



Sergio Bontempelli e Gaia Colombo



"Il fenomeno della "tratta" non è solo una piaga che riguarda lo sfruttamento delle donne, soprattutto immigrate, costrette a prostituirsi, ma colpisce un insieme di soggetti molto più ampio, che comprende i lavoratori, anche in questo caso soprattutto immigrati, assoggettati e sfruttati nel mercato del lavoro, ma anche i bambini, costretti all'accattonaggio e al furto"

ealizzato con il contributo del



PERCORSI DI INNOVAZIONE





Il fenomeno della "tratta" non è solo una piaga che riguarda lo sfruttamento delle donne, soprattutto immigrate, costrette a prostituirsi, ma colpisce un insieme di soggetti molto più ampio, che comprende i lavoratori, anche in questo caso soprattutto immigrati, assoggettati e sfruttati nel mercato del lavoro, ma anche i bambini, costretti all'accattonaggio e al furto. Il concetto stesso di "tratta" comprende un ampio ventaglio di forme di sfruttamento, che vanno dalla servitù domestica, all'inserimento forzato in attività illegali. Per affrontare il fenomeno sono necessarie strategie di contrasto diversificate e specifiche, come quelle che sono state messe in campo attraverso il progetto Anabasis, promosso dall'associazione "Africa Insieme" con un ampio partenariato, costituito da soggetti istituzionali, dell'associazionismo e della cooperazione sociale e con il contributo del gruppo di lavoro del Tavolo Tratta della Provincia di Pisa.

L'obiettivo del progetto, finanziato dal Centro servizi per il volontariato della Toscana nell'ambito dei Percorsi di innovazione 2006, è quello di aumentare o suscitare una vera e propria consapevolezza della pericolosità e pervasività del fenomeno. Per far questo è necessario contrastare l'indifferenza dell'opinione pubblica, fornendo a tutti i cittadini elementi utili alla identificazione delle "potenziali" vittime, spesso nascoste dietro un'apparente normalità. Ma è necessario anche dare informazioni adeguate alle stesse vittime. Da questo punto di vista, gli operatori degli sportelli informativi per immigrati e dei centri di accoglienza, in genere competenti solo sugli aspetti legati al soggiorno o al lavoro, per il loro ruolo di cerniera con l'utenza immigrata o disagiata, possono rappresentare un utile veicolo di informazione sui servizi offerti dal territorio per contrastare il fenomeno.

Nell'ambito del progetto è stato così realizzato un spot televisivo molto suggestivo, che è stato trasmesso attraverso le emittenti locali, e la presente pubblicazione "Il fenomeno della tratta. Guida per gli operatori". Mi auguro dunque che questo nuovo strumento possa contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica, gli operatori degli sportelli informativi per immigrati e centri di accoglienza e le stesse vittime, a prendere coscienza del problema e a dare coraggio alla vittime e agli operatori per far valere gli strumenti del diritto e della legalità.

Silvia Pagnin

Assessore Cultura, Intercultura e integrazione, Cooperazione allo Sviluppo della Provincia di Pisa Presidente Istituzione Centro Nord-Sud





Africa Insieme è un'associazione laica che si batte, sin dalla sua fondazione nel 1987, sul territorio locale e regionale, per i diritti dei migranti e per una piena e universale cittadinanza. Oltre a svolgere attività d'informazione e sostegno ai migranti, attraverso lo sportello informativo, promuove attività di ricerca, studio e formazione nel campo dell'immigrazione. È proprio all'interno di questo secondo filone di lavoro che si colloca la realizzazione della presente guida, che si pone l'obiettivo principale di contribuire alla formazione sul tema della tratta degli esseri umani. "Il fenomeno della tratta. Guida per gli operatori" vuole essere uno strumento pratico di condivisione e riflessione con gli operatori del settore. Riteniamo che fornire i mezzi per conoscere il fenomeno della tratta, gli strumenti ed i servizi offerti siano azioni basilari per poterlo contrastare e cooperare alla creazione di percorsi di prevenzione.

La guida offre una panoramica sulla normativa internazionale e nazionale in materia, con un focus in particolare sull'articolo 18 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286). L'intervista all'avvocato Callaioli, esperto del tema, si è concentrata sui cambiamenti introdotti dalla messa in opera del Pacchetto Sicurezza. Il testo si conclude, oltre che con il riferimento ai servizi specifici attivi sul territorio, con una parte dedicata alla definizione degli indicatori da conoscere per saper riconoscere i casi di tratta da parte degli operatori.

I contenuti sono stati curati da Sergio Bontempelli e Gaia Colombo.





La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000 e firmata a Palermo nel dicembre dello stesso anno, per la prima volta pone l'attenzione in modo sistematico sul fenomeno del traffico internazionale dei migranti. Essa è integrata da tre Protocolli addizionali che hanno come focus specifici temi e particolari manifestazioni della delinquenza organizzata. Vi sono infatti il *Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone*, in particolare donne e bambini, il *Protocollo contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima* ed il *Protocollo contro la fabbricazione illecita e il traffico di armi da fuoco, delle loro parti, componenti e munizioni.*

Di particolare interesse sul tema della tratta, sono ovviamente i primi due. La Convenzione distingue, infatti, rispettivamente, la tratta degli esseri umani (*Trafficking in human beings*) dal trasporto illegale dei migranti (*Smuggling of migrants*).

La "tratta di persone" viene definita all'interno del *Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini,* come "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia d'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento 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".

Fondamentale è ricordare ciò che è ribadito alla lettera b dell'articolo 3, ossia che "il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento è irrilevante".

Al fine di perseguire i tre obiettivi ritenuti primari, che sono quelli di punire i trafficanti, tutelare le vittime, proteggendone i diritti fondamentali riconosciuti a livello internazionale, e prevenire la tratta, il presente Trattato si propone di adottare un approccio internazionale globale, che consenta di attivare misure d'intervento che operino simultaneamente nei paesi d'origine, di transito e di destinazione.

Innanzitutto pone ad ogni Stato Parte l'impegno di conferire il carattere di reato alla condotta sopra descritta, se posta in essere intenzionalmente.

L'assistenza alle vittime comprende la tutela dell'incolumità, della riservatezza e dell'identità, il supporto nei procedimenti giuridici ed amministrativi, anche ai fini di un risarcimento per il danno subito, e l'attuazione di misure relative al recupero fisico, psicologico e sociale, tenendo in considerazione le specificità legate ad età e sesso, con un'attenzione particolare per la situazione dei minori.

Ai fini della prevenzione del crimine, gli Stati Parte si impegnano, anche tramite la cooperazione bilaterale o multilaterale, ad avviare attività di ricerca ed informazione e ad adottare o potenziare misure legislative o di altro tipo per ridurre la vulnerabilità e scoraggiare la richiesta che incrementa lo sfruttamento e conduce, di conseguenza, alla tratta. Riconoscendo alle persone oggetto di tratta lo status di vittime, gli Stati Parte, inoltre, prendono in considerazione l'adozione di strumenti per consentire alle vittime di restare sul territorio nazionale, a titolo temporaneo o permanente, nei casi ritenuti opportuni, anche attraverso il rilascio di permessi di soggiorno.

