall'*art. 12 D.Lgs. 286/98*, (T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, modificato dalla L. 189/2002), già vigente, e sugli articoli del codice penale riformati dalla L. 228/2003. Tale novella si era resa necessaria, da un lato, perché i reati di cui agli artt. 600-602 del c.p. peccavano di eccessiva carenza di tassatività e determinatezza, con tutte le conseguenze in termini di lesione del principio di legalità e, dunque, di certezza del diritto, nonché di parità di trattamento e rispetto dei diritti fondamentali del cittadino conseguenti alla difforme interpretazione ed applicazione delle norme penali; dall'altro, perché le vetuste fattispecie codicistiche della schiavitù (di cui ai precedenti artt. 600-602 c.p.) erano del tutto inadeguate ad incriminare le nuove ed articolate forme in cui lo sfruttamento delle persone, attraverso la tratta, si manifesta.

Ed invero, il previgente art. 600 c.p.¹⁰, pur con le interpretazioni della giurisprudenza della Corte di Cassazione, tali da consentire una più ricorrente applicazione nei casi di sfruttamento di immigrati clandestini, presupponeva sempre il raggiungimento della prova che la persona fosse stata ridotta in condizioni analoghe alla schiavitù, intesa come condizione di fatto di totale assoggettamento all'altrui volontà. Il fenomeno del traffico di esseri umani, invece, può avere una portata più ampia, ricorrendo ogniquale volta vi è un'attività di induzione, di reclutamento e di trasferimento di persone da un luogo ad un altro o anche nell'ambito di uno stesso Stato, per sfruttarne in qualche modo, per fini illeciti, la persona.

⁹ Legge 11 agosto 2003, n.228, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003.

¹⁰ Il testo previgente così disponeva:<< art.600. Riduzione in schiavitù. Chiunque riduce una persona in schiavitù, o in una condizione analoga alla schiavitù, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni>> .

Analogamente, il precedente testo dell'art. 601 c.p.¹¹, riferendosi alla tratta ed al commercio di schiavi ovvero di persone già in condizione analoga alla schiavitù, coglieva solo uno dei possibili momenti evolutivi del più ampio fenomeno del traffico, perché questo può sussistere senza che le persone siano state già ridotte in schiavitù o in condizioni analoghe.

In definitiva, il legislatore ha immaginato due situazioni estreme. In un caso, lo straniero, consapevole di non possedere i requisiti previsti dalla nostra legge per l'ingresso regolare, si rivolge volontariamente all'organizzazione criminale transnazionale con cui stipula un contratto di trasporto per il quale normalmente essa viene retribuita. Il vettore si rende autore del delitto di favoreggiamento dell'ingresso clandestino (punito con la reclusione da uno a cinque anni); mentre, lo straniero che attraversa la frontiera in condizioni di illegalità, pone in essere un mero illecito amministrativo, passibile di espulsione che, per il rapporto di specialità tra sanzione penale ed amministrativa di cui all'art. 9 della legge 689/91, impedisce di incriminare il clandestino per concorso nel medesimo reato del vettore. Invero, sottese alla scelta politica di non incriminarlo, sono ragioni di opportunità di tipo prevalentemente processuale, giacché è proprio il clandestino che, in quanto non concorre nel reato può, ai sensi del combinato disposto degli artt. 351 c.p.p., 500 e 512 *bis* c.p.p., essere sentito dalla polizia giudiziaria per sommarie informazioni ed eventualmente come testimone in giudizio, onde risalire e punire i vertici e i componenti dell'organizzazione criminale. Benché la reazione dell'ordinamento nei confronti del clandestino appaia improntata alla logica retributiva, giacché questi viene espulso quando l'illecito non è grave, altrimenti la pena viene eseguita e le esigenze di prevenzione speciale sono rimesse alla espulsione quale misura di sicurezza (art. 15 T.U. cit.).

Nell'altro caso, il clandestino rappresenta la vittima ordinaria del delitto di tratta (che, teoricamente, può avvenire anche a danno di cittadini e stranieri regolari), sanzionato con una pena molto più elevata nei limiti edittali (reclusione da otto a venti anni) e destinatario di una serie di norme a sua tutela (artt. 12, 13 L. 228 del 2003). È stato ritenuto che, qualora la tratta abbia determinato l'ingresso di un clandestino, si avrà concorso formale tra quest'ultima ed il reato di favoreggiamento.¹²

¹¹ Il testo previgente così recitava: «< art. 601, comma 1. *Tratta e commercio di schiavi.* - Chiunque commette tratta o comunque fa commercio di schiavi o di persone in condizione analoga alla schiavitù è punito con la reclusione da cinque a venti anni.>>».

¹² G. AMATO, *Tratta di persone: dal 7 settembre più tutela con il restyling dei reati. La condizione della vittima qualifica il delitto*, in *Guida al diritto*, 13 settembre 2003, n. 35, p. 47.

È da tener presente che, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo addizionale alla Convenzione di Palermo ratificata a mezzo della recente *Legge del 16 marzo 2006, n. 146*, sopra richiamato, il divieto di criminalizzazione riguarda le condotte di ingresso illecito direttamente connesse con il traffico di migranti cosicché, in teoria, non è esclusa la possibilità per il legislatore di incriminare le altre tipologie di ingressi illegali.

Invero, la formulazione dell'art. 12 del T.U. sull'immigrazione in ordine al delitto di favoreggiamento dell'ingresso illecito, in cui la finalità di profitto costituisce "circostanza aggravante" soggetta, come tale, al giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p., si differenzia rispetto alla definizione che, della medesima condotta, viene fornita nell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione di Palermo per combattere il traffico di migranti, in cui la finalità di ricavare un vantaggio finanziario dall'ingresso illegale integra un elemento costitutivo, quello soggettivo sub specie di dolo specifico, della condotta.

È stato però acutamente osservato dalla dottrina¹³ come, in realtà, il discrimine tra le due fattispecie della tratta e del favoreggiamento dell'ingresso irregolare sia molto sottile per la sussistenza di alcune circostanze aggravanti del delitto di favoreggiamento riferite alle condizioni di sfruttamento dello straniero (art. 12 T.U. cit, com. 3ter) al punto che, l'elemento differenziatore, potrebbe ridursi alle modalità concrete della condotta del trafficante o al mero elemento soggettivo con cui questi agisce. Se, infatti, dal punto di vista teorico ogni situazione è configurabile, la modalità in cui i fatti di tratta e di favoreggiamento in concreto si svolgono (ovvero in condizioni di estrema violenza e pericolo per la vita degli stessi migranti, per cui è difficile accertare se vi sia stato un consenso libero o meno), rende molto difficile distinguere il comportamento di chi contratta il proprio ingresso illegale in un altro Stato da quello di chi lo affronta in condizione di subordinazione. E, però, la reazione dell'ordinamento, a seconda che si venga a configurare l'una o l'altra fattispecie, è, come sopra accennato, molto diversa, in termini di tipologia ed entità della risposta sanzionatoria.

Non di rado capita che, su una condotta di mero favoreggiamento dell'immigrazione clandestina successivamente, durante il viaggio, si innesti una condotta di violenza e coazione psicologica. Inoltre, risulta spesso difficile distinguere se la condotta di reclutamento dello straniero nel suo paese di origine da parte delle

¹³ E. LANZA, *La condizione soggettiva dello straniero clandestino vittima del traffico di esseri umani*, in *Rassegna Penitenziaria e criminologica*, 2005, n. 1.

organizzazioni criminali rimanga nell'ambito del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (in specie aggravato dal dolo specifico di destinare gli stranieri alla prostituzione ex art. 12, com. 3 ter T.U.) o se, invece, costituisca il primo atto del traffico di esseri umani¹⁴. La differenza risiederebbe nella realizzazione o meno del fatto mediante inganno, richiesto ai fini della configurazione della sola tratta.

L'altra rilevante problematica evidenziata in seguito all'intervento legislativo in discorso deriva dal fatto che entrambi i reati del favoreggiamento della immigrazione clandestina e della tratta di persone sono stati modellati secondo lo schema del diritto penale classico del reato "monosoggettivo". Da più parti¹⁵ era al contrario stata auspicata la previsione di una fattispecie associativa autonoma e specifica per sanzionare il fenomeno criminale in sé della esistenza e costituzione di organizzazioni dedite e finalizzate precipuamente al traffico di esseri umani ed al loro sfruttamento. Ciò, da un canto, avrebbe consentito di disporre, a livello giudiziario ed investigativo, di un più efficace strumento di intervento, in grado di ovviare ai molteplici problemi che si pongono, sul piano della prova, rispetto alle tradizionali fattispecie di reato associativo attualmente vigenti e, segnatamente, in termini della prova della mafiosità dell'organizzazione ai sensi dell'art. 416 *bis* c.p. Dall'altro, avrebbe permesso di radicare, in ragione di una realtà criminale sicuramente specializzante, la competenza investigativa delle Procure Distrettuali Antimafia (analogamente a quanto avviene per le fattispecie di cui all'art. 416 *bis*) laddove, al contrario, le varie fattispecie associative individuabili nei casi concreti determinano l'attribuzione dei relativi procedimenti alle procure ordinarie, con tutti gli inevitabili riflessi in termini di disponibilità di apparati e strutture investigative specializzate e, soprattutto, di coordinamento delle relative indagini che, per i reati di criminalità organizzata è assicurato, ai sensi dell'art. 51, com. terzo *bis* c.p.p., dalle Procure Distrettuali Antimafia e, a livello nazionale, dalla D.N.A.¹⁶

¹⁴ P. MOLINO, *Le nuove misure contro la schiavitù e la tratta di persone. Un altro tassello nella legislazione penale in tema di immigrazione*, in *Rivista di polizia*, 2004, f. 3-4, pp. 175-176.

¹⁵ S. ALEO, *Criminalità transnazionale e definizione della criminalità organizzata: il requisito dell'organizzazione*, in V. PATALANO, *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, pp. 20-21.; nonché C. NEGRI, *La tutela penale contro la tratta di persone*, in AA.VV., *Il traffico internazionale di persone*, cit, pp. 237-238.

¹⁶ F. SPIEZIA, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani: condotte delittuose e tecniche investigative nei procedimenti riguardanti cittadini extracomunitari*, relazione all'incontro di studio sul tema: Terzo corso di formazione sulla funzione inquirente e requirente "Falcone e Borsellino", Roma, 21-24 maggio 2001, p. 20.

Tale tipo di soluzione, infine, avrebbe potuto determinare, nell'azione di contrasto del traffico di esseri umani, importanti riflessi anche nell'ottica della collaborazione tra i diversi Stati, che si impone in un contesto criminale come quello in esame caratterizzato dalla transnazionalità. La competenza delle D.D.A. consente di attivare quel circuito di relazioni informative e, quindi, quell'attività di coordinamento a livello internazionale, che già la Procura Nazionale Antimafia deve svolgere attualmente attraverso i magistrati di contatto all'uopo designati, nell'ambito della *Rete Giudiziarie Europea*, istituita con l'Azione Comune adottata dal Consiglio in data 29/6/98 sulla base dell'art. K3 del *Trattato dell'Unione Europea* e che rappresenta, a sua volta, una specifica attuazione della Raccomandazione n. 2 del *Piano d'Azione del 28/4/97 contro la criminalità organizzata*.

Esigenze, quest'ultime, avvertite anche dal legislatore del 2003 il quale, con gli artt. 6 e ss. della nuova disciplina, ha realizzato un'opera di equiparazione fra la forma associativa di nuova introduzione (art. 416, com. 6 c.p.) ed il trattamento giuridico complessivo sancito per il fenomeno dell'associazione di stampo mafioso anche in termini di competenza delle Procure Distrettuali Antimafia. La novella del 2003, in modo invero riduttivo rispetto alla portata del fenomeno, si è però limitata a configurare una ipotesi aggravata dell'associazione per delinquere ordinaria, qualora sia diretta a commettere taluno dei delitti di cui all'art. 600, 601 e 602 c.p., benché parte della dottrina¹⁷ e della giurisprudenza¹⁸, al contrario, vi ravvisi una figura associativa autonoma.

In ogni caso, però, il legislatore del 2003 ha perso l'occasione per introdurre una figura delittuosa specifica, data la rilevanza del

¹⁷ V. MUSACCHO, *La nuova normativa penale contro la riduzione in schiavitù e la tratta di persone* (L. 11 agosto 2003, n. 228), in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, pp. 2446 e ss.