Per "trasporto illegale di migranti" il Protocollo ad esso dedicato intende, invece, "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". Se da un lato viene esclusa la responsabilità penale del migrante seppur consenziente, dall'altro il Protocollo impone agli Stati Parte di adottare tutte le misure legislative e di altro tipo per penalizzare gli autori delle attività connesse al traffico di migranti.

Nello specifico poi, vengono delineate le misure di cooperazione ed informazione da attivare per contrastare il traffico dei migranti via mare, secondo quanto stabilito dal diritto internazionale del mare, e per rafforzare i controlli alle frontiere per prevenire ed individuare il traffico illegale di migranti.

Per come si sono delineati i due fenomeni, a partire dalla loro definizione giuridica, si può affermare che, pur rifacendosi entrambi ad una matrice di criminalità organizzata ed essendo possibili sovrapposizioni ed intrecci tra i due, lo *smuggling of migrants* si differenzia dal *trafficking* principalmente per l'elemento consensuale che prevale rispetto a quello coercitivo, pur non avendo una rilevanza penale. Inoltre spesso ciò che cambia è la durata del rapporto tra le organizzazioni criminali e le vittime. Nel caso dello *smuggling* di norma la relazione si interrompe una volta giunti nel paese di destinazione, mentre nel *trafficking* lo sfruttamento delle vittime prosegue nel tempo.

Anche l'Unione Europea, sin dalla metà degli anni 90, si è interrogata sulla strategia comunitaria da mettere in campo per contrastare il fenomeno della tratta. Ciò fin dal Trattato sull'Unione in cui vi è un esplicito riferimento alle azioni di cooperazione da attuare per la repressione della tratta degli esseri umani e dei reati contro i minori. Nella scia della nutrita serie di dichiarazioni, raccomandazioni e decisioni elaborate negli anni successivi dalle istituzioni europee, particolarmente rilevante e degna di nota è la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europa numero 629 del 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani. Essendo un provvedimento di portata individuale, si indirizza ai singoli Stati Membri ed è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Tale Decisione è volta a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri e a contribuire all'attivazione di un'efficace cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

L'obiettivo è quello di uniformare le disposizioni normative e legislative affinché il reato di tratta degli esseri umani sia affrontato tramite un'impostazione penale condivisa da tutti gli Stati membri. Viene introdotto l'obbligo comunitario di incriminazione di condotte riconducibili a reati relativi alla tratta degli esseri umani ai fini dello sfruttamento di manodopera o sessuale. Le sanzioni penali introdotte dai singoli Stati membri devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive e possono comportare l'estradizione.

La Decisione quadro prende in considerazione all'articolo 4 il ruolo delle persone giuridiche, ossia di quelle organizzazioni collettive dotate di capacità giuridica e titolari di diritti e doveri, affermando che la loro responsabilità è complementare a quella delle persone fisiche. Il fatto che le persone giuridiche, possano essere ritenute responsabili dei reati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica o che eserciti un potere di decisione, non impedisce l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche.

Per limitare conflitti sull'attribuzione delle competenze giuridiche, la Decisione quadro stabilisce poi che ciascun Stato membro può applicare la propria giurisdizione e l'esercizio dell'azione penale qualora:

- il reato sia commesso sul suo territorio,
- · l'autore del reato sia un suo cittadino,
- il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha sede sul suo territorio.

E' bene ribadire che l'avvio di indagini o di azioni penali relative a reati contemplati dalla presente Decisione quadro non dipendono dalla denuncia della vittima. I minori inoltre devono essere considerati vittime particolarmente vulnerabili e vengono pertanto adottate misure per garantire adeguata protezione alla loro famiglia.

La Direttiva 2004/81 emanata dal Consiglio dell'Unione Europea riguarda nello specifico il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti. Considerando la definizione delle condizioni d'ingresso e di soggiorno degli stranieri come parte integrante della costruzione di una politica comune dell'immigrazione, la Direttiva in questione si pone l'obiettivo di indicare quali siano i criteri indispensabili da rispettare affinché le vittime di tratta e, a discrezione del singolo Stato, coloro che sono coinvolti in azioni di favoreggiamento del reato, possano ottenere e mantenere un titolo di soggiorno.

Si tratta di una cosiddetta norma premiale che subordina il rilascio del permesso di soggiorno alla collaborazione con gli organi della giustizia penale. Il vantaggio cioè è condizionato alla collaborazione offerta nell'ambito di un procedimento penale.

Inoltre il diritto al soggiorno, secondo questa direttiva, ha carattere provvisorio. Il permesso, infatti, ha la durata di almeno sei mesi ed è rinnovabile, a meno che non sussistano motivi ostativi attinenti all'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza nazionale.

E' dello scorso marzo, invece, la notizia che la Commissione Europea ha adottato due nuove proposte legislative dirette ad inasprire la lotta contro la tratta degli esseri umani che sono all'esame del Consiglio dei Ministri dell'UE e che, una volta approvate, dovranno essere recepite nelle normative nazionali.

La proposta relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani, oltre a garantire misure di protezione e sostegno per le vittime, rafforzerebbe le azioni investigative e la cooperazione di polizia, consentendo di perseguire gli autori del reato, anche nel caso in cui il crimine sia stato commesso all'estero. Si incoraggia poi l'introduzione di sanzioni contro i clienti della prostituzione ed i datori di lavoro dediti allo sfruttamento di manodopera.

La proposta relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, invece, renderebbe penalmente perseguibili nuove forme di abuso come l'adescamento di minori su internet (il cosiddetto *grooming*) ed il possesso di materiale pedopornografico, anche se solo visionato e non scaricato su supporti informatici. Il turismo sessuale potrà inoltre essere perseguito anche in seguito al rientro in patria dell'autore del reato.

Risale al 2005 la Convenzione n. 197 sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale con sede a Strasburgo che riunisce 47 Stati democratici d'Europa, la cui missione è quella di promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo e l'identità culturale europea. Occorre porre attenzione a non confondere il Consiglio d'Europa, istituito nel 1949 e di dimensione paneuropea, con il Consiglio dell'Unione Europea e con il Consiglio europeo, enti afferenti a tutti gli effetti all'Unione Europea.

La Convenzione in questione si propone di sintetizzare il lavoro fatto e di adottare un efficace sistema comune di prevenzione e contrasto della tratta. Viene a tal fine attivato uno specifico meccanismo di monitoraggio che prevede l'istituzione di un gruppo d'esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, denominato GRETA, incaricato di vigilare sull'attuazione della Convenzione.

Basandosi su un approccio non discriminatorio e riconoscendo la tratta come una violazione dei diritti umani ed un'offesa alla dignità e all'integrità dell'essere umano, la Convenzione, inoltre, impone agli Stati firmatari di realizzare una serie di misure di protezione delle vittime. Si va dalla difesa della vita privata, all'assistenza psicologica, medica e sociale, fino all'ammissione al gratuito patrocinio e alla garanzia del risarcimento da parte degli autori del reato, anche attraverso la costituzione di un fondo per l'indennizzo delle vittime. E' stabilita altresì la previsione all'interno della legislazione nazionale di un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni quando sussistano ragionevoli motivi per ritenere che la persona sia una vittima, in cui non sarà possibile mettere in atto alcun ordine d'espulsione contro di essa. Alle vittime viene poi rilasciato un permesso di soggiorno rinnovabile.

Non essendo però un organismo dell'Unione Europea, il Consiglio d'Europa non ha il potere di emanare raccomandazioni vincolanti, ma solo quello di proporre la stipula di accordi tra gli Stati membri. Di conseguenza la validità giuridica effettiva degli atti emanati dal Consiglio d'Europa è strettamente subordinata alla ratifica da parte del singolo Stato, cosa che a tutt'oggi, ad esempio, l'Italia ancora non ha fatto.



LA NORMATIVA ITALIANA

L'articolo 12 del Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 286/98) ai commi $3 \ e \ 5$ introduce le misure da attuare contro il favoreggiamento all'immigrazione clandestina. Si richiama dunque ciò che nella legislazione internazionale viene definito $smuggling\ of\ migrants$.

Il comma 3, infatti, precisa che chiunque al fine di trarre profitto, anche di natura indiretta, compie atti allo scopo di procurare l'ingresso illegale è punito con la reclusione da quattro a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona coinvolta nel traffico di migranti. Le pene, inoltre, sono aumentate se per procurare l'ingresso o la permanenza illegale la persona vittima di *smuggling* è stata esposta a pericolo per la sua vita o la sua incolumità o se è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante (D. Lgs 286/98, art. 12 comma 3 *bis* lettere b e c).

"Se i fatti di cui al comma 3 sono compiuti al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, la pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona" così recita il comma 3-ter, innalzando le sanzioni penali applicabili nei confronti degli autori del reato di trafficking. Anche il legislatore italiano dimostra, dunque, di aver inteso chiaramente il collegamento e l'intreccio esistente tra i fenomeni di tratta e di traffico dei migranti.

Il favoreggiamento della permanenza, oltre a quello dell'ingresso, nel territorio dello Stato italiano, in violazione delle norme del Testo unico sull'immigrazione, è punito severamente. Vi è la reclusione fino a quattro anni, a cui si aggiunge un'ammenda economica (art. 12 comma 5).

La legge 11 agosto 2003 n. 228 "Misure contro la tratta di persone" ha attuato una vera e propria riforma sul tema delle nuove schiavitù, che ha portato alla completa riformulazione di alcuni articoli sui delitti contro la persona del Codice penale, al fine di stabilire pene certe e gravi.

L'articolo 600 "Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" è stato così riscritto: "Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni".

L'introduzione del riferimento al fenomeno della servitù, oltre che a quello più scontato della schiavitù, è particolarmente interessante perché, a seconda delle interpretazioni, potrebbe delineare situazioni in cui la vittima si trova in una condizione di soggezione fisica o psicologica piuttosto che di vera e propria costrizione. Ciò potrebbe riproporre tipicamente casi di servitù domestica o lavorativa.

Il fenomeno della tratta viene, poi, chiaramente ricondotto non più solo all'atto della riduzione in schiavitù o in servitù ma anche al mantenimento prolungato in tale stato. Viene punito chi esercita su di un essere umano i poteri propri del diritto di proprietà così come chi lo riduce o lo mantiene in uno stato di soggezione continuativa. Lo stato di soggezione continuativa si realizza, come riferisce il comma 2, quando: "la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona."

La configurazione del reato di riduzione in schiavitù non si concretizza esclusivamente quando vi è sfruttamento di natura sessuale, ma attiene anche alla sfera dello sfruttamento lavorativo e dell'accattonaggio, specialmente quando situazioni di questo tipo siano accompagnate alla privazione dei documenti.

Il quadro sanzionatorio prevede che gli autori del reato siano puniti con la reclusione da 8 a 20 anni e si inasprisce ulteriormente, come riferisce il comma 3, qualora il reato sia commesso ai danni di minori o ai fini della prostituzione o del prelievo di organi.

L'articolo 2 della legge 228/2003 sostituisce l'articolo 601 del Codice Penale, integrando la nozione di tratta di persone ed affermando che commette reato chiunque induca, a proprio vantaggio, un individuo non solo a fare ingresso, ma anche a soggiornare, ad uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno per uno degli scopi illeciti contemplati. Recita infatti: "Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, é punito con la reclusione da otto a venti anni. La pena é aumentata da un terzo alla metà se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi".

L'obiettivo, come ricorda la relazione illustrativa della legge, " è quello di colpire il traffico in qualunque suo segmento, anche quando il territorio dello Stato non sia la destinazione finale della tratta ma solo un passaggio necessario per raggiungere altre destinazioni".

L'articolo 3 si occupa invece della riformulazione dell'articolo 602 del Codice Penale sull'acquisto e l'alienazione di schiavi. Tale previsione di reato è di difficile applicazione dal momento che, come afferma l'esperta Maria Grazia Giammarinaro, occorre provare la compravendita e di conseguenza, il passaggio di denaro ed il collegamento di natura causale con l'acquisto di una persona.

La legge 228/2003 punisce dunque severamente gli autori dei reati individuati dagli articoli 600, 601 e 602 del Codice Penale. Sono previste anche sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni per delitti contro la personalità individuale (art. 5). Scopo della normativa in esame è anche quello di provvedere tramite misure concrete al recupero ed al reinserimento sociale delle vittime. Per questo, l'articolo 12 della legge 228/2003 ha previsto l'istituzione di un Fondo per le misure anti-tratta, finalizzato al finanziamento di programmi di assistenza, di integrazione e protezione sociale in favore delle vittime della tratta. A norma dell'articolo 13, inoltre, è istituito uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del Codice Penale, che garantisca loro, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, idonee al loro recupero fisico e psichico.

Il Decreto n. 237/2005 istituisce il Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003 n. 228 che specifica nel dettaglio come si debba procedere per la concretizzazione del programma di assistenza alle vittime.

Innanzitutto attuatori di tale programma sono regioni, enti locali o soggetti privati ad essi convenzionati. Tali soggetti per poter accedere ai fondi messi a disposizione devono presentare alla Commissione interministeriale, prevista appositamente a norma dell'articolo 3, progetti di fattibilità in cui siano indicati i tempi, le modalità d'azione, gli obiettivi e le strutture organizzative e logistiche specificamente destinate. Il contributo messo a disposizione dallo Stato è pari all'80%.

I progetti per poter essere ammissibili devono tener conto delle specifiche esigenze legate alla tipologia di vittime, all'età, al tipo di sfruttamento subito e prevedere, secondo il comma 3 dell'articolo 1:

- fornitura alle vittime di alloggio e ricovero in strutture ad indirizzo segreto;
- disponibilità per le vittime di servizi socio-sanitari di pronto intervento;
- convenzioni con gli enti impegnati in programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in programmi di rientro volontario assistito e comunque con i servizi sociali degli enti locali.