¹⁸ C. MOTTA, *Il coordinamento delle indagini e il ruolo di Eurojust nella cooperazione internazionale per la repressione della tratta di esseri umani*, relazione all'incontro di studio del C.S.M. sul tema: "Il traffico di esseri umani: una nuova frontiera della cooperazione giudiziaria europea per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale", Roma, 6-8 febbraio 2006 pp. 33-35. Egli fonda la propria tesi su un duplice ordine di considerazioni: in primo luogo, con l'art. 15 della legge del 2003 è stato introdotto per tutti i delitti contro la personalità individuale (ma non per quello ex art. 416, com. 6) il divieto di giudizio di comparazione tra le attenuanti diverse dalla minore età e quelle aggravanti di cui all'art. 600-sexies ed estese agli artt. 600, 601, 602 novellati; sicché, non troverebbe giustificazione l'esclusione di un'analoga disciplina per la nuova ipotesi di associazione per delinquere qualora il legislatore avesse ritenuto anche quest'ultima una circostanza aggravante. In secondo luogo, le altre ipotesi vigenti di associazioni per delinquere caratterizzate dalle finalità dell'accordo criminoso (art. 74 D.P.R. 309/1990; 291 quater D.P.R. 43/1973) sono state sempre considerate figure associative autonome; infine, anche se trattasi di argomento solo testuale, in tal senso deporrebbe anche l'inserimento della nuova fattispecie negli artt. 51, com. 3 bis, c.p.p. e 12 sexies D.L. 306/92, attraverso il richiamo all'art. 416, com. sesto.

tipo di condotta solo all'interno di un modello organizzativo stabile di una pluralità di persone¹⁹ e la specificità e caratterizzazione del fenomeno in esame.

Invero, come sarà più diffusamente illustrato nel paragrafo dedicato alla criminalità organizzata transnazionale, il fenomeno ha caratteristiche di estrema complessità, poiché vede coinvolti numerosi soggetti, spesso allocati ed operanti in Stati diversi, che forniscono le più disparate forme di contributo o di partecipazione (che può avere caratteristiche di relativa stabilità-ripetività); ciascuno di essi mai è a conoscenza della intera dinamica criminale (che va dall'arruolamento, alla cattura delle vittime, alla loro destinazione ultima nel mondo della prostituzione, del lavoro nero o dell'accattonaggio, attraverso una serie di innumerevoli scambi, trasporti, passaggi clandestini transfrontalieri), ed opera in contesti giuridico-culturali dotati di proprie specificità operative e soprattutto criminali. In altre occasioni, invece, le operazioni di traffico non sono il risultato di una organizzazione aprioristicamente data ma derivano da sinergie affaristico-malavitose estemporanee e mutevoli.

Tali dinamiche, estremamente articolate, faticano ad essere completamente descritte e comprese attraverso le vigenti categorie giuspenalistiche, modellate su fattispecie monosoggettive e su fenomeni di dimensione più circoscritta, non rispondenti alla realtà criminale in esame.

Tale fenomenologia così complessa finisce, pertanto, per riproporre le problematiche inerenti alle fattispecie associative e, segnatamente, quella del concorso tra reato associativo e reati satelliti ed il concorso di persone nel reato associativo; nonché quella dell'adeguatezza delle categorie penali classiche alla puntuale descrizione e comprensione del fenomeno stesso.

Queste ultime categorie del diritto penale tradizionale, cui l'interprete deve far ricorso in assenza di una distinta figura associativa, consentono, invero, solo in parte di modulare l'intervento repressivo sulle peculiarità del caso concreto, ma non può certo sostenersi che intercettino l'azione criminosa nel suo complesso o che consentano di attribuire responsabilità specifiche e determinate a seconda, appunto, del tipo di contributo, concreto e peculiare del traffico, da ciascun partecipante offerto.

È anche vero, d'altro canto, che un tale ultimo tipo di scelta implicherebbe il rischio di eccessiva frammentazione. Del resto, la

¹⁹S. ALEO, *Criminalità transnazionale e definizione della criminalità organizzata: il requisito dell'organizzazione*, cit.

legislazione "speciale" e dell'"emergenza", quale quella sorta sotto l'onta emotiva per la gravità dei fatti compiuti dalla criminalità organizzata, prevalentemente mafiosa e terroristica, da autorevole dottrina²⁰ viene considerata addirittura essenziale ed espressione del tendenziale processo di "decodificazione" e "deformalizzazione" del sistema giuridico, nel duplice senso di riduzione della forma giuridica e di proliferazione legislativa al di là della forma del codice, di riduzione della sua centralità e della perdita di unitarietà e coerenza dell'ordinamento giuridico. Le ragioni di tale processo vanno rinvenute nella crisi ovvero insufficienza del modello ottocentesco dello Stato di diritto, dell'astrattezza e generalità, quale corollario della "complessità" dei fenomeni sociali, che si esprime a tutti i livelli, ivi compreso il superamento della dimensione nazionale di tutte le attività umane, anche di quelle delittuose.

È infatti evidente che quanto più un fenomeno è complesso tanto più è difficile o riduttivo ricondurlo entro modelli generali ed astratti.

A dimostrazione della gravità del fenomeno del traffico internazionale di persone e della complessità delle indagini allo stesso relative il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 12 ottobre 2006, ha approvato un disegno di legge²¹ che introduce il reato di "trasporto di clandestini extracomunitari", (che resta integrato, tra l'altro, dal finanziamento del trasporto ed a prescindere dal fine di lucro); inasprisce le pene per il favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina; mira a favorire l'attività investigativa, giacché modifica l'art. 407 del c.p.p., includendovi il suddetto reato, sì da consentire il prolungamento delle indagini preliminari fino a due anni al duplice effetto da un lato, di consentire il prolungamento corrispondente della custodia cautelare e, dall'altro, di permettere di attivare le complesse procedure di cooperazione giudiziaria.

4. Le teorie sulla criminalità degli stranieri. Un nuovo modello interpretativo sui rapporti tra la immigrazione illegale e la criminalità organizzata

Fino agli anni Sessanta, il fenomeno migratorio ha rappresentato una componente essenziale del processo di sviluppo degli Stati occidentali ed un fattore equilibratore del mercato del lavoro

²⁰ L. FERRAJOLI, *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari, 1989, 2 ed. 1990, 859.

²¹ Disegno di legge recante: "Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale", approvato, su proposta del Ministro della Giustizia, nella seduta del 12.10.2006.

di questi Stati, impegnati in una fase di crescita produttiva e con la necessità di reperire manodopera a basso costo e ad alta mobilità. Gli immigrati erano considerati dei lavoratori "*reclutati a termine*" i quali, dopo un certo periodo, rientravano spontaneamente nei paesi d'origine.

A partire dalle crisi petrolifere del 1971 e del 1973, in conseguenza della depressione economica, della crisi del mercato occupazionale e della ristrutturazione del sistema industriale, gli Stati occidentali più ricchi hanno gradualmente applicato politiche restrittive nel settore dell'immigrazione; laddove, gli Stati europei che si affacciano sul Mediterraneo (Grecia, Italia, Spagna) hanno cominciato a trasformarsi, poco a poco, da paesi di origine a paesi di destinazione del processo migratorio, avendo i movimenti dei flussi una direzione sud-nord, dai paesi meno sviluppati dell'Africa e, dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, est-ovest.

Le politiche restrittive delle immigrazioni legali adottate dagli Stati europei ed occidentali in genere, rimanendo immutate le cause del fenomeno (riconducibili, come sopra illustrato, essenzialmente al differenziale di benessere tra Stati in via di sviluppo e sviluppati) hanno comportato, secondo un rapporto direttamente proporzionale, un sostanziale aumento della domanda di migrazione "illegale" e, dunque, delle opportunità offerte alle organizzazioni criminali.

La natura del fenomeno migratorio ha, pertanto, subito un mutamento sostanziale rispetto ai decenni precedenti in conseguenza dell'inserimento, nella realtà dei processi migratori, di un fattore nuovo: l'organizzazione dei gruppi criminali²².

Ed invero, man mano che si sviluppa il processo di "internazionalizzazione" dei gruppi criminali, questi, al pari delle grandi multinazionali di servizi, diventano in grado di gestire il traffico di immigrati, fornendo loro tutti i servizi di cui abbisognano: trasporto, vitto e alloggio nei paesi di transito, documenti rubati e falsificati, corruzione dei funzionari, introduzione illegale nei paesi di destinazione.

In uno studio di qualche anno fa, si è cercato di dimostrare che una parte della criminalità commessa dagli stranieri (per lo più clandestini) deve essere messa in correlazione con le operazioni di traffico e con lo sfruttamento delle organizzazioni criminali che si dedicano alle migrazioni illegali.

Pertanto, per comprendere le reali dinamiche del fenomeno

²² E. U. SAVONA e A. DI NICOLA, *Migrazione e criminalità. Trent'anni dopo*, cit., p. 181.

migratorio di tipo "illegale", risulta imprescindibile l'analisi del *modus operandi* nonché degli interessi strategici delle organizzazioni criminali che lo gestiscono.

Da quanto innanzi detto discende che le teorie precedentemente elaborate per spiegare le ragioni della criminalità degli stranieri offrono una soluzione solo parziale e frammentaria del fenomeno, non riuscendo a dare contezza delle trasformazioni e della grandezza dei fenomeni che oggi caratterizzano i rapporti tra migrazione e criminalità.

La prima riflessione circa il nesso tra migrazioni e criminalità è rinvenibile nel rapporto, relativo al fenomeno migratorio dai paesi dell'Europa mediterranea verso gli stati europei più ricchi, che ha interessato il periodo che va dal dopoguerra agli inizi degli anni Settanta, presentato da Franco Ferracuti alla Quinta Conferenza dei direttori degli istituti di ricerca criminologica del Consiglio di Europa tenutosi a Strasburgo nel novembre del 1967²³.

Il Consiglio d'Europa si chiedeva se gli stranieri fossero più criminali dei nativi e si interrogava sulle ragioni del loro comportamento antisociale. Ferracuti giunse alla conclusione per cui la criminalità degli stranieri non fosse maggiore di quella dei nativi e riassunse le teorie, essenzialmente di carattere socio-psicologico, che si erano occupate del fenomeno.

Il comportamento deviante, secondo la teoria del conflitto culturale, sarebbe causato dall'attrito che si genererebbe tra il sistema culturale di origine degli immigrati e quello del paese di destinazione; la teoria della mobilità postula che la mobilità indebolirebbe l'attaccamento alla comunità locale e rafforzerebbe i legami tra gruppi secondari; secondo la teoria della criminalità come risposta alle frustrazioni, la criminalità del migrante sarebbe conseguenza di un processo di adattamento e di difesa alle frustrazioni che subisce durante il processo di migrazione.

Giorgio Marbach²⁴, invece, nello studio sull'armonizzazione a livello europeo delle statistiche della criminalità dei lavoratori stranieri, classificò le teorie relative alla criminalità degli immigrati essenzialmente in due categorie: teorie di carattere sociologico e teorie di carattere bio-psicologico, queste ultime relative allo studio dell'adattamento psicologico dell'immigrato nel tessuto sociale dello Stato che lo ospita. Le prime venivano a loro volta suddivise in teorie culturali (per le quali la devianza degli immigrati è il ri-

²³F. FERRACUTI, *L'emigrazione europea e la criminalità*, in *Rassegna di Studi Penitenziari*, volume I, anno 1970, pp. 3-40.

²⁴G. MARBACH, *Le statistiche relative alla criminalità tra i lavoratori migranti: una proposta di armonizzazione*, in *GENUS*, vol. XXXVI, n. 3-4, 1970, pp. 1-46.

sultato del differenziale esistente tra il mondo dei valori e le norme di condotta della popolazione immigrata e il modo di vita e la legislazione del paese ospite); teorie economiche (secondo cui i fattori scatenanti della criminalità derivano dallo squilibrio economico tra le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati e quelle dei nativi, dalla mancanza di opportunità sociali e dalle frustrazioni connesse); teorie composite o miste (che spiegano la devianza come conseguenza della mancata integrazione sociale dovuta sia a fattori culturali che economici).

Modelli interpretativi cui ancor oggi si ricorre sono quelli che fanno capo, essenzialmente, alla "teoria della devianza"²⁵ (che considera la criminalità dell'immigrato come conseguenza delle sue insoddisfazioni personali, di natura principalmente economica); nonché alla teoria dell' "etichettamento"²⁶, (la criminalità sarebbe il prodotto di una costruzione sociale da parte delle comunità locali, dei mass-media, delle forze dell'ordine che, appunto, etichettano l'immigrato come potenziale delinquente esclusivamente a causa della sua diversità e marginalità che assume nella gerarchia sociale).

Queste teorie certamente conservano ancora la loro validità per spiegare alcuni dei processi che portano parte degli immigrati, che si trovano a dover vivere in uno Stato straniero in condizioni di marginalità, a delinquere; ma disvelano il proprio limite laddove non considerano affatto le questioni di politica criminale collegate alla immigrazione illegale e dipendenti dall'inserimento, nei processi migratori, delle organizzazioni di gruppi criminali.

Si è pertanto imposta l'esigenza di un nuovo modello interpretativo in grado di combinare le teorie classiche con una teoria capace di considerare la criminalità dell'immigrato (in particolare clandestino) come dipendente, in parte, dall'ingresso delle organizzazioni criminali nel traffico dei migranti, secondo una successione di fenomeni strettamente collegati di tal guisa che dal traffico si passa allo sfruttamento, indi alla criminalità straniera "indotta".

Ed invero, le politiche migratorie restrittive degli Stati ricchi, scontrandosi con le precarie condizioni economiche, sociali e politiche degli Stati in via di espansione, generano una domanda di immigrazione illegale; questa, gli intensificati controlli alle frontiere che riducono la possibilità di una migrazione illegale di tipo "ar-

²⁵ BLAU P.M., BLAU J.R. (1982), *The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime*, in *American Sociological Review*, n. 47, 1982, pp.114-129.

²⁶ PALIDDA S. (1994), *Devianza e criminalità tra gli immigrati*, ISMU, Milano, 1994; PALIDDA S. (1995), *Devianza e criminalità*, in ISMU, << Primo rapporto sulle migrazioni-1995>>, Milano, 1995, pp. 250-290.

tigianale", la scarsità, la non omogeneità ed in alcuni casi addirittura la non punibilità del traffico, unitamente alla prospettiva di profitti altissimi, creano una serie di opportunità per le organizzazioni criminali che, pur diversificandosi per spessore, provenienza geografica e caratteristiche, offrono servizi di traffico.

Inoltre, tanto più questi gruppi criminali che agevolano la migrazione sono organizzati, tanto più alta sarà la probabilità che i trafficanti rimangano in balia delle organizzazioni criminali per essere da queste sfruttati attraverso il compimento di attività illecite. Di conseguenza, pur rimanendo invariata la "quota legale" degli immigrati presenti, in ogni caso negli Stati di destinazione si assiste ad un aumento delle incriminazioni ed incarcerazioni per reati di droga, per quelli connessi allo sfruttamento della prostituzione, o alla contraffazione di documenti etc.

Le conclusioni cui è pervenuta la ricostruzione teorica²⁷ *de qua loquitur*, si fondano, tra l'altro, proprio sull'analisi dei dati statistici relativi ai reati ascritti ai detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari²⁸.

I reati di produzione e traffico di stupefacenti, di istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, di falsità, di associazione a delinquere, ascritti ai detenuti stranieri, possono essere presi come indicatori dell'aumento del traffico e dello sfruttamento degli immigrati ad opera di gruppi transnazionali.

Invero, i componenti tali sodalizi, oltre a rendersi essi stessi colpevoli di reati nei paesi di destinazione, riuscirebbero ad instaurare un vero e proprio rapporto di dipendenza nonché di asservimento nelle loro vittime (i trafficanti), sia in conseguenza del debito contratto dagli immigrati che, non disponendo di capitale sufficiente per pagare il loro trasferimento illegale nel territorio dello Stato di riferimento, finché il loro debito non sarà estinto sono costretti ad accettare di essere sottoposti, una volta giunti nel paese di destinazione, ad un periodo di sfruttamento mediante l'impiego nei mercati delle attività illecite; sia come conseguenza della loro condizione di emarginazione e del legame etnico che spesso unisce l'organizzazione trafficante al trafficante.

Di tal guisa, gran parte dei trafficanti viene ad essere impiegata come manovalanza nelle attività illecite e, principalmente, nel mercato del lavoro nero, nello sfruttamento della prostituzione, nel

²⁷ E. U. SAVONA e A. DI NICOLA, *Migrazione e criminalità. Trent'anni dopo*, cit.; G. TINEBRA e A. CENTONZE, *Il controllo dell'immigrazione illegale da parte delle organizzazioni transnazionali ed il problema della "criminalità indotta"*, cit.

²⁸ Dati aggiornati al 30 giugno 2006. Fonte: DAP- Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica.

traffico di stupefacenti, nell'accattonaggio, nel traffico di organi²⁹.

In particolare, i reati inerenti agli stupefacenti possono rivelare, oltre allo sfruttamento di immigrati in questo specifico settore, se le organizzazioni criminali già dedite al traffico di droga vi abbiano affiancato anche il traffico di esseri umani. I reati di falsificazione, in specie degli atti pubblici e documenti di identificazione, possono essere speculari, altresì, all'aumento e alla specializzazione dell'organizzazione dei gruppi criminali che si dedicano al traffico di esseri umani, nonché al coinvolgimento dei clandestini stessi nel processo di falsificazione. Lo sfruttamento, infine, della prostituzione da parte degli stranieri può rappresentare un allarmante indice dell'entità del traffico, finalizzato allo sfruttamento sessuale.

Passando ad esaminare la nazionalità dei detenuti stranieri, si fa notare come l'aumento dei tassi di criminalità in Italia dagli anni 1991 a 1995 riferiti, appunto, a specifiche etnie, non potrebbe essere ascritto alla crescita delle presenze "legali" degli stranieri, bensì quasi esclusivamente a quelli clandestini giacché i dati del Ministero dell'Interno hanno evidenziato che il numero dei permessi di soggiorno concessi a stranieri non è aumentato in modo sensibile per nessuna etnia e, dunque, le comunità legali di queste nazionalità non hanno modificato, negli anni considerati, in modo rilevante la loro consistenza numerica.

Analizzando, poi, le statistiche giudiziarie relative ai condannati stranieri, è emerso che gli *albanesi* sembrano essere l'etnia più coinvolta nei reati di droga, falsità, sfruttamento della prostituzione, associazione per delinquere. Nella produzione e spaccio di stupefacenti un ruolo preminente hanno gli *algerini* e *marocchini*. Nelle falsificazioni, oltre agli albanesi, sono sempre più implicati stranieri *algerini* e *marocchini*. Del reato di istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione in Italia sembrerebbero essere, con allarme crescente, sempre più responsabili gli *albanesi*, gli *ex jugoslavi*, i *nigeriani*. Fra gli stranieri, il reato di associazione a delinquere è divenuto sempre più frequente per *albanesi*, *marocchini* e *nigeriani*.

E considerato che l'aumento del tasso di criminalità nelle etnie analizzate, rispetto ai nativi ed ai rimanenti stranieri, per i reati considerati non è dovuto all'aumento della loro presenza legale, questo incremento della criminalità per le etnie considerate e, soprattutto, per determinate tipologie di reati, dipenderebbe in parte

²⁹COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA, "Relazione sul traffico di esseri umani", Documento XIII, n.49.

dalle organizzazioni che trafficano ed inseriscono immigrati, in condizioni di clandestinità, negli stati ospiti, ovvero alla cd. "criminalità indotta".

Le conclusioni cui l'analisi descritta ha condotto hanno poi trovato riscontro nelle risultanze delle indagini investigative e giudiziarie sul fenomeno³⁰, che confermerebbero addirittura l'esistenza di un rapporto di proporzionalità diretta tra il dilagare dell'immigrazione illegale, con il conseguenziale aumento della criminalità straniera di tipo "indotta", ed il controllo del traffico internazionale di persone da parte delle principali organizzazioni transnazionali del nostro pianeta. Nel senso che l'aumento dei flussi migratori "illegali", rispetto e a differenza dell'immigrazione di tipo "regolare", risulta essere sempre collegato ad un rafforzamento della presenza e ad un aumento delle ramificazioni locali di gruppi criminali transnazionali su più territori nazionali³¹.

Ed invero, solo nel 2005 sono state smantellate in Italia molte organizzazioni criminali dedite all'immigrazione clandestina ed alla tratta, con circa 8.000 persone arrestate o denunciate per questi reati gravi³².

Le considerazioni sin qui svolte potrebbero valere anche per gli altri Stati europei laddove, da una ricerca condotta da *Transcrime*, è emerso che gli stranieri affollano in modo considerevole i mercati delle droghe e delle falsificazioni.³³

Da ciò sono scaturite serie problematiche di politica criminale, intimamente collegate alla immigrazione di tipo principalmente illegale, riassumibili nei seguenti due effetti principali: da un lato, l'aumento della criminalità straniera "indotta" ha determinato lo stravolgimento dei rapporti di proporzione esistenti tra gli autori di reati di nazionalità italiana e quelli di nazionalità straniera e, quindi, tra detenuti italiani e stranieri; dall'altro, un inevitabile aumento dei problemi di ordine pubblico e sicurezza interna, con conseguente acuirsi dell'allarme sociale e della reazione xenofoba della popolazione italiana rispetto a quella straniera immigrata.

³⁰ F. SPIEZIA - F. FREZZA - N. M. PACE, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani. Primo commento alla legge di modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo*, cit., pp. 40 ss.

³¹ G. TINEBRA e A. CENTONZE, *Il controllo dell'immigrazione illegale da parte delle organizzazioni transnazionali ed il problema della "criminalità indotta"*, cit.

³² A. PANSA, *La disciplina dei flussi migratori, fra il contrasto dell'immigrazione illegale e le opportunità di integrazione. Le dimensioni economiche del traffico di esseri umani e i canali del riciclaggio*, relazione cit.

³³ TRANSCRIME, 1996, *Migrazioni e criminalità - La dimensione internazionale del problema*, CNPDS, Milano, giugno 1996; nonché TRANSCRIME, 1996, *Migrazioni e criminalità - La dimensione internazionale del problema*, CNPDS, Milano, giugno 2004.

5. Le caratteristiche strutturali e le modalità operative delle organizzazioni criminali

Il fenomeno del traffico di esseri umani, in entrambe le sue forme principali di manifestazione dello *smuggling of migrants* e del *trafficking of human beings* è, come si è accennato, gestito da organizzazioni criminali a dimensione transnazionale.

Con la Legge 16.03.2006 n° 146³⁴ è stata ratificata dal Parlamento Italiano la Convenzione dell'ONU firmata a Palermo nei giorni 12-15 dicembre 2000, il cui scopo è, appunto, quello di "*promuovere la cooperazione al fine di prevenire e combattere più efficacemente la criminalità organizzata transnazionale* (art.1)". I due Protocolli aggiuntivi alla Convenzione, che costituiscono parte integrante della stessa, riguardano, più specificamente, l'uno la prevenzione e repressione della tratta di persone in particolare di donne e bambini; l'altro, la lotta del traffico di migranti via terra, via mare e via aerea.

In particolare, la nuova legge definisce quale "*reato transnazionale*" punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, il reato qualora sia coinvolto "*un gruppo criminale organizzato*", nonché:

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

Appare invero prematuro esprimere giudizi di sorta giacché la predetta normativa, emanata per porre fine ad un vuoto normativo nella disciplina della materia, è all'esame degli interpreti che, molto verosimilmente, dovranno procedere ad un'opera di coordinamento tra la stessa e la disciplina introdotta dalla precedente legge 228/2003, pure relativa alle misure contro la tratta di persone, come ampiamente illustrato precedentemente (vedi par. 1). In linea generale e di prima approssimazione, si può affermare che, ogni qualvolta un crimine di parte speciale sia ascrivibile alla categoria

³⁴ Legge del 16 marzo 2006, n. 146: *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato, adottati dall'Assemblea Generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2006*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 91.

del reato transnazionale, così come definito dalla legge 146/06, dovrebbe trovare applicazione la disciplina ivi contenuta.

La criminalità organizzata, al pari della stragrande maggioranza delle attività produttive lecite umane, nel corso degli ultimi anni ha travalicato i confini nazionali per assumere una dimensione transnazionale, tanto che si conviene sul fatto che essa rappresenti l'aspetto negativo e deteriore del processo di globalizzazione dell'economia.

Tale processo di progressiva internazionalizzazione dei sodalizi criminali è stato agevolato dai progressi delle tecniche e delle telecomunicazioni, da internet e dagli strumenti informatici, che consentono una più rapida comunicazione, dalla liberalizzazione della circolazione delle merci e delle persone.

Ha scritto, in proposito, il già Segretario dell'ONU Kofi Annan che *"gli stessi mezzi tecnologici che sostengono la globalizzazione e l'espansione transnazionale della società civile, forniscono l'infrastruttura per l'espansione di una rete globale di «società incivile» - criminalità organizzata, trafficanti di droga, riciclaggio di denaro e terroristi"*³⁵.