I progetti di fattibilità di durata annuale devono essere tesi alla realizzazione dei progetti individualizzati di assistenza a favore delle vittime di tratta che hanno una durata di tre mesi e sono prorogabili per un ulteriore periodo di pari durata.

La presentazione dei progetti di fattibilità deve essere corredata da: una relazione illustrativa sulla tipologia e la natura degli interventi con le indicazioni circa:

- gli obiettivi da conseguire, i tempi di realizzazione e le varie fasi in cui si articola il progetto;
- le metodologie utilizzate e la tipologia delle azioni;
- i destinatari dei progetti e la rete dei soggetti pubblici e privati coinvolti;
- le risorse umane utilizzate e le strutture, gli immobili e le attrezzature occorrenti, i costi previsti;
- una analisi costi-benefici relativa alla finalità da perseguire indirizzata verso i seguenti indicatori:
 - numero di persone destinatarie;
 - effetto moltiplicatore;
 - trasferibilità dei risultati;
 - promozione delle buone pratiche;
 - ed una scheda contenente tutti i dati relativi alla natura ed alle caratteristiche del soggetto attuatore se diverso dal proponente, con l'indicazione delle esperienze maturate.

Quelli di seguito elencati sono gli indicatori di valutazione:

- competenze e capacità organizzativa;
- impatto sul contesto territoriale di riferimento;
- impatto e qualità del progetto rispetto ai destinatari, in relazione al costo complessivo del progetto;
- impatto e qualità delle forme di collaborazione in rete, in relazione al costo complessivo del progetto;
- ulteriori elementi di qualità e analisi costi/benefici.

Sin dal 2006 e fino all'agosto 2009 si sono susseguiti quattro appositi avvisi, contenenti gli schemi alle domande e i formulari da allegare alle medesime. Le risorse programmate pari a 2.500.000,00 euro si sono mantenute inalterate negli anni, così come la ripartizione del finanziamento delle iniziative che per l'80% spetta allo Stato e per il 20% agli enti locali. A partire dall'avviso del 2007 si precisa però che il 20% a carico degli enti locali può essere corrisposto non solo in denaro ma anche in valorizzazioni di personale, beni, mezzi e attrezzature.

Ciascun proponente può presentare un solo progetto. Sempre a partire dall'avviso del 2007, si specifica poi che per ciascun progetto possono essere contemplati più soggetti attuatori e possono essere indicate forme di partenariato con enti privati e/o di collaborazione istituzionale con soggetti pubblici.

Particolare rilievo dall'avviso del 2007 è data alla dimensione territoriale dei progetti che deve essere chiaramente specificata, al fine di valutare correttamente l'impatto potenziale e definire il massimale di finanziamento applicabile. Con l'avviso dello scorso agosto, la dimensione territoriale viene ulteriormente specificata, dal momento che i progetti dovranno necessariamente avere almeno ambito provinciale ed essere in grado quindi di coprire un'area territoriale di estensione pari o maggiore di quella provinciale.

L'avviso n. 4 del 2009 raccomanda, al fine di garantire maggiore efficacia alle attività in corso di realizzazione, l'attivazione di forme di sinergia e raccordo tra i progetti di fattibilità con i meccanismi esistenti d'intervento volti a favorire l'emersione e la fuoriuscita dai circuiti di sfruttamento. Il riferimento va in particolare all'apposito Numero verde istituito dal Dipartimento per le pari opportunità. L'attività del Numero verde 800.290290, avviato formalmente nel 2000, è stata recentemente rinnovata. Dal gennaio 2007, quando è stato riattivato, infatti, fornisce assistenza ed informazioni anche per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e non solo per sfruttamento sessuale.



COSA PREVEDE L'ARTICOLO 18 DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE

Come ben sanno gli operatori che lavorano sul campo, all'interno della normativa italiana sul tema, c'è in particolare un articolo del Testo Unico sull'immigrazione (Decreto Legislativo 286/98) che fino ad oggi ha svolto un'azione fondamentale nel garantire la tutela delle vittime della tratta. L'articolo 18 si intitola, in modo eloquente, "Soggiorno per motivi di protezione sociale". Prevede, infatti, il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno qualora siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero. Il fatto che la violenza ed il grave sfruttamento siano poste come condizioni alternative, che non devono cioè sussistere contemporaneamente, è particolarmente rilevante poiché sta ad indicare che l'istituto dell'articolo 18 ha un ambito di applicazione vasto. È applicabile, infatti, tanto allo sfruttamento della prostituzione, alla tratta, alla riduzione in schiavitù quanto, ad esempio, allo sfruttamento lavorativo e alla servitù domestica.

Devono emergere anche concreti pericoli per l'incolumità dello straniero, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione a delinquere *oppure* delle dichiarazioni rese nel corso del procedimento penale: non è cioè strettamente indispensabile, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, che la persona coinvolta fornisca dichiarazioni di particolare natura, o faccia i nomi dell'organizzazione criminale di cui è vittima. Il permesso, infatti, non ha una natura "premiale", ma ha come unica finalità quella di *proteggere lo straniero* dalla violenza o dal grave sfruttamento.

Tra i reati chiamati in causa nel testo ci sono quelli indicati all'articolo 3 della legge n. 75 del 20 febbraio 1958, denominata "Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui", più nota come "Legge Merlin", dal nome della sua promotrice, la senatrice Lina Merlin. Ci si riferisce, dunque, a delitti connessi all'induzione, al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione. Ma, come abbiamo già accennato, l'art. 18 non protegge solo le persone prostitute, avendo un campo di applicazione ben più ampio.

Viene richiamato anche l'articolo 380 del codice di procedura penale che regola l'arresto obbligatorio in flagrante per un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a vent'anni. Fra i reati indicati, figurano al comma 2 lettera d la riduzione in schiavitù, la prostituzione minorile, la pornografia minorile e le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile. In base al dettato dell'articolo 18, la situazione di violenza o di sfruttamento

può essere appurata nel corso di operazioni di polizia, di indagini, di procedimenti per i reati di cui sopra, *oppure* nello svolgimento di interventi assistenziali dei servizi sociali promossi dagli enti locali. Anche in questo caso, è bene sottolineare che il permesso di soggiorno, pur rilasciato dalla Questura, può essere rilasciato anche sulla base delle segnalazioni dei servizi sociali.

Il permesso rilasciato dal Questore, anche - ma non necessariamente - su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, consente allo straniero sia di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale, sia di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Con la proposta o il parere di rilascio, secondo quanto descritto dal comma 2, al Questore devono essere riferite, da un lato, la gravità e l'attualità del pericolo corso, e, dall'altra, la rilevanza dell'eventuale contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti indicati nel comma 1.