La criminalità organizzata transnazionale si avvale, quindi, di tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione dell'informazione, come è confermato dalla natura internazionale dell'attività di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

La criminalità organizzata rappresenta, così, una grave minaccia ai sistemi economici e finanziari di tutti gli Stati e, considerando che si è ramificata in una dimensione transnazionale, si comprende come sia necessario che la lotta per contrastare questo fenomeno assuma lo stesso carattere, anche affinché il processo di globalizzazione possa procedere tranquillamente. Ciò impone innanzitutto la circolazione delle informazioni ed una maggiore cooperazione tra le autorità investigative dei singoli paesi.

Ed invero, i gruppi criminali che operano su mercati transnazionali presentano delle caratteristiche peculiari quali la flessibilità e l'alto livello di organizzazione e di specializzazione, che contribuiscono a complicare il lavoro delle autorità di investigazione e di tutti quegli organi e istituzioni che cercano di prevenire e contrastare le attività criminali.

Inoltre, l'elemento che contribuisce a differenziare la criminalità transnazionale da quella nazionale risiede proprio nel fatto che la prima si manifesta attraverso una serie di "attività criminali che

³⁵ M. PAVONE, *La definizione del crimine transnazionale*, articolo del 16.05.05 su www.altalex.com.

si estendono in diversi paesi e che violano le leggi di diversi paesi", mentre la seconda si limita a violare la legislazione penale di un singolo Stato.

La conseguenza di quanto innanzi più rilevante per il fenomeno criminale in esame è rappresentata dal fatto che, in attesa che la Convenzione delle Nazioni Unite del 2000 contro la criminalità organizzata venga ratificata da tutti gli Stati (almeno 40 per entrare in vigore) e, quindi, applicata, l'assenza di una definizione comune del concetto di criminalità organizzata e di armonizzazione delle legislazioni europee ed internazionali (sia in punto di diritto sostanziale che processuale) rimane un ostacolo ad un efficace contrasto della criminalità medesima. In questa materia, infatti, i membri dell'Unione hanno ancora concetti e definizioni diverse. La Spagna e la Francia ignorano la tratta degli esseri umani in quanto tale e la riducono ad un problema di prostituzione aggravata. Il Belgio considera la nozione di tratta come un termine generico che comprende lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento tramite il lavoro ed il traffico di migranti. L'Austria e l'Italia, invece, distinguono la tratta dal traffico di migranti.

È stato possibile ricostruire le caratteristiche salienti e le modalità operative di tali organizzazioni attraverso i dati enucleabili dalle inchieste sviluppatesi a partire dalla seconda metà degli anni '90.

Le organizzazioni criminali e, segnatamente, quelle dedite al traffico di esseri umani si differenziano tra loro per una pluralità di fattori: per le dimensioni, per la capacità di pianificazione delle operazioni criminali, per la loro presenza in uno o più mercati illeciti, per la capacità di fornire servizi specializzati, tutti finalizzati al traffico.

Pertanto, il sistema criminale transnazionale si presenta in forme estremamente complesse e variegate. Ciò che lo caratterizza nel suo insieme, tuttavia, è la circostanza di presentarsi come un sistema integrato, a rete, che si articola in più livelli, spesso collegati. Attraverso le informazioni acquisite soprattutto attraverso le intercettazioni³⁶, si è potuto comprendere come, ad esempio, le organizzazioni che gestivano il traffico delle giovani donne localizzate in provincia di Salerno, avevano intessuto, a loro volta, solidi legami, anche su base parentale, con connessa solidità dei legami tra i componenti e spiccata omertà verso gli inquirenti, con altre organizzazioni criminali operanti in altre parti del territorio. Inol-

³⁶ Procedimento n. 8/2000 R.G., celebratosi presso la Corte di Assise di Salerno.

tre, attraverso le indagini condotte dalla D.D.A. presso la Procura della Repubblica di Trieste, uno dei territori, per la sua posizione geografica strategica, più colpiti dal fenomeno dell'immigrazione clandestina, è stato possibile evidenziare l'esistenza di un rapporto di interdipendenza e di complementarietà tra i vari livelli in cui si situano queste organizzazioni criminali.

Date le premesse, possiamo correttamente affermare di trovarci al cospetto di una criminalità organizzata di tipo globale, che si sviluppa non più soltanto in determinate aree del territorio nazionale (si pensi ai sodalizi criminosi tradizionali sorti su base regionale: *Cosa Nostra* in Sicilia, *'Ndrangheta* in Calabria, *Camorra* in Campania, *Sacra Corona Unita* in Puglia) o internazionale, ma ha una dimensione planetaria. Il suo dato caratterizzante, come osservava il Procuratore Nazionale Vigna³⁷, nella prima conferenza paneuropea dei pubblici ministeri che si è svolta a Caserta dall'8 al 10 ottobre 2000, è costituito dal fatto che i gruppi criminali di diverse nazioni o etnie collaborano efficacemente tra loro, con la conseguenza che ogni singola struttura organizzativa trae, appunto, un valore aggiunto, in termini di potenza criminale, dalle sinergie che essa instaura con altri gruppi.

Dunque le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani presentano questa *dimensione transnazionale*³⁸, afferente alla capacità di questi sodalizi, composti di persone di diversa nazionalità, di operare e di essere presenti contemporaneamente in più paesi o su vari territori ed in più mercati illeciti, ma attuandosi tra le medesime un forte collegamento.

La ragione va rinvenuta probabilmente nelle stesse caratteristiche strutturali del fenomeno gestito da tali organizzazioni, poiché il traffico implica la necessità di una continua cooperazione tra organizzazioni di vario livello per pianificare e predisporre i traffici, per consentire i trasferimenti delle persone, per poter assicurare la destinazione finale delle persone trafficate rispetto a coloro che ne hanno fatto richiesta.

Sulla base di tali premesse, mutuando un'espressione dal di-

³⁷ Intervento citato da C. MOTTA, *Il coordinamento delle indagini in materia di traffico di persone*, in AA.VV. *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, p. 436, a cura di A. SPATARO, P.L. VIGNA, Milano, Giuffrè, 2004; nonché da F. SPIEZIA - F. FREZZA - N. M. PACE, in *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani. Primo commento alla legge di modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo*, cit., p. 34.

³⁸ COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI, XIII Legislatura, "Relazione sul traffico degli esseri umani", approvata dalla Commissione in data 5 dicembre 2000, p. 7.

ritto commerciale, le organizzazioni criminali in parola potrebbero essere rappresentate alla stregua di grosse società multinazionali in cui, spesso, i soci e le parti sono non più soggetti singoli ed individuali, (come nello schema tradizionale dell'associazione per delinquere) bensì, a loro volta, delle altre differenti società criminali collegate, a loro volta, con le organizzazioni criminali di tipo locale o regionale operanti nei paesi di transito o di destinazione degli immigrati.

Le concrete esperienze giudiziarie hanno invero consentito di individuare tre livelli organizzativi in cui possono articolarsi i gruppi criminali dediti al traffico di esseri umani. *Un primo livello*, delle organizzazioni cosiddette etniche, che hanno il precipuo compito di pianificare lo spostamento di persone dal paese di origine a quello di destinazione, ma non partecipano alla fase del trasferimento e del trasporto. I capi risiedono all'estero, normalmente non entrano in contatto con gli immigrati clandestini: essi si occupano del fenomeno secondo una logica squisitamente imprenditoriale, gestendo capitali, sviluppando i contatti con le organizzazioni di livello intermedio, stabilendo gli accordi di collaborazione con gli altri sodalizi.

Vi è poi un *livello intermedio*, costituito dalle organizzazioni operanti nei territori strategici, quelli che fungono da paesi cuscinetto tra i paesi di trasferimento e paesi di destinazione. Tali organizzazioni, per lo più situate nelle zone di confine, si occupano della fase operativa del viaggio, ma non ancora della fase esecutiva vera e propria del trasferimento. Anche tale fase è improntata ad una logica imprenditoriale, venendo predisposti appositi luoghi ove poter ospitare le persone in attesa del loro trasferimento e la preparazione dei documenti falsificati da utilizzare alla frontiera, anche avvalendosi di relazioni corruttive con persone deputate ai controlli. Tale fase è altresì caratterizzata dall'allestimento di veri e propri centri di permanenza dei clandestini.

È poi possibile individuare un *terzo livello* di tali organizzazioni, costituito da quei gruppi criminali minori che operano sia su richiesta di singoli migranti o di loro gruppi, sia su richiesta delle organizzazioni di livello intermedio. Esse sono più numerose e si occupano di ricevere e materialmente smistare i clandestini, di curarne il passaggio attraverso i luoghi di confine e di consegnare poi gli immigrati agli emissari di altre organizzazioni criminali minori, ovvero ai rappresentanti delle organizzazioni etniche, costituenti il primo livello sopra individuato.

I tratti distintivi, invece, dei sodalizi criminali operanti sul territorio italiano, sono state delineate nella *Risoluzione dell'assemblea*

*plenaria del CSM*³⁹: la presenza di una pluralità di gruppi di modeste dimensioni, i quali costituiscono i terminali operativi dei grandi gruppi criminali transnazionali che gestiscono il traffico internazionale di persone; l'assenza di una struttura molto centralizzata di comando; forti collegamenti con i paesi di origine; l'assenza, allo stato, di forme di vero e proprio controllo sul territorio; la tendenziale adozione di una logica commerciale con la propensione alla convivenza e collaborazione con le organizzazioni criminali autoctone; una omertà interna resa più forte dai vincoli parentali, familiari, localistici tra gli aderenti ai gruppi; una capacità di intimidazione esterna ancora circoscritta con eccezione di gruppi criminali cinesi che, all'interno delle comunità di immigrati connazionali, operano con notevole continuità, esercitando sia all'interno che all'esterno degli aggregati criminali un forte potere intimidatorio.

Quanto ai rapporti che vengono generalmente ad instaurarsi con i gruppi autoctoni o regionali, è stato rilevato che i gruppi transnazionali appaiono sostanzialmente estranei alle attività di questi ultimi, i quali dispongono di una capacità di controllo criminale delle strutture sociali e del territorio che è andata consolidandosi negli anni. Generalmente, dopo una fase iniziale caratterizzata spesso da forte conflittualità, sfociante in azioni anche molto cruente, le organizzazioni transnazionali stringono accordi ed alleanze con quelle operanti nei paesi di destinazione o di transito aiutandosi e traendo vantaggi reciproci.

Un'indagine condotta dal C.S.M.⁴⁰ ha evidenziato come il grado di penetrazione di tali gruppi criminali risulta, secondo un rapporto di proporzionalità inversa, più intenso nell'area geografica della frontiera adriatica e nella zona tirrenica settentrionale, ove sono tradizionalmente assenti gruppi criminali organizzati locali e, consequenzialmente, ove i controlli e l'azione repressiva dello Stato verso le nuove forme di criminalità è meno cogente; laddove, in regioni quali la Sicilia, Calabria, la Puglia e la Campania, la ramificazione risulta quasi inesistente, essendo tali territori dominati da sodalizi criminali storici quali *Cosa Nostra*, *'Ndrangheta*, *Camorra* e *Sacra Corona Unita*, ostili all'infiltrazione da parte di altri gruppi delinquenziali.

³⁹ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Risoluzione del 18.05.2000*, Roma, 2000, p. 21ss.

⁴⁰ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Risoluzione del 18.05.2000*, cit.

6. La definizione del concetto di criminalità organizzata

La nozione di criminalità organizzata ha cominciato ad essere usata per la prima volta in Italia con riferimento ai sequestri di persona, alla diffusione degli stupefacenti ed ai primi gruppi terroristici, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. Negli Stati Uniti, nel 1970 fu emanata l'*Organized Crime Control Act* (OCCA), la prima normativa per la repressione dei fatti tipici, ivi definiti, dei settori in cui agiscono le organizzazioni criminali.

Durante i lavori parlamentari, però, non si riuscì a formulare una definizione della nozione generale di criminalità organizzata.

Eppure, la definizione del concetto di criminalità organizzata viene a rivestire carattere di preliminarità ed imprescindibilità laddove si voglia affrontare la relativa problematica in modo sistematico e sopranazionale, onde individuare la risposta istituzionale, gli strumenti giuridici più adeguati per combatterla. Nell'ambito di questa problematica emergono, con tutta la loro drammaticità, la difficoltà di superare le differenze e le distanze fra i sistemi giuridici dei vari Stati e la necessità di armonizzare le legislazioni europee ed internazionali al fine di individuare e gestire un'azione di contrasto sopranazionale e coordinata.

In attesa che la Convenzione delle Nazioni Unite del 2000 venga ratificata e, quindi applicata, l'assenza di una definizione comune di criminalità organizzata rimane, dunque, un ostacolo ad un efficace contrasto della stessa. In questa materia, infatti, come si è visto, i membri dell'Unione hanno ancora concetti e definizioni diverse.

Il problema di una definizione comune ai vari ordinamenti giuridici è stato affrontato per la prima volta dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, firmata a Palermo nei giorni 12-15 dicembre 2000 e ratificata in Italia con la Legge 16 marzo 2006, n. 146⁴¹, il cui scopo è, appunto, quello di "promuovere la cooperazione al fine di prevenire e combattere più efficacemente la criminalità organizzata transnazionale" (art. 1). I due Protocolli addizionali alla Convenzione contro la criminalità transnazionale, che costituiscono parte integrante della stessa (art. 1) riguardano, più specificatamente, la prevenzione e repressione l'uno della tratta di persone, in particolare di donne e bambini l'altro, la lotta del traffico di migranti via terra, via mare e via aerea.

A tal fine vi è definito il **gruppo criminale organizzato** come "il gruppo strutturato di tre o più persone che esistono da un certo tempo

⁴¹ Legge 16 marzo 2006, n. 146, in *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11.04.2006, cit.

e agiscono di concerto con lo scopo di commettere una o più infrazioni gravi o infrazioni stabilite conformemente alla presente Convenzione, per trarne direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale".

Per "**infrazione grave**" deve intendersi "un atto costituente una infrazione passibile di una pena privativa della libertà di cui il massimo non deve essere inferiore a quattro anni o di una pena più grave". L'espressione "**gruppo strutturato**" designa "un gruppo che non si è costituito per l'occasione di commettere immediatamente una infrazione e che non ha necessariamente dei ruoli definiti per i suoi membri, una continuità nella sua composizione o una struttura elaborata".

Le predette categorie concettuali sono il frutto di una soluzione di compromesso tra i sistemi e concetti giuridici dei paesi firmatari, nel tentativo di tendenziale armonizzazione degli stessi in vista di una azione comune e coordinata di contrasto del crimine organizzato.

Con l'intento di fornire un approccio di tipo sistematico e generale alla problematica dell'organizzazione, la tipologia di attività delittuosa (i reati "tipici" delle associazioni transnazionali verso i quali, cioè, queste sono generalmente stabilmente predisposte) è valsa a definire l'organizzazione criminale e la nozione medesima di criminalità organizzata giacché queste stesse figure delittuose, essendo caratteristiche dell'attività criminosa dell'organizzazione, contribuiscono a qualificarla.

Ed invero, nella Convenzione di Palermo, il gruppo criminale organizzato viene definito proprio in riferimento allo scopo di commettere uno o più reati gravi, (considerati, evidentemente, tipici delle organizzazioni transnazionali), intendendosi per questi ultimi quelli puniti con una pena superiore nel massimo a quattro anni di detenzione.

Rispetto ai delitti tipici dell'organizzazione può venire in rilievo una responsabilità di tipo indiretto e di carattere generale. Si è infatti evidenziato che il più delle volte i promotori, gli organizzatori e comunque i vertici delle organizzazioni criminali, tanto più se a dimensione sopranazionale, non partecipano alle attività strettamente esecutive dei vari reati in cui si sostanzia l'attività criminale del gruppo, benché la caratterizzino. Per completezza espositiva, è da evidenziare come nella Convenzione manchi, però, l'indicazione espressa del parametro della responsabilità.

L'art. 5 della Convenzione, invece, obbliga gli stati firmatari ad attribuire carattere di infrazione penale ad uno o entrambi questi fatti: "Al fatto di intendersi con una o più persone per la commissione di una infrazione grave con un fine legato direttamente o indirettamente

all'ottenimento di un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale e, quando lo esiga il diritto interno, implicante un atto commesso da uno dei partecipi in virtù di questa intesa o implicante un gruppo criminale organizzato"; "alla partecipazione attiva di una persona che abbia conoscenza sia dello scopo e dell'attività criminale generale di un gruppo criminale organizzato sia della sua intenzione di commettere le infrazioni in questione: a) alle attività criminali del gruppo criminale organizzato; b) alle altre attività del gruppo criminale organizzato quando questa persona sappia che la sua partecipazione contribuirà alla realizzazione dello scopo criminale summenzionato".

Questa disposizione, nonché la definizione di gruppo criminale organizzato, come sopra definito, richiama molto la figura dell'associazione di malfattori del nuovo codice francese del 1994 (art. 450-1), ai sensi del quale, *"Costituisce un'associazione di malfattori qualsiasi gruppo formato o intesa stabilita in vista della preparazione, caratterizzata da uno o più fatti materiali, d'uno o più crimini o d'uno o più delitti puniti con la prigione fino a dieci anni, (ovvero gravi). La partecipazione all'associazione di malfattori è punita fino a dieci anni di prigione e ad un milione di franchi d'ammenda"*.

Ciò che è degno di rilievo e, nel contempo, è innovativo per il sistema penalistico italiano è che, nella Convenzione, la nozione generale di gruppo criminale, al pari del sistema francese, viene definita in riferimento alla tipologia ed entità dei delitti-scopo definiti, a loro volta, secondo l'entità della pena, e che la previsione della pena per la partecipazione all'associazione corrisponde a quella entità propria del tipo di delitto, secondo le argomentazioni sopra esposte.

7. Le difficoltà nelle indagini relative al traffico di persone. L'attività di osservazione e di pre-investigazione della polizia penitenziaria

Tra gli strumenti di contrasto, che potremmo definire di tipo interno⁴², della criminalità organizzata transnazionale ritengo vada potenziata e valorizzata, accanto all'attività preventiva ordinaria di garanzia dell'ordine e sicurezza⁴³, l'attività di polizia giudiziaria,

⁴²Quelli esterni sono rappresentati, invece, dalle politiche di controllo delle frontiere e dei flussi migratori.

⁴³A norma del combinato disposto degli artt.1, com. 3 della Legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante le norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e 2 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (recante il regolamento di esecuzione della legge 354/1975), in G. CATALANI, *Il codice penitenziario commentato*, Laurus Robuffo, 2005.

associata ad una vigilanza ed osservazione a fini precipuamente anche investigativi, di determinate tipologie di detenuti stranieri.

Naturalmente, la ricerca delle fonti e degli elementi di prova contro la criminalità organizzata transnazionale, considerato l'ambiente in cui viene ad essere svolta, verrà condotta con modalità peculiari e si baserà principalmente su quelli che sono gli strumenti tipici dell'ordinamento penitenziario.

Per meglio cogliere le peculiarità del summenzionato ruolo della polizia, nonché degli altri operatori penitenziari, vanno considerate le difficoltà specifiche di tale tipo di indagine, la quale si presenta comunque molto complessa per vari motivi, alcuni interni, altri esterni e internazionali.

Dal punto di vista interno, spesso la prassi organizzativa degli uffici di procura ed il mancato coordinamento con le forze di polizia, conducono ad una polverizzazione delle cognizioni in materia, atteso che di frequente restano isolati i dati che provengono da procedimenti aventi ad oggetto i reati satellite, come, ad esempio, i numerosi falsi documentali accertati nel corso di indagini sullo sfruttamento della prostituzione⁴⁴.

Dal punto di vista internazionale, alla mancanza di omogeneizzazione delle legislazioni europee ed internazionali si aggiungono gli ostacoli ad emettere e dare esecuzione concreta alle ordinanze di custodia cautelare o alle sentenze di condanna a carico di persone residenti all'estero a causa, da un canto, del farraginoso procedimento dell'extradizione (istituto tipico dell'assistenza giudiziaria, in difetto di applicabilità del mandato di cattura europeo, riservato, com'è noto, ai Paesi dell'Unione Europea); nonché, dall'altro, della problematicità a radicare la competenza in capo al giudice italiano⁴⁵, in assenza di una norma internazionale che attribuisca la

⁴⁴ Al riguardo appare significativa l'iniziativa del Procuratore Nazionale Antimafia, il quale ha inviato il 10.01.2005 ai Procuratori Generali una lettera nella quale richiama l'attenzione sulla necessità di un coordinamento tra le D.D.A. e le Procure Ordinarie nelle indagini riguardanti la tratta di persone e l'immigrazione clandestina e suggerisce di adottare, tra gli uffici del Pubblico Ministero del Distretto, un Protocollo di Intesa per uno scambio di informazioni che eviti la dispersione e segmentazione di elementi spesso fondamentali per le indagini. Spesso, infatti, il lavoro inizia nelle procure ordinarie nell'ambito dei reati "sentinella" di loro competenza.

⁴⁵ Invero, l'arresto e la successiva condanna di un passeur, allo stato, è impresa alquanto ardua giacché se si trova all'estero, ovvero la condotta è stata realizzata all'estero al di fuori di un'associazione ex art. 416 c.p. (per la quale è invece sufficiente che anche un solo partecipe abbia commesso una parte della condotta in Italia), occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei presupposti per attivare uno degli strumenti tipici della cooperazione internazionale. A meno che il reato di favoreggiamento e di tratta non li si voglia ricondurre nell'alveo dei delitti politici, implicanti sempre la giurisdizione del giudice italiano ex art. 8 c.p., conformemente ad una recente interpretazione giurisprudenziale (cfr. Tribunale di Catania, sez. V penale, Ordinanza 18 novembre 2005, in *Diritto e Giustizia*, 20.05.2006, anno VII, pp. 58 ss.).

giurisdizione a prescindere dal luogo di esecuzione della condotta e dalla cittadinanza del reo. Potrebbe, al riguardo, immaginarsi l'estensione dell'art. 7 del codice penale di rito, riferibile unicamente ai delitti di tipo politico, anche alla futura fattispecie associativa finalizzata ai delitti di tratta e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Vi sono poi complicazioni di tipo pratico, derivanti dalla non agevole ricostruzione delle espressioni gergali dei malavitosi e del contenuto delle conversazioni telefoniche che vengono intercettate, a causa della peculiarità dei linguaggi usati dai vari gruppi criminali, spesso differenti per idiomi ed influssi dialettali, propri delle singole aree geografiche ed etnie di appartenenza, anche all'interno di uno stesso Stato⁴⁶. Senza sottacere la difficoltà di individuare consulenti e periti traduttori, da un canto, di provata affidabilità, capaci di resistere ai condizionamenti da parte dei familiari degli indagati; dall'altro, dotati di una certa professionalità e specializzazione che consenta loro di comprendere le espressioni gergali dei malavitosi.

Invero, a causa di errori banali, ad esempio di identificazione, si corre il rischio di compromettere indagini complesse e di non esercitare l'azione penale nei confronti proprio dei criminali più pericolosi che, dall'estero, organizzano e pianificano tutte le fasi della tratta⁴⁷.

A ciò si aggiunga la fatica a vincere le resistenze dei clandestini a collaborare con le forze di polizia, dovute sia alla paura che i parenti subiscano ritorsioni da parte delle organizzazioni che li sfruttano, sia alla circostanza per cui viene loro falsamente prospettato che le forze di polizia sono corrotte e vengono pagate dalle organizzazioni criminali (il che rispecchia le condizioni dei loro paesi di origine). In tale ultimo caso, un supporto e contributo notevole potrebbero apprestarlo gli operatori penitenziari (educatori, assistenti sociali, psicologi, cappellani e così via), diversi dalla polizia che, a vario titolo, si relazionano quotidianamente con i detenuti.

La difficoltà maggiore, tuttavia, è data dalla "insufficienza dei dati conoscitivi nella ricostruzione della realtà criminologica", ossia dalla difficoltà a risalire la catena criminale dai passeurs (scafisti, autisti etc.) agli organizzatori.

⁴⁶ È interessante notare come, ad esempio, i nomi cinesi vanno divisi in due parti, per cui Xuemei è, in realtà, Xue Mei; Xilong è Xi Long; così, bastano errori banali di identificazione per compromettere indagini complesse.

⁴⁷ G. SCIACCHITANO, relazione all'incontro studio del C.S.M. sul tema: *Il traffico degli esseri umani: una nuova frontiera della cooperazione giudiziaria europea per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Roma, 6-8 febbraio 2006.

Ed invero l'istituto penitenziario, che rappresenta lo specchio della realtà criminale esterna che tende in esso a ricomporsi, potrebbe rappresentare un osservatorio privilegiato della criminalità organizzata transnazionale che gestisce il traffico di clandestini. Essa, in realtà, costituisce un fenomeno non solo fondamentalmente ancora sconosciuto nelle sue reali dinamiche strutturali ed operative profonde, ma che, soprattutto, non si fa conoscere poiché, per le evidenziate problematicità e complessità è, altresì, di difficile penetrazione investigativa.