In sintesi, i presupposti per il rilascio dello speciale permesso di soggiorno sono:

- una situazione di violenza o di grave sfruttamento accertata;
- · un pericolo concreto, grave ed attuale;
- l'ipotesi di reati indicati all'articolo 3 della legge 75/58, all' articolo 380 del codice di procedura penale o quando siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento;
- l'adesione ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Il permesso di soggiorno, rilasciato a norma dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione, ha durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o "per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia". Consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Nel caso in cui, alla scadenza, sia in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata stessa del rapporto lavorativo. Se questo è a tempo indeterminato, la proroga o il rinnovo avviene con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Si può richiedere la conversione per motivi di studio, qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi. Può avvenire la conversione in permesso di soggiorno di lavoro, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 del DPR 394/99, come modificato dall'articolo 21 del D.P.R. 334/2004. Il medesimo articolo indica anche che il permesso di soggiorno per l'articolo 18 deve contenere come motivazione esclusivamente la dicitura "motivi umanitari", senza che sia

individuabile il motivo reale del rilascio. L'intenzione del legislatore è stata quella di tutelare maggiormente la privacy delle vittime ed evitare possibili discriminazioni. In passato, infatti, erano sorte delle problematiche applicative connesse al fatto che talune questure apponevano sul documento la dizione "motivi di protezione sociale" o "art. 18", che richiamavano direttamente attività connesse con la prostituzione, negando alle vittime il diritto alla riservatezza.

Anche lo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha già dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale, può ottenere il permesso di soggiorno per l'articolo 18, come previsto dal comma 6. La richiesta è fatta anche su proposta del Procuratore della Repubblica o del Giudice di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena. Nei casi in cui sussistano i requisiti, dunque, l'articolo 18 consente di operare anche a favore della tutela dei minori.

La revoca del permesso avviene in caso di interruzione del programma, di condotta incompatibile con le finalità dello stesso o qualora vengano meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio. Tali condizioni possono essere segnalate direttamente dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale coinvolto, o comunque accertate dal Questore.

L'autorizzazione alla permanenza in Italia ai sensi dell'articolo 18, come si è detto, non ha valore premiale. La presentazione di una denuncia da parte dello straniero o la sua collaborazione con gli organi di polizia o con l'autorità giudiziaria non sono considerate requisiti necessari per accedere agli strumenti di tutela previsti. Di conseguenza, come ha ricordato il Consiglio di Stato nel 2006 (Sentenza del Consiglio di Stato - sez. VI del 10 ottobre 2006 n. 6023), il rilascio del permesso di soggiorno è del tutto indipendente dal buon andamento delle indagini e dall'esito del processo penale. La norma persegue, infatti, l'intuizione di dare priorità alla protezione sociale, consentendo al tempo stesso di agire con efficacia al fine della repressione del reato. Proprio per la sua natura non premiale, l'articolo 18 è stato considerato uno strumento all'avanguardia e ha fatto da esempio per gli altri paesi europei. L'idea di scindere il versante della protezione sociale delle vittime dalla repressione del reato ha permesso di dare risposte adeguate all'esigenza sul piano sociale di assicurare immediato soccorso alla parte debole, vittima di violenza o grave sfruttamento, pur tutelando l'urgenza di perseguire i colpevoli del reato. Questa impostazione teorica si è tradotta nei fatti nella definizione del sistema cosiddetto del "doppio binario" per aver accesso alle tutele di tipo giuridico e sociale indicate dall'articolo 18.

Vi è il percorso giudiziario che si intraprende qualora la situazione di violenza e grave sfruttamento sia accertata nel corso del procedimento penale sorto a seguito della denuncia. Occorre che sia il Procuratore della Repubblica ad emettere un parere sulla possibilità di rilasciare lo speciale permesso di soggiorno, offrendo al Questore anche gli elementi necessari a valutare la gravità e l'attualità del pericolo.

Nel caso del percorso sociale, invece, la situazione di violenza e grave sfruttamento viene accertata nel corso di interventi dei servizi sociali e la decisione è presa autonomamente dal Questore e non vi è la necessità di acquisire il parere del Procuratore della Repubblica.

Il comma 6 bis dell'articolo 18, introdotto dalla legge 17/2007, indica che le disposizioni previste si applicano anche ai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea che si trovano in una situazione di gravità ed attualità di pericolo.

Diverse sono le circolari esplicative emanate dal Ministero dell'Interno al fine di pervenire ad una maggiore chiarezza necessaria al conseguimento di una omogenea applicazione del disposto dell'articolo 18. La circolare del 23 dicembre 1999 indica che qualora il permesso di soggiorno per l'articolo 18 riguardi uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione, si dovrà richiedere al Prefetto competente, con apposita istanza dell'interessato, di adottare un provvedimento di sospensione o revoca della stessa espulsione.

La circolare del 4 agosto 2000 per la prima volta indica l'importanza di tener conto nella valutazione dei singoli casi di eventuali conseguenze dei rischi per l'incolumità personale, ai quali potrebbero essere esposti nei Paesi d'origine gli stranieri interessati e i loro familiari, a seguito del rimpatrio.

La circolare del 2 gennaio 2006 ribadisce che, ai fini dell'emersione del crimine, un ruolo essenziale può essere assunto da ogni apporto di carattere informativo fornito da persone diverse dalla vittima, seppur non si concretizzi in una denuncia. In questa direzioni, si ritiene indispensabile promuovere un sistema capillare d'informazione e sensibilizzazione della società civile sul tema della tratta degli esseri umani.

La circolare del 28 maggio 2007, oltre a specificare le procedure da seguire per l'attuazione del percorso giudiziario e di quello sociale, sottolinea di nuovo l'importanza che la valutazione del singolo caso consideri attentamente i pericoli per la sicurezza della vittima e della sua famiglia connessi al rimpatrio nel paese d'origine.

La circolare del 4 agosto 2007 si concentra sullo sfruttamento dei lavoratori immigrati. Si puntualizza, in particolare, che l'articolo 18 è azionabile ogni volta che siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, anche in ambito lavorativo.

Risale al 3 agosto del 2007, la circolare emanata dal Ministero della Salute che ha ad oggetto il diritto di soggiorno per i cittadini comunitari, in cui si specifica che le persone cittadine di paesi dell'Unione Europea ammesse ai programmi di assistenza ed integrazione sociale, previsti dall'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998, possono iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Occorre presentare un'attestazione rilasciata dal Questore o, nelle more, una dichiarazione dell'ente o associazione che gestisce il programma di assistenza ed integrazione sociale, per il periodo corrispondente alla durata del programma. L'iscrizione si interrompe se la persona abbandona il programma. Al termine del programma si potrà mantenere l'iscrizione al SSN se si detengono i requisiti previsti.

L'articolo 27 del Regolamento di attuazione (DPR 394/99) del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero è dedicato a chiarire i contenuti e la portata dell'articolo 18. Oltre quanto già specificato in merito alla dicitura "motivi umanitari" da riportare sul documento e alla possibilità di convertire per lavoro lo speciale permesso regolati dall'articolo 21 del medesimo Regolamento di attuazione, è bene citare alcune specifiche contenute nell'articolo 27. In particolare, titolari della proposta per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, qualora vengano rilevate situazioni di violenza o di grave sfruttamento, non sono esclusivamente il Procuratore della Repubblica e i servizi sociali degli enti locali. Vi è possibilità d'azione, infatti, anche per gli organismi iscritti al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito in base all'articolo 52 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che operano in convenzione con l'ente locale di riferimento, come riferisce il comma 1.