Attraverso una attenta osservazione condotta da parte di tutti gli operatori ed, in particolar modo, dalla polizia penitenziaria del comportamento, delle abitudini e del linguaggio, ivi compreso quello non verbale, fatto di gesti, espressioni e segni convenzionali, degli esponenti delle varie organizzazioni criminali che, come evidenziato, a vario titolo intervengono nel traffico di persone, diviene possibile raccogliere dati ed informazioni preziose sul *modus operandi* delle stesse, nonché sul modo di rapportarsi tra loro e con la criminalità organizzata locale, attiva nei paesi di destinazione.

Inoltre, attraverso la predetta attività di osservazione potrebbero emergere alcuni elementi obiettivi, al ricorrere dei quali si renderebbe necessario effettuare un approfondimento investigativo, perché vi è fondato motivo di ritenere, indirettamente, che si è in presenza di tratta di persone.

Ed invero, le D.D.A. maggiormente interessate alle indagini sulla tratta (quelle di Trieste, Torino, Perugia, Roma, Napoli, Bari e Lecce), ne hanno individuato i seguenti "indicatori": sradicamento ed isolamento della vittima; privazione del passaporto; povertà estrema e situazione di bisogno dei familiari; necessità di dovere restituire le somme per le spese di viaggio; condizionamenti culturali (in specie, quelli derivanti dalla diffidenza verso le forze della polizia poiché ritenute corrotte dalle organizzazioni criminali che le sfruttano); fallimento del progetto migratorio. Inoltre, elemento tipico della tratta, oltre al reclutamento violento o con inganno, è il trasferimento della vittima attraverso più paesi e la vendita della persona da un gruppo all'altro, non senza che questa sia stata sottoposta a violenze fisiche e psichiche prima di giungere al luogo di destinazione per essere avviata alla prostituzione o ad altre attività illecite⁴⁸.

⁴⁸ G. SCIACCHITANO, relazione all'incontro studio del C.S.M. sul tema: *Il traffico degli esseri umani: una nuova frontiera della cooperazione giudiziaria europea per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, cit.

È evidente che questo sistema rende oltremodo difficile individuare tutti gli autori del traffico e risalire ai vari anelli della catena.

D'altro canto, però, è proprio l'emergere della criminalità degli stranieri che può condurre all'accertamento del più vasto fenomeno che ne è alla base. Ed inoltre, così come le indagini sugli immigrati detenuti possono portare ad individuare capi, esecutori ed organizzatori del traffico di persone; allo stesso modo, le medesime indagini portano ad acquisire elementi anche sulle attività illecite parallele, diverse dall'immigrazione illegale (riciclaggio di danaro, traffico di sostanze stupefacenti, omicidi, rapine, estorsioni, sfruttamento dei clandestini come manodopera in nero), in cui sono attivi, sul territorio di arrivo o di passaggio, quegli stessi gruppi che curano la tratta dall'estero appartenendo, in genere, alla stessa organizzazione etnica.

Premesso che, nel particolare contesto degli istituti di pena, la *notizia criminis* (artt. 55 e 357 c.p.p.) viene ad essere appresa, il più delle volte, a mezzo fonti non qualificate, l'osservazione e la eventuale indagine che ne potrebbe conseguire sarà condotta, almeno nella fase iniziale, con modalità diverse a seconda che avrà ad oggetto clandestini gregari dei criminali che li sfruttano e già vittime di una tratta pregressa, i quali sono detenuti, pertanto, per un reato diverso da quello di tratta o di favoreggiamento della immigrazione clandestina (e che potrebbe rientrare tra quelli sintomatici di un più vasto fenomeno di traffico internazionale di persone); oppure detenuti in quanto già imputati o condannati per appartenere alle organizzazioni transnazionali di secondo e terzo livello.

In entrambi i casi, il concetto guida su cui le predette attività della polizia e degli operatori penitenziari si fonderebbero è che i detenuti clandestini extracomunitari sono da considerare persone informate sui fatti e fonte comunque di informazioni, con riguardo sia alle dichiarazioni che possono rendere, sia a quanto trovato in loro possesso, sin dalla fase di ingresso in istituto (es. il numero di telefono mobile degli sfruttatori o degli esponenti delle organizzazioni di primo livello; indirizzi, documenti vari etc.).

L'attività di preinvestigazione può avere ad oggetto anche indagati o imputati sottoposti alla custodia cautelare visto che i termini di durata di essa sono più lunghi,⁴⁹ sì da residuare un congruo lasso di tempo per reperire informazioni, e dovrebbe essere

⁴⁹ A norma del combinato disposto degli artt. 407, c. 2; lett. a) e 303, c. 1 e 304, c. 2 c.p.p., la durata delle indagini preliminari è di due anni e, correlativamente, la durata della custodia cautelare per il reato di tratta di persone di cui agli artt. 601 c.p. è di

condotta, in particolare, dagli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria, in base ai rispettivi ruoli e funzioni, in tutti i momenti in cui si articola la giornata tipo del detenuto: durante le attività socio-ricreative, in occasione di fruizione dell'ora d'aria nei cortili passeggio, dei colloqui visivi e telefonici, osservando il comportamento tenuto in sezione; oltre che dagli operatori penitenziari in genere.

Essa potrebbe attuarsi anche attraverso controlli mirati (ad esempio, in ordine alla consistenza delle somme accreditate sul conto corrente del detenuto che potrebbe essere sintomatica della provenienza illecita delle stesse, sulla quantità e qualità di generi acquistati al sopravvitto, in quanto indice di un tenore di vita elevato; attraverso una accurata verifica delle telefonate ricevute e delle utenze telefoniche di cui si serve).

Individuati i detenuti da sottoporre ad "indagine" si potrà procedere secondo gli ordinari mezzi di ricerca e modalità di documentazione dell'attività di polizia giudiziaria (art. 357 c.p.p.). Pertanto, potranno assumersi sommarie informazioni (artt. 350 e 351 c.p.p.), così come potrà procedersi all'interrogatorio delegato (ex art. 141 *bis*) finalizzato alla confessione e così via.

La constatazione della problematica efficacia degli sforzi investigativi è alla base della disciplina introdotta dalla L 228/2003, che estende ai reati di cui agli artt. 601-602 l'intera legislazione antimafia ed, in particolare, le tecniche di indagine provocatorie già sperimentate nel campo del contrasto della criminalità organizzata, fino ad allora limitato a settori specifici.⁵⁰ La legge contiene norme di diritto processuale che offrono all'operatore nuovi e più incisivi

un anno ed i termini di decorrenza possono essere sospesi, su richiesta del pubblico ministero, nel caso di dibattimenti o di giudizi abbreviati particolarmente complessi, durante il tempo in cui sono tenute le udienze o si delibera la sentenza nel giudizio di primo grado o in quello sulle impugnazioni. In particolare, quanto agli autori dei reati ex artt. 12 D.Lgs. 296/98 e 601 c.p., partendo dal presupposto che la loro attività non è quasi mai sporadica, bensì un'attività seriale ed organizzata, commessa in forma associativa, dato che l'ingaggio e, poi, lo smistamento nel luogo di destinazione finale, in specie se a fini di sfruttamento sul piano processuale si traducono nella ravvisabilità pressoché costante dell'esigenze cautelari di cui alle lettere b) e c) dell'art. 274 c.p.c., i passeurs o i trafficanti vengono sempre assoggettati a custodia cautelare in carcere la quale, protrandosi a lungo, consente un minimo di attività di monitoraggio, osservazione ed intercettazione, così da acquisire nuovi elementi di prova a loro carico. Invero, le confessioni e le chiamate in correità ed i pentimenti vengono raccolti solo dopo che le prove sono divenute schiaccianti ed inconfutabili ed, a loro volta, consentono di innestare un circolo virtuoso che aumenta l'efficacia dell'intervento repressivo.

⁵⁰ Si tratta degli strumenti di intervento investigativo, introdotti in Italia come in altri stati europei sulla spinta di processi di cooperazione e armonizzazione normativa internazionali nel contrasto del crimine organizzato inaugurati dalla Convenzione

strumenti in queste indagini: si vedano le modifiche dell' art. 407, com. 2, lett. a c.p.p. con il correlativo aumento fino ad un anno dei termini di durata della custodia cautelare (art. 303, com. 1, lett. a c.p.p.), le novità introdotte nella disciplina delle intercettazioni, la riconosciuta possibilità di utilizzare per le indagini l'agente sotto copertura, nonché la possibilità di offrire i benefici processuali e penitenziari ad eventuali collaboratori.

8. La banca dati centralizzata presso la D.N.A. ed il D.A.P. Le squadre e servizi specializzati di polizia penitenziaria. Proposte di riforma della legislazione nazionale

L'esigenza di non disperdere e polverizzare tutte le informazioni raccolte nell'istituto penitenziario con le modalità sopra evidenziate, nonché gli elementi di prova che risultano dalle indagini ivi condotte, riguardanti i due fenomeni della tratta e dell'immigrazione clandestina, richiede necessariamente di centralizzarne la raccolta e la elaborazione, includendovi quei reati che sono funzionali alla commissione dei relativi delitti (falsi documentali, violenze, estorsioni, corruzioni di pubblici ufficiali) ed, altresì, quelli relativi alle attività illecite in cui vengono sfruttati i clandestini, in cui sono attive le medesime organizzazioni che gestiscono il traffico di persone.

Le predette informazioni (i nomi di tutti i clandestini ed i reati loro ascritti, le loro fotografie, i dati relativi alle utenze telefoniche, gli indirizzi e documenti trovati in loro possesso), che sono insignificanti se prese isolatamente, si sono dimostrate altamente significative se memorizzate e confrontate tra loro (ad esempio, l'indicazione che il clandestino ha pagato, per il viaggio, una certa persona, si trasforma in una deposizione puntuale e corredata da ricognizione fotografica).

A tal fine, potrebbero essere predisposte schede sonda informative, sulla base delle quali raccogliere tutte le informazioni, (fornite dai vari operatori penitenziari) riguardanti i detenuti stranieri soggetti a particolare osservazione (investigativa), ovvero ad indagine, che confluiranno nelle banche dati di cui si dirà di qui a poco.

di Vienna del 1998 in tema di lotta al traffico di stupefacenti e poi di riciclaggio (cfr. artt. 97 e 98 del D.P.R. 309/1990); in materia di acquisto simulato di stupefacenti e ritardato compimento di attività di cattura, arresto e sequestro; le disposizioni in tema di ritardata esecuzione di provvedimenti cautelari (legge n. 172/92). Nonché, infine, la figura dell'agente provocatore (già prevista dall' art.14 della legge 269/1998) in tema di azione di contrasto dello sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno di minori.

Una prima banca dati, per ragioni legate alla competenza sulle indagini preliminari relative ai reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p.⁵¹, è opportuno che venga istituita presso la Direzione Nazionale Antimafia onde, altresì, rendere più efficace e tempestiva la funzione di coordinamento del procuratore distrettuale e di quello nazionale previsto dagli artt. 51, c. 3 bis e 371 bis c.p.p., nonché il collegamento investigativo tra gli uffici delle procure ordinarie e quelle distrettuali.

In tal modo, le informazioni in essa raccolte potrebbero essere diramate, oltre che alla Direzione Distrettuale Antimafia ed alle procure ordinarie competenti per territorio ovvero maggiormente colpite dal fenomeno del traffico internazionale di persone, anche alle varie Direzioni Distrettuali Antimafia e procure ordinarie spalmate su tutto il territorio nazionale, in considerazione della natura transnazionale dei reati e delle organizzazioni⁵². Inoltre, diventerebbero agevolmente fruibili anche da parte di tutte le altre forze dell'ordine (polizia di stato, carabinieri, guardia di finanza). Invero, presupponendo il traffico di esseri umani una forza pervasiva delle organizzazioni criminali nei vari settori della società civile (pubbliche amministrazioni e mondo dell'economia)⁵³, la circolazione delle predette conoscenze favorirebbe un'azione di contrasto programmata e coordinata tra le forze dell'ordine e, dunque, più efficace.

Correlativamente, presso il Nucleo investigativo centrale - che, nell'ambito dell'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo del Dipartimento è precipuamente preposto, quale servizio centrale di polizia giudiziaria, a svolgere le funzioni indicate all'art. 55 del c.p.p. -, dovrebbe essere istituita una corrispondente banca dati per

⁵¹ L'art. 6 della L. 228/2003, modificando gli artt. 5, 51 e 407 c.p.p., assegna le funzioni di pubblico ministero all'ufficio presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, ciò sia per la forma individuale che per quella associativa; attribuisce la competenza al Tribunale, sottraendola alla Corte di Assise.