A norma del comma 2, alla richiesta di permesso occorre allegare:

- il parere del procuratore della Repubblica, quando necessario;
- il programma di assistenza ed integrazione sociale relativo allo straniero:
- l'adesione dello straniero al medesimo programma, previa avvertenza delle conseguenze previste in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso;
- l'accettazione degli impegni connessi al programma da parte del responsabile della struttura presso cui il programma deve essere realizzato.

Dal dicembre del 1999 si sono susseguiti annualmente, ad eccezione del 2003, gli avvisi emanati dal Dipartimento per le pari opportunità per la presentazione e la selezione dei progetti inerenti ai Programmi di assistenza e di integrazione sociale previsti dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione (286/1998)

e dagli articoli 25 e 26 del Regolamento di attuazione (DPR. 349/99). L'ultimo avviso disponibile risale al 10 febbraio 2009.

I progetti devono prevedere, come minimo, le seguenti fasi:

- attività pro-attive e attività di primo contatto volte all'emersione delle persone trafficate a scopo di sfruttamento (unità di strada, sportello, altri servizi a bassa soglia);
- accoglienza abitativa;
- protezione (assistenza sanitaria, psicologica, legale e consulenze varie);
- attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18;
- formazione (alfabetizzazione linguistica ed informatica, corsi di formazione professionale);
- attività mirate all'inserimento socio-lavorativo (borse-lavoro, tirocini lavorativi).

I progetti, di durata annuale possono essere presentati in qualità di proponenti da Regioni, enti locali od organismi ad essi convenzionati, iscritti nell'apposita sezione del Registro previsto all'articolo 52. L'ammontare delle risorse disponibili è di ¤ 4.600.000,00. Le attività vengono finanziate per il 70% da risorse statali e per il restante 30%, che può essere corrisposto in denaro e/o valorizzazioni, dalle Regioni o dell'Ente locale. Destinatari dei progetti sono esclusivamente le persone straniere ed i cittadini comunitari che intendano sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento.



DALL'ARTICOLO 18 AL PACCHETTO SICUREZZA: INTERVISTA ALL'AVVOCATO ANDREA CALLAIOLI

Sono passati più di dieci anni dall'introduzione, nella normativa in materia di cittadini stranieri, di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Qual è il suo giudizio su questa esperienza? Si tratta di una novità molto importante nel panorama giuridico europeo anche perché, in sostanza, rappresenta uno strumento fortemente innovativo nell'ambito del concetto di "risarcimento" della vittima: l'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione introduce infatti disposizioni originali ed innovative, non solo per l'Italia. Si tratta di un vero e proprio "unicum", che pone il nostro paese all'avanguardia nel contrasto al traffico degli esseri umani e nella protezione delle vittime. Non a caso, la nostra normativa in materia è studiata, approfondita e - se posso dire così - "invidiata" dagli operatori e dagli specialisti del settore in tutti i paesi europei.

Anche nella normativa comunitaria si parla di un permesso di soggiorno per le vittime della tratta, ma in quel caso lo strumento ha connotazioni prevalentemente "giudiziarie": mira cioè a proteggere le persone finché queste possono svolgere un ruolo nelle aule dei tribunali, per esempio come testimoni. In Italia, già attorno alla metà degli anni '90 - in uno dei cosiddetti "decreti Dini", più volte reiterati e mai convertiti in legge - fu inserita una disposizione specifica per le vittime della tratta. Il permesso di soggiorno, in quel contesto, aveva un valore "premiale": era cioè una contropartita della collaborazione giudiziaria. L'idea era quella di dare un titolo di soggiorno a chi collaborasse nell'identificazione delle organizzazioni criminali, facendo nomi e cognomi delle persone coinvolte.

Proprio questa natura "premiale" venne criticata, allora, da molti operatori del settore. Si temevano gli "effetti perversi" di questa normativa: per dirla in termini brutali, il timore era che le vittime della tratta facessero nomi e cognomi di persone che non erano davvero coinvolte nelle organizzazioni criminali, con il solo scopo di ottenere un permesso di soggiorno. D'altra parte, chi operava "sul campo", a sostegno delle vittime, osservava che l'obbligo di collaborare con la giustizia rischiava di escludere proprio le persone più fragili: per esempio chi è appena arrivato in Italia, che spesso non conosce l'organizzazione che lo sfrutta e che, quindi, non può fornire alcuna utile collaborazione.

Furono proprio questi rilevi critici a spingere il legislatore, nel 1998, a trasformare profondamente l'impianto della normativa. Con l'articolo

18, si introduce infatti un permesso di soggiorno finalizzato prevalentemente alla protezione delle vittime, e solo in seconda istanza a favorire la collaborazione con le forze dell'ordine e con le autorità giudiziarie. E infatti, il rilascio del permesso di soggiorno non è necessariamente legato ad un percorso giudiziario: può nascere anche da un percorso "sociale". E questa connotazione è stata poi successivamente rafforzata da ulteriori interventi normativi (si pensi all'articolo 13 della L. 228/03 in materia di repressione della tratta, che istituisce uno speciale programma di assistenza per le vittime) o amministrativi (si pensi alle numerose circolari emanate in materia dal Ministero dell'interno, spesso in recepimento di "buone prassi" sperimentate sul campo).

Proprio questa natura "sociale", di protezione delle vittime, e non esclusivamente premiale, è la vera novità della normativa italiana, l'elemento che la distingue nel panorama europeo, soprattutto perché la protezione della vittima si pone con uno sguardo più lungo e si proietta assai più avanti, consentendo un inserimento stabile nel tessuto sociale e lavorativo del nostro Paese.

Quali sono i risultati nell'applicazione della normativa in tutti questi anni? Tutti dati a disposizione indicano, mi pare, risultati più che lusinghieri. A livello nazionale, i servizi per il contrasto alla tratta degli esseri umani hanno contattato e assistito quasi 50.000 persone tra il 2000 e il 2006; nello stesso periodo, più di 10.000 vittime delle tratta sono state inserite in progetti di protezione sociale, e più di 5.000 sono state avviate a normali attività lavorative, al di fuori dei circuiti di sfruttamento.

A livello locale, già nel 2004 - si parla dunque di cinque anni fa - erano state contattate più di 700 persone dalle unità di strada, e più di 150 vittime di tratta erano state inserite in progetti di accoglienza.

Molto efficaci sono state le disposizioni che prevedono la possibilità, per i titolari di permesso di soggiorno per protezione sociale, di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, di lavorare, studiare, e anche di convertire il titolo di soggiorno, ottenendone uno per lavoro subordinato.

Che succede ora, con il nuovo pacchetto sicurezza e in particolare con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina? Vi sono modifiche rilevanti alla disciplina in materia di contrasto alla tratta e al rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime?

Va anzitutto precisato che il cosiddetto "pacchetto sicurezza" - la legge 94/2009 - non interviene sull'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione

(quello che disciplina, appunto, il permesso di soggiorno per le vittime della tratta). Formalmente, dunque, la normativa in materia resta inalterata. Il problema è semmai come il nuovo reato di immigrazione clandestina possa - per così dire - "interferire" con la disciplina sul permesso per motivi di protezione sociale.

È infatti evidente che l'articolo 18 si riferisce quasi esclusivamente a persone irregolari (altrimenti, non si parlerebbe di rilascio di un permesso di soggiorno), che, ai sensi della nuova legge, solo per il fatto di essere presenti sul territorio italiano commettono un reato. Il paradosso è che, in questo contesto, il Questore può - ovviamente - avviare le procedure per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (come previsto dall'articolo 18), ma deve anche, contestualmente, dare notizia del reato all'Autorità Giudiziaria. E gli effetti di una cosa del genere possono essere devastanti, a vari livelli.

Anzitutto, c'è un livello che attiene alla fiducia che le vittime della tratta debbono riporre nelle forze di polizia e negli operatori in genere: e il fatto di obbligare gli operatori ad avviare una denuncia non è certo la condizione migliore per conquistare la fiducia delle persone.

Poi c'è un livello di conseguenze concrete. La vittima della tratta sarà condotta dal Giudice di Pace, che dovrà decidere del reato di immigrazione clandestina. In caso di condanna, proprio il pacchetto sicurezza dispone (con la modifica all'art. 16 del Testo Unico) la possibilità di sostituire la pena pecuniaria con l'espulsione, che però avverrà - o dovrebbe avvenire - con immediatezza.

Semplificando, si può affermare che, in tal modo, si giunge al paradosso di una persona destinataria - contemporaneamente - di una espulsione e di un rilascio di un permesso di soggiorno: due cose formalmente incompatibili, per come è strutturata la normativa in materia di stranieri, e che sarà difficile conciliare.

La norma, così come è configurata, non sembra lasciare spiragli: difatti è prevista esclusivamente un'eccezione per i richiedenti la protezione internazionale - cioè l'asilo politico o comunque lo status di persona vittima di persecuzioni - (eccezione rappresentata dalla sospensione del procedimento penale in attesa della definizione di quello relativo alla protezione internazionale) ma nulla è previsto per coloro che potrebbero beneficiare della protezione sociale in quanto vittime di tratta o sfruttamento.

Il rischio è che un'applicazione "letterale" della norma porti all'estinzione dei percorsi di inclusione sociale, cioè alla fine dell'articolo 18 così come l'abbiamo conosciuto.

Ci sono margini per una interpretazione diversa?

Dovremmo, su questo, aspettare la giurisprudenza, le sentenze dei Giudici di pace e dei tribunali, anche in sede amministrativa, nonché gli eventuali chiarimenti ministeriali. Tuttavia al momento no on vedo margini positivi, anche se spero tanto, sul punto, di aver preso un clamoroso abbaglio...



GLI INDICATORI PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME

Uno dei problemi fondamentali del lavoro sulla tratta degli esseri umani è l'identificazione delle vittime: riconoscere le situazioni di grave sfruttamento e di limitazione della libertà è infatti il primo passo per agire, per contrastare gli sfruttatori e per garantire i diritti delle persone coinvolte. Tuttavia, l'identificazione delle vittime è compito tutt'altro che semplice: richiede tempo, competenze specifiche, ed è possibile solo in presenza di un rapporto di fiducia con le persone coinvolte.

Attualmente, non esistono criteri certi e universalmente accettati per l'identificazione delle vittime. Alcune organizzazioni intergovernative - come l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIM e OIL) - e non governative - come Save The Children - hanno definito degli "indicatori" che possono aiutare nel lavoro di riconoscimento. Si tratta di elementi che possono far insorgere il sospetto di trovarsi davanti ad un caso di lavoro forzato o di grave sfruttamento: è bene chiarire sin da ora, però, che ogni situazione va analizzata nella sua specificità, e che non esiste un "metodo" certo e incontrovertibile per identificare le vittime di tratta.

Come avverte Save The Children, infatti, gli "indicatori" individuati dalle agenzie specializzate «sono indizi che non devono considerarsi vincolanti in nessun senso: da una parte, l'assenza di tutti gli elementi non serve a escludere che [la persona] possa essere vittima di tratta o sfruttamento; di contro, la presenza di uno o più di questi elementi non significa che [la persona] sia *certamente* vittima di tratta o sfruttamento. In altri termini, si tratta di indicazioni che non servono a creare certezze o ad accertare verità, ma solo a fare insorgere un sospetto che deve condurre l'operatore a prendere certe precauzioni e ad attivare una serie di procedure».

Sarà bene precisare anche che l'eventuale consenso della vittima non indica, di per sé, l'assenza di sfruttamento, di coercizione e di limitazione della libertà personale. Una delle conseguenze più rilevanti della tratta è infatti la riduzione della persona coinvolta in uno "stato di soggezione permanente", definibile come «una profonda e sistematica anomalia dell'assetto emotivo [...] tale da ingenerare un accentuato stato di disarmante impotenza, di avvilente assenza di possibili alternative in un prossimo futuro, che conduce la vittima stessa (anche prestando un consenso viziato) a essere sottoposta alla volontà dell'agente» (la definizione è ancora una volta di Save The Children).

Riferendosi alla tratta dei minori - ma il discorso può essere evidentemente esteso anche agli adulti - l'organizzazione umanitaria rileva che «molto spesso i minori che si trovano in condizioni di sfruttamento [...] non si percepiscono come vittime e non considerano gli adulti coinvolti come sfruttatori. Lo sfruttatore, infatti, è spesso percepito dal minore come la persona che gli ha consentito di entrare in Italia, gli ha fornito supporto per la sistemazione abitativa, gli ha messo a disposizione i mezzi e le conoscenze per svolgere l'attività da cui il minore trae guadagno [...]. Tutto questo conduce le vittime a non percepire questa dinamica in chiave di sfruttamento, ma a spiegarla in termini di rispetto dei patti informali stipulati con l'adulto. Il rapporto che si crea con lo sfruttatore è dunque ambivalente e porta con sé la volontà di rispettare tali patti informali».

Tra i principali indicatori di una possibile situazione di tratta o di grave sfruttamento, vanno rilevati quei casi in cui l'organizzazione criminale fa leva sullo *status giuridico irregolare* del migrante per mantenerlo in uno stato di soggezione. Così, per esempio, il fatto che l'organizzazione vieti allo straniero ogni contatto con le autorità pubbliche, o che ostacoli ogni forma di regolarizzazione del soggiorno, o che - ancora - trattenga il passaporto e i documenti di identificazione della vittima, sono indizi importanti che possono indicare un fenomeno di tratta degli esseri umani.

Altri indizi sono tutte le forme di *limitazione della libertà personale e di movimento* della vittima. A titolo di esempio, l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni cita la coabitazione coatta in un alloggio o in un luogo indicato dall'organizzazione, l'isolamento e lo sradicamento della persona, ma anche - nel caso della tratta a scopo di prostituzione - la costrizione al lavoro di strada, la gestione degli orari o l'impedimento al rimpatrio, nonché - nel caso di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo - l'impossibilità di lasciare il posto di lavoro per il costante e continuo controllo, l'obbligo di alloggiare sul posto di lavoro, la tolleranza sistematica sul luogo di lavoro di "caporali" o sorveglianti.