⁵² Sempre in tema di coordinamento appare significativa, come già segnalato, l'iniziativa del Procuratore Nazionale Antimafia, il quale ha inviato il 10.01.2005 ai Procuratori Generali una lettera nella quale richiama l'attenzione sulla necessità di un coordinamento tra le D.D.A. e le Procure Ordinarie nelle indagini riguardanti la tratta di persone e l'immigrazione clandestina e suggerisce di adottare, tra gli uffici del Pubblico Ministero del Distretto, un Protocollo di Intesa per uno scambio di informazioni che eviti la dispersione e segmentazione di elementi spesso fondamentali per le indagini. Spesso, infatti, il lavoro inizia nelle procure ordinarie nell'ambito dei reati "sentinella" di loro competenza.

⁵³ Si è, infatti, già segnalato che le organizzazioni criminali transnazionali fondano, infatti, gran parte del loro potere sulla disponibilità di ingenti capitali, parte dei quali vengono impiegati per corrompere i funzionari delle amministrazioni, in specie quelli preposti al controllo delle frontiere ed, in altra parte, vengono riciclati in attività lecite.

la criminalità organizzata, con una sezione specifica per quella di tipo transnazionale (chiaramente collegata con quella istituenda presso la D.N.A.), ove far confluire le medesime informazioni.

Alla banca dati del Dipartimento accederanno, naturalmente, anche i provveditorati regionali e gli istituti penitenziari spalmati su tutto il territorio nazionale. Ciò, al precipuo fine di consentire al Direttore Generale per i detenuti ed il trattamento, da un lato, ed al Provveditore regionale, dall'altro, secondo le rispettive competenze, di adottare, sulla base di una conoscenza completa e tempestiva dei collegamenti tra gli esponenti dei vari gruppi criminali e tra questi ultimi stessi; nonché, della evoluzione delle indagini in cui siano implicati soggetti già detenuti per altro titolo di reato, ovvero soggetti liberi che potrebbero, però, potenzialmente essere incriminati per il delitto di tratta e di favoreggiamento della immigrazione, le determinazioni più adeguate ai fini dei provvedimenti di classificazione e declassificazione, delle assegnazioni e trasferimenti presso gli istituti di pena (artt. 14 e 42 della legge 354/1975 ed artt. 30-32 e 35 del relativo regolamento di esecuzione; circolare D.A.P. 9 luglio 1998, n. 3479/5929).

Ovvero, allo scopo di poter disporre di dati attendibili e circostanziati ogni qualvolta si ravvisi la necessità di dover accertare, ad esempio, il presupposto del collegamento con la criminalità organizzata (rilevante a norma del combinato disposto degli artt. 41 *bis*, c. 2 e 4 *bis*, primo periodo della legge 354/1975 o per l'applicazione delle misure alternative ai sensi del predetto art. 4 *bis*, com. 3 *bis* da parte del magistrato di sorveglianza).

Infine, le medesime conoscenze delle dinamiche operative e dei vari collegamenti tra i gruppi criminali transnazionali potrebbero altresì essere estremamente utili a fini anche preventivi dal punto di vista della garanzia dell'ordine e della sicurezza negli istituti di pena (ad esempio nelle scelte relative all'allocazione nelle celle, nella programmazione delle attività ricreative e trattamentali e così via), nonché a fini rieducativi, per la individualizzazione del programma di trattamento.

La circolazione delle informazioni che ne conseguirebbe, infatti, anche a mezzo dei dovuti riscontri e confronti con quelle già in possesso della magistratura, sarebbe funzionale alla predisposizione di tecniche di indagini specifiche e specializzate, nonché di strumenti repressivi più incisivi ed efficaci in grado di contrastare le gravi violazioni dei diritti fondamentali delle vittime; consentirebbe, altresì, di intervenire con celerità e speditezza, se non in tempo reale, onde prevenire la consumazione dei delitti stessi in fase di svolgimento, compatibilmente con le esigenze di opportu-

nità investigativa da operare caso per caso⁵⁴.

Per superare le numerose difficoltà evidenziate nel paragrafo che precede in ordine alle indagini relative al traffico di persone, nonché per una maggiore efficacia delle stesse, riteniamo di avanzare le seguenti ulteriori proposte:

1. creare una squadra all'interno del Corpo di polizia penitenziaria specializzata in questa materia (tratta ed immigrazione clandestina) che conosca rotte del traffico, struttura delle organizzazioni, lingue.

Invero, onde garantire una più efficace cooperazione tra le forze di polizia e migliore coordinamento delle indagini, nonché allo scopo di poter impiegare in maniera diretta ed immediata un apparato di strutture e mezzi specifici per la tipologia di indagini in esame, sarebbe opportuno che venissero istituiti sia a livello centrale che regionale, ovvero presso i provveditorati (a norma e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 56, c. 1, lett. a; 12 e 13 disp. att.), dei veri e propri servizi ad hoc di polizia penitenziaria specializzata nella lotta della criminalità organizzata, con apposite sezioni per quella transnazionale. Dagli istituendi servizi, indi, andrebbero attinte le aliquote di personale da applicare presso le sezioni (art. 56, c. 1, lett. b c.p.p. ed artt. 5, c. 2 e 8 disp. att. c.p.p.) della procura della repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, analogamente alla ratio sottesa alla modifica dell'art. 51 c. 3 *bis* c.p. per effetto dell'art. 6, c. 1, lett. b) della legge 11 agosto 2003, n. 228. *De iure condendo* sarebbe auspicabile la riforma dell'art. 5, c. 1 disp. att. c.p.p. affinché, a prescindere dalle scelte discrezionali del procuratore della repubblica interessato, nelle sezioni di polizia giudiziaria venisse istituzionalizzata, in ragione della suddetta specializzazione, la presenza della polizia penitenziaria. Al coordinamento dei servizi dovrebbe essere preposto un funzionario del ruolo dei commissari, in ragione del proprio grado, che abbia acquisito una certa professionalità nel settore;

2. creare presso le DDA dei gruppi di lavoro multiprofessionali (magistrati, forze di polizia, interpreti, consulenti), che colgano

⁵⁴ L'art. 8 della L. 228/2003 modifica il D.L. n. 419/1991 (convertito dalla L. n. 172/1992), estende ai reati di cui agli artt. 600-602 c.p. la possibilità, per il pubblico ministero, di ritardare per motivi investigativi l'esecuzione di provvedimenti, misure cautelari, arresto, fermo e sequestro. Allo stesso modo, la polizia giudiziaria potrà ritardare gli atti di propria competenza. Lo stesso articolo, opportunamente, estende tale disciplina derogatoria anche ai reati di sfruttamento della prostituzione e a quelli di pornopedofilia di cui alla L. 269/1998 poiché, empiricamente, si è appurata la difficoltà, in sede di indagini preliminari, di distinguere i due fenomeni che, dopo la L. 228/2003 sono di competenza, in questa fase, di autorità differenti.

la specificità dei gruppi etnici coinvolti nelle indagini, giacché a tale specificità corrisponde un diverso modello di comportamento ed un uso differenziato della violenza (si considerino le differenze tra gruppi albanesi e nigeriani);

3. attivare la collaborazione internazionale per cogliere tutti gli aspetti del traffico ed individuare non solo il livello più basso dei trafficanti normalmente presente in Italia, ma quello certamente più elevato che opera nei punti strategici all'estero, che pianifica lo spostamento delle vittime, predispone i documenti falsi, corrompe i funzionari sfruttando gli ingenti capitali di cui dispone.

9. La collaborazione internazionale

La collaborazione internazionale delle forze di polizia⁵⁵, al pari di quella giudiziaria, è imprescindibile per sviluppare le indagini contemporaneamente nei paesi di origine, di transito e di destinazione della tratta e, in genere, del traffico di persone. Le difficoltà, però, che si incontrano nel realizzare una tale metodologia di indagine risiedono, essenzialmente, nei tempi troppo lunghi di attesa delle risposte; nelle risposte nulle o insufficienti provenienti da alcuni paesi, nella mancanza, come evidenziato, in alcuni paesi di norme interne che consentano la collaborazione in queste materie⁵⁶.

Bisogna, tuttavia, perseverare in questa direzione, alla stregua di quanto segnalato dall'Unione Europea sia con documenti specifici (Decisione Quadro del Consiglio del 19.07.2002) che tendono a realizzare una normativa omogenea tra i paesi membri; sia con suggerimenti per coinvolgere nelle indagini le importanti strutture di *Europol*⁵⁷, oltre che di *Eurojust*.

⁵⁵ A norma dell'art. 10 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, le autorità di polizia cooperano tra loro, scambiandosi informazioni, per mettere gli Stati parte in grado di verificare: a) se le persone che varcano o cercano di varcare un confine internazionale con documenti di viaggio appartenenti ad altre persone, o senza documenti di viaggio, siano autori o vittime della tratta di persone; b) i tipi di documento che hanno usato per varcare un confine internazionale ai fini della tratta; c) i mezzi e i metodi utilizzati dai gruppi criminali organizzati per la tratta di persone.

⁵⁶ Ad esempio, la legislazione dell'Ucraina, in mancanza del dato formale della vendita della persona, che è solo una delle modalità attraverso cui può realizzarsi la tratta, non concede assistenza giudiziaria né, quindi, collaborazione investigativa e scambio di informazioni.

⁵⁷ L'*Europol* (Ufficio europeo di polizia), con sede all'Aia, è stato istituito con la convenzione di cui all'atto del Consiglio del 26 luglio 1995. Esso è preposto alla cooperazione dei servizi di polizia degli Stati membri in vari settori, tra cui la tratta

A tale proposito, sarebbe auspicabile la istituzione, tramite una azione comune analoga a quella istitutiva dei magistrati di collegamento⁵⁸, di funzionari di collegamento, provenienti anche dal ruolo dei commissari del corpo di polizia penitenziaria, che possano scambiarsi informazioni sui dati raccolti negli istituti penitenziari dei paesi di appartenenza in ordine alla criminalità organizzata transnazionale e, segnatamente, ai reati di tratta e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, anche al fine di elaborare proposte normative per individuare regole comuni del regime e trattamento penitenziario più appropriato cui sottoporre i detenuti appartenenti a cotale tipologia di criminalità. La costituzione di regole penitenziarie comuni in tema di criminalità organizzata transnazionale potrebbe costituire la base per la nascita di un diritto penitenziario europeo.

Inoltre, gli ufficiali di polizia giudiziaria del ruolo dei commissari di polizia penitenziaria, che abbiano acquisito una particolare specializzazione e professionalità in tema di criminalità transnazionale, dovrebbero poter partecipare alle squadre investigative comuni che, i membri nazionali di *Eurojust*⁵⁹, possono chiedere alle autorità statali di istituire.

Fermo restando le difficoltà nel dare attuazione ad una rogatoria internazionale⁶⁰, la verifica sul campo dirà se, al contrario,

di esseri umani e l'immigrazione clandestina. Ogni stato membro invia ad *Europol* almeno un ufficiale di collegamento, che diviene un organo di raccordo tra il suddetto organismo ed i servizi nazionali competenti. Per svolgere le sue funzioni *Europol* gestisce un sistema elettronico di informazione, che viene alimentato direttamente dagli Stati membri.

⁵⁸ Azione Comune del 22 aprile 1996 relativa al quadro di scambio di magistrati di collegamento (96/277/GAI), citata in P. TONINI, *La cooperazione internazionale nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea*, in *Manuale di Procedura Penale*, Sesta Edizione, Giuffrè, 2005, pp. 876. La funzione di questi ultimi è quella di accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria, nonché di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento (art. 1, com. 3 Azione comune).

⁵⁹ *Eurojust* è stato istituito con decisione del Consiglio dell'Unione del 28 febbraio 2002 (2002/187/GAI); si caratterizza per essere un organismo centrale, con personalità giuridica, e risponde ad una logica di integrazione tra autorità giudiziarie e forze di polizia; ha, infatti, il compito di migliorare l'assistenza giudiziaria e di coordinare le indagini in vari settori, ivi compreso quello della criminalità organizzata. L'art. 6 della decisione, in particolare, dispone che i membri nazionali possono chiedere alle autorità statali competenti di avviare indagini, di coordinarle, nonché di esercitare l'azione penale o di istituire delle squadre investigative comuni.

⁶⁰ Gli ostacoli principali che si frappongono alla rogatoria internazionale possono così sintetizzarsi: alcune norme, frutto dell'attuazione di decisioni europee, sono applicabili solo tra Paesi Membri dell'U.E. che abbiano già ratificato quelle decisioni o quelle Convenzioni; non sempre nell'ordinamento del paese cui ci si rivolge esiste la norma incriminatrice analoga alla nostra e lo strumento investigativo che si chiede di utilizzare; a seconda che l'accordo internazionale con il Paese ad quem, qualora esista, sia bi o multilaterale è diversa la procedura da seguire nell'uno e nell'altro caso.

il mandato di arresto europeo, i cui tempi di attuazione restano molto più brevi rispetto alla procedura di estradizione⁶¹ resti una misura meno farragিনosa e di più celere esecuzione.