Per quanto riguarda la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, altri "indicatori" sono costituiti dalle condizioni di lavoro: in proposito, l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni indica, tra i possibili "indizi", la negazione dei diritti sindacali, le trattenute irragionevoli e punitive sul salario, l'imposizione di condizioni economiche e normative gravemente al di sotto dei minimi previsti dalle norme giuridiche e contrattuali, la costrizione al lavoro in luoghi gravemente insalubri/insicuri o le gravi violazioni delle normative giuslavoristiche, previdenziali,

infortunistiche. Le aziende che fanno ricorso costante alla intermediazione o alla somministrazione abusiva (L. Biagi art. 18), o che impiegano manodopera irregolare in numero consistente (36 bis "Decreto Bersani"), possono essere coinvolte in fenomeni di traffico e di tratta di esseri umani.



I SERVIZI ATTIVI SUL TERRITORIO PROVINCIALE:

ASSOCIAZIONE DONNE IN MOVIMENTO

Via Possenti 23/A, 56121 Pisa

Tel. 050.503852 - 050.2201488 - 340.7031986

L'associazione, sin dalla sua fondazione nel 1997, promuove attività con e per le donne immigrate e gestisce servizi rivolti a coloro che sono coinvolte in scenari di marginalità. Opera inoltre per il recupero e il reinserimento sociale delle donne vittime di tratta di esseri umani e costrette alla prostituzione. Gestisce tre strutture d'accoglienza ed uno sportello informativo a bassa soglia per donne immigrate. Tre sono gli ambiti d'intervento principali d'attività: presa in carico, accoglienza e accompagnamento verso l'autonomia; orientamento, formazione, inserimento socio-lavorativo e lavoro di rete con le diverse realtà territoriali.

CASA DELLA DONNA

Via Galli Tassi 8, 56126 Pisa

Tel. e Fax 050.550627

e-mail: casadonna@comune.pisa.it" e segreteria.casa@tiscali.it

La Casa della Donna è un'associazione di promozione sociale attiva sul territorio locale dal 1996. Il Centro antiviolenza è un servizio rivolto a donne e minori che subiscono o hanno subito maltrattamenti e abusi e offre sostegno e aiuto di tipo psicologico e sociale. Vi si accede contattando il Telefono Donna al numero telefonico 050.561628. Dal 2000 l'Associazione gestisce, in collaborazione con il Settore Politiche Sociali del Comune di Pisa, la Casa di accoglienza per donne maltrattate.

COOPERATIVA SOCIALE IL CERCHIO

via Vespucci 48, 56125 Pisa

Tel. 050.24166 Fax 050.506372

e-mail: info@cooperativailcerchio.com

La cooperativa sociale Il Cerchio opera nei campi della progettazione e dell'erogazione di servizi di assistenza, prevenzione ed animazione in tre settori principali: Infanzia, Adolescenza e Giovani ed Alta Marginalità. In quest'ultimo ambito, in particolare, sin dal 1997 Il Cerchio ha lavorato per la riduzione del danno e la lotta all'esclusione sociale attraverso la messa in campo di unità di strada per persone tossicodipendenti, senza fissa dimora e donne vittime della tratta, costrette a prostituirsi. Gestisce, inoltre, un Centro di prima accoglienza per cittadini extracomunitari.



La cooperativa nasce nel 1988 per svolgere attività di tipo culturale, sociale, educativo, e di animazione del tempo libero. Assume come elemento fondamentale della missione e del suo orientamento progettuale la tematica della promozione dell'infanzia come soggetto titolare di diritti e l'impegno a difenderne i diritti, promuoverli e applicarli nei diversi contesti sociali e operativi. Sul tema della tratta lavora ai Programmi di assistenza e accoglienza per le vittime.

Il numero verde 800.290.290 contro la tratta degli esseri umani è gratuito ed attivo 24 ore su 24.

Per la Provincia di Pisa è attivo anche il numero 340.7031986 gestito dall'associazione Donne in Movimento.



BIBLIOGRAFIA

Bontempelli S., *Migranti irregolari, tratta e sfruttamento nella Provincia di Pisa*, Ricerca intervento svolta nell'ambito del Progetto Emergendo, Iniziativa Comunitaria Equal, ottobre 2006

Commissione Europea, Rapporto del gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani, 2005

De Bon F., La tratta di persone nel protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, tesi di laurea, anno accademico 2004-2005, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Trento, www.studiperlapace.it

Di Pietro F., *L'impiego di lavoratori extracomunitari ai fini dello sfruttamento*, settembre 2004, www.lavoroprevidenza.com

Ferrero M., La tutela giuridica delle vittime della tratta, Newsletter n. 3 gennaio 2009, www.aicree.it

Giammarinaro M., Riflessioni sull'applicazione della legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone". Aspetti positivi e nodi critici

Motta C., Smuggling of migrant e trafficking in persons. Normativa a livello internazionale, 10 dicembre 2008, www.aicree.it

Nicodemi F., *Riduzione in schiavitù e programmi di integrazione* in Consorti P. (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Edizioni Plus, 2009

Ronco M., Ardizzone S., Codice Penale ipertestuale, Utet, 2007

Rosi E., Criminalità organizzata e transnazionale e sistema penale italiano. La convenzione Onu di Palermo, Ipsoa, 2007

Trucco L., *Il permesso di soggiorno per protezione sociale (art. 18 T.U. sull'immigrazione)* in *Prostitute, prostituite, clienti. Che fare?* a cura di Da Pra Pocchiesa M. e Grosso L., Ega, Torino, 2001





Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani e relazione esplicativa*, Varsavia, 16 maggio 2005

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione quadro 2002/629/GAI del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani*

Consiglio dell'Unione Europea, *Direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 261/19, 6 agosto 2004

Consiglio di Stato, Sentenza - sez. VI del 10 ottobre 2006 n. 6023

Disegno di legge recante: "Misure contro la tratta di persone" - Relazione illustrativa, www.giustizia.it

Parlamento italiano, *Legge 11 agosto 2003, n. 228* - "Misure contro la tratta di persone", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 195 del 23 Agosto 2003

Parlamento italiano, Legge 26 febbraio 2007, n. 17 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 47 del 26 febbraio 2007 - Supplemento Ordinario n. 48

Presidente della Repubblica Italiana, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139

Presidente della Repubblica Italiana, Decreto 31 Agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 258 del 3 novembre 1999 - Supplemento ordinario n. 190

Presidente della Repubblica Italiana, Decreto 18 ottobre 2004, n. 334, "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione, Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10 febbraio 2005

Presidente della Repubblica Italiana, *Decreto 19 settembre 2005, n. 237, "Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone"*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 270 del 19 Novembre 2005

Onu, $\it United Nations Convention against transnational organized crime and the protocols thereto, dicembre 2000$