10. Proposte di modifica degli articoli 4 bis e 41 bis dell'ordinamento penitenziario

Poste le testé citate difficoltà in campo internazionale, anche la normativa penitenziaria interna soffre di alcune lacune legislative. Se è vero come è vero, da un canto, che le procedure di cooperazione internazionali e gli strumenti dell'assistenza giudiziaria si stanno evolvendo e trovando sempre più frequente applicazione, nell'ottica di un'azione di contrasto più celere ed efficace; e, dall'altro, che gli organismi sopranazionali sono ormai proiettati a creare norme, sia di diritto penale sostanziale che processuale, comuni ai fini dell'armonizzazione delle legislazioni, i predetti vuoti normativi dovranno al più presto essere colmati per affrontare adeguatamente il problema dell'aumento, prevedibile per il prossimo futuro, della presenza di detenuti stranieri appartenenti alle organizzazioni multinazionali della criminalità.

Più in particolare, si porrà il problema di quale dovrà essere il regime detentivo cui assoggettarli e con quali modalità esso dovrà trovare applicazione.

Ed invero, considerate le specificità strutturali ed operative della criminalità organizzata transnazionale, sarebbe opportuno in primo luogo garantire la netta separazione non solo tra i vertici e gli affiliati delle organizzazioni convenzionalmente classificate di primo livello (i cui emissari spesso appartengono alle organizzazioni di terzo livello operanti sui territori degli Stati di destinazione dei clandestini); ma, altresì, tra gli appartenenti a queste ultime con quelli delle associazioni di livello intermedio; ed, infine, tra queste e le organizzazioni di terzo livello.

Il che è possibile da un canto, solo attraverso una conoscenza approfondita, secondo le modalità sopra prospettate, sia del fenomeno in sé che dei singoli criminali. Dall'altro canto, attraverso l'adeguamento delle strutture penitenziarie e l'incremento degli

⁶¹ P. TONINI, *Manuale di Procedura Penale*, cit. pp. 879-882. Il mandato di arresto europeo è stato introdotto in Italia dalla legge 14.05.2005, n. 69 e si fonda sul principio del "mutuo riconoscimento" dei provvedimenti giurisdizionali. In base ad esso è possibile consegnare una persona condannata in via definitiva o sottoposta a provvedimento limitativo della libertà personale, eliminando totalmente il controllo politico del potere esecutivo.

strumenti elettronici di videosorveglianza e di tutti quelli che, in genere, possano concorrere a garantire una attenta vigilanza, al duplice fine della osservazione dei detenuti e della sicurezza dell'istituto.

In secondo luogo, trovandoci al cospetto, con particolare riferimento agli esponenti di spicco, di criminali di elevato spessore e pericolosità, non possono non trovare applicazione gli strumenti del cd. "carcere duro" di cui all'art. 41 *bis*⁶², 4 *bis*⁶³ e 14 *bis*⁶⁴ della legge 354/1975.

De iure condito, però, al regime detentivo speciale (art. 41 *bis*, 2 com. dell'ordinamento penitenziario), paradossalmente, non sono assoggettabili coloro ai quali sia contestato il reato di associazione a delinquere aggravato, di cui all'art. 416, com. 6 c.p., che rappresenta la forma ordinaria e pressoché esclusiva in cui si manifesta la tratta ed il traffico di persone in genere.

Solo qualora venga accertata la mafiosità dell'associazione o l'aggravante ex art. 7, com. 1 del decreto legge 13.05.1991, n. 152⁶⁵, gli autori del reato di tratta (art. 601 c.p.) sarebbero assoggettabili al regime detentivo speciale di cui all'art. 41 *bis* della legge 354/1975.

Nella pratica, però, solo molto raramente si rinviene la prova dei presupposti applicativi dell'art. 416 *bis* c.p. e, segnatamente, quello del controllo del territorio, sia per le difficoltà sopra specificate in ordine alla ricerca della prova che per le caratteristiche strutturali e le modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali.

In realtà lo stato delle conoscenze attuali induce ad assimilare alle associazioni di cui all'art 416 *bis* c.p. le sole organizzazioni criminali dei cinesi i quali, però, adottano i metodi mafiosi nei confronti degli stessi connazionali sfruttati nelle varie attività illecite

⁶² L'art. 41 *bis* (*Situazioni di emergenza*) è stato introdotto dalla L. n. 663 del 1986 e modificato dal DL. n. 306 del 1992 convertito nella L. n. 356 del 1992. Il comma 2 *bis* era stato aggiunto con la L. n. 11 del 1998 ed ora i commi 2 e 2 *bis* sono stati modificati con l'art. 2 della L. n. 279 del 2002.

⁶³ L'art. 4 *bis* (*Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità dei condannati per taluni delitti*) è stato inserito dal D.Lgs. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella L. 12 luglio 1991, n. 203, modificato dal D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella L. n. 356 del 1992; il comma 1 è stato poi modificato dalla L. n. 4 del 2001 e poi con la L. n. 279 del 2002.

⁶⁴ L'art. 14 *bis* (*Regime di sorveglianza particolare*) è stato introdotto con la L. n. 663 del 1986.

⁶⁵ L'art. 7 del decreto legge 13.05.1991, n. 152 (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata*), convertito in legge 12.07.1991, n. 203 prevede un aumento di pena da un terzo alla metà per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste da tale articolo.

che, quindi, difficilmente saranno disposti a denunciare la loro condizione ed a collaborare con le forze dell'ordine.

Inoltre, benché anche il delitto di favoreggiamento della immigrazione clandestina di cui all'art. 12 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 presupponga una organizzazione stabile e ramificata a livello internazionale, il secondo periodo dell'art. 4 bis della legge 354/1975 non è riferibile alle associazioni per delinquere costituite allo scopo di commettere il predetto reato, bensì alle sole associazioni di cui all'art. 416 c.p. realizzate allo scopo di commettere i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale (tra i quali è compreso anche l'art. 601, c.p.⁶⁶).

Ne discende che al detenuto straniero appartenente ad un'associazione a delinquere finalizzata al favoreggiamento della immigrazione clandestina, i benefici penitenziari possono sempre essere concessi, senza il previo accertamento del requisito della insussistenza dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Né potrebbe colmarsi tale lacuna attraverso una interpretazione analogica, basata sulla *ratio legis*, ovvero estensiva della parte del secondo periodo dell'art. 4 bis, della legge n. 354 del 1975 alle associazioni per delinquere finalizzate, tra l'altro, alla commissione del delitto di tratta di persone in quanto, venendo in rilievo una norma eccezionale, la predetta operazione ermeneutica incontrerebbe il divieto di cui all'art. 14 delle disposizioni della legge in generale⁶⁷. Le medesime considerazioni possono valere anche per l'art. 41 bis della legge n. 354 del 1975.

La ricaduta di tali incongruenze normative sul piano strettamente organizzativo, nonché, correlativamente, dell'ordine e della sicurezza degli istituti, è la difficoltà che potrebbe incontrare il D.A.P. - Direzione Generale dei detenuti e del trattamento - di classificare i criminali appartenenti alla criminalità organizzata transnazionale ai fini della loro allocazione nei circuiti penitenziari (circolare D.A.P. 21.04.1993, n. 3359/5809 e circolare D.A.P. 15.07.1997, n. 543058).

Ed invero, non rientrando i delitti di associazioni a delinquere finalizzati alla tratta di persone ed al favoreggiamento della immigrazione clandestina (quest'ultimo, invero, neppure in forma monosoggettiva) in quelli di cui al regime detentivo speciale di cui

⁶⁶ L'art. 601 c.p. (*Tratta di persone*) è collocato nel Capo III, rubricato *Dei delitti contro la libertà individuale*, Sezione I, relativa ai *Delitti contro la personalità individuale*.

⁶⁷ L'art. 14 (*Disposizioni sulla legge in generale*, approvate con R.D. 16.03.1942, n. 262) così recita: "*Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e tempi in esse considerati*".

al combinato disposto degli art. 4 *bis*, com.1 primo periodo e 41 *bis*, com. 2 dell'ordinamento penitenziario, potrebbe risultare dubbia ovvero inopportuna l'allocazione degli associati senz'altro nel circuito di primo livello dell' A.S. (alta sicurezza)⁶⁸ destinato ad accogliere anche i detenuti soggetti al regime previsto dall'art. 41 *bis*. Se, infatti, da un canto, è vero che la circolare consente l'assegnazione nel medesimo circuito, altresì, di detenuti che non risultino ristretti per reati che ne comportano in via automatica l'inserimento (quelli di cui all'art. 4 *bis*, com. 1, prima parte dell'ordinamento penitenziario), ma, in relazione ai quali, possa ritenersi fondatamente ipotizzabile l'attualità del loro collegamento con gruppi di criminalità organizzata, giacché l'inserimento nel circuito di media sicurezza comporterebbe quegli stessi pericoli di proselitismo e sopraffazione che stanno alla base della separazione dagli altri dei detenuti per reati cd. associativi. È anche vero che, in base alla citata circolare, sembrerebbe possibile l'assegnazione della tipologia di criminali in esame anche al differente circuito EIV (elevato indice di vigilanza) destinato ai detenuti pericolosi comuni.

Ed invero, le esigenze che portano a separare dagli altri detenuti coloro che vengono inseriti nel circuito di A.S., rendono del tutto inopportuno che in tale ultimo circuito vengano inseriti soggetti di pari spiccata pericolosità ma non legati alla criminalità organizzata di tipo mafioso, quali sono quelli appartenenti alla criminalità transnazionale.

La commistione tra questi ultimi ed i detenuti di primo livello, infatti, potrebbe essere foriera di nocivi legami ed alleanze o all'as-

⁶⁸ Con la circolare del D.A.P. del 9 luglio 1998, n. 3479/5929 il circuito penitenziario di primo livello ossia di alta sicurezza è stato destinato in linea di massima ai detenuti imputati o condannati per i delitti di cui agli artt. 416 *bis* e 630 c.p. e 74 T.U. n. 309/1990; la differenziazione trova ragione nella pericolosità degli stessi e nella capacità di proselitismo o sopraffazione ed, inoltre, nella caratteristica ad essi comune e di essere esclusi dalle misure alternative e dai benefici penitenziari ai sensi dell'art. 4 *bis*, com. 1, parte prima dell'ordinamento penitenziario. La circolare consente l'assegnazione nel medesimo circuito, altresì, nel caso di detenuti che non risultino ristretti per reati che ne comportano in via automatica l'inserimento, laddove possa ritenersi fondatamente ipotizzabile l'attualità del loro collegamento con gruppi di criminalità organizzata giacché, l'inserimento nel circuito di media sicurezza, comporterebbe quegli stessi pericoli di proselitismo e sopraffazione che stanno alla base della separazione dagli altri dei detenuti per reati cd. associativi. E, tra le ipotesi che vengono considerate più frequenti, vi è proprio quella dei soggetti detenuti per altro reato, ma notoriamente ritenuti avere ruolo di rilievo nell'ambito della criminalità organizzata (è il caso dei noti boss talora detenuti per reati minori, quali calunnia, contrabbando). Trattandosi di inserire nel circuito di alta sicurezza un soggetto per il quale questo non è previsto, la valutazione, che ha carattere di eccezionalità, deve essere operata dalla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento (già Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento), cui resterà attribuita la gestione.

sorbimento dell'una organizzazione nell'altra. Sempre la medesima circolare desume la pericolosità, tra l'altro, dall'appartenenza all'area terroristica od eversiva nazionale od internazionale cui potrebbe essere assimilata la partecipazione alle organizzazioni transnazionali.

In definitiva, anche per superare gli evidenziati problemi di tipo organizzativo ed assicurare la individualizzazione del trattamento, sarebbe auspicabile, *de iure condendo*, la introduzione, da parte del legislatore, di una autonoma fattispecie associativa finalizzata alla commissione dei delitti di tratta di persone e di favoreggiamento della immigrazione clandestina ed il suo contestuale inserimento tra i delitti di cui all'art. 4 *bis* 1 com., primo periodo, sì da potere rendere applicabile il regime detentivo speciale ed il divieto di concessione dei benefici penitenziari.

Fermo restando che le finalità del regime detentivo speciale possono essere assicurate solo attraverso una scrupolosa ottemperanza alle prescrizioni del D.A.P.⁶⁹ che purtroppo, anche per ragioni legate a carenze strutturali e logistiche, nonché di personale, potrebbero venire disattese.

⁶⁹Circolare D.A.P. 09.10.2003, n. 3592/6042 ad oggetto: *Organizzazione delle sezioni detentive adibite al contenimento di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale di cui all'art. 41 bis O.P.* Fonte: D.A.P., Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento.