La tratta di esseri umani fra fenomeno e tutela delle vittime

COORDINAMENTO NAZIONALE IMMIGRAZIONE – CARITAS ITALIANA

Il fenomeno e la sua evoluzione

La tratta, dalle sue prime manifestazioni sui territori italiani fino alle sue connotazioni odierne, ha subito costanti trasformazioni diventando una realtà sempre più complessa che si diversifica su più livelli.

Nell'ambito dello sfruttamento sessuale nella prostituzione, che rimane quello più noto e probabilmente di fatto quello prevalente, a partire dai primi anni '90, si sono alternati o sovrapposti flussi di donne e minori di diversa nazionalità (albanesi, nigeriane, moldove, ucraine, russe, latinoamericane, rumene, cinesi), con un graduale aumento del numero di paesi di origine coinvolti, con l'affiancarsi allo sfruttamento in strada di quello al chiuso in appartamenti e locali notturni e con il conseguente incremento dell'invisibilità e irraggiungibilità delle persone sfruttate in tali luoghi.

Sono cambiati l'organizzazione delle reti e dei singoli criminali e i metodi di reclutamento, controllo e sfruttamento impiegati, con l'evidenziarsi dei seguenti trend: il passaggio da gruppi semi-dilettantistici e poco organizzati a gruppi fortemente organizzati con collegamenti transnazionali e radicati nei paesi di destinazione; il passaggio da forme coercitive particolarmente violente a strategie più sottili, basate anche sulla concessione di un maggior margine di contrattualità alle vittime; il coinvolgimento di alcune vittime nell'attività di controllo delle persone sfruttate; lo sviluppo della capacità di abbinare la tratta e lo sfruttamento ad altre attività illecite (traffico di migranti, di droga e di armi) e lecite (es. riciclaggio di denaro sporco attraverso attività commerciali regolari); la diversificazione degli ambiti in cui sfruttare le persone trafficate.

Negli ultimi anni, infatti, si sono progressivamente affermati altri contesti in cui le vittime della tratta vengono sfruttate: settori produttivi di diverso tipo dell'economia italiana (es. agricoltura, edilizia, manifatture, lavoro di cura, etc.) in cui vengono agite forme di grave sfruttamento lavorativo e di lavoro forzato; accattonaggio forzato conto terzi; attività illegali coercitive (es. spaccio di sostanze stupefacenti, furti, borseggi); espianto di organi e adozioni internazionali illegali, ambiti su cui però non esistono ancora evidenze concrete ma solo presupposizioni.

Al contempo il target group delle vittime di tratta ha ampliato il suo ventaglio: alla persona immigrata, magari illegale tout cour, si è affiancata quella richiedente asilo, quella con alle spalle situazioni di povertà e di degrado, quella appartenente a gruppi discriminati, quella con problemi psichiatrici, ecc… così come le etnie delle vittime di tratta (ben evidenziate dalle rotte di provenienza delle stesse vittime) sono sempre più numerose. Anche in relazione al genere assistiamo ad una presenza sempre costante di donne, ma anche di uomini, di giovani, di transgender, con la evidenziazione del forte aumento di minori vittime di tratta.

La tutela delle vittime

Nella legge sull'immigrazione approvata con il d.lgs. n. 286/98 è stata inserita una specifica disposizione, l'ormai famoso art. 18, che ha istituito il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale per i cittadini stranieri nei cui confronti siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminosa.

Per il suddetto permesso di soggiorno è prevista una durata di 6 mesi, rinnovabile per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia.

L'art. 18 è indissolubilmente legato al Regolamento di attuazione che ne stabilisce, in dettaglio, le modalità di richiesta/rilascio[1]

Il valore dell'art.18, che come fin qui descritto, ha rappresentato una norma di ampia portata, è stato però successivamente potenziato con l'introduzione di nuovi strumenti giuridici: ci si riferisce alla Legge 228 del 2003, con la quale come risaputo sono state riformulate le fattispecie tipiche di tratta e riduzione in schiavitù, basate, la prima su diverse e articolate forme di movimentazione della vittima e la seconda sul

---

[1] **Dpr 31 agosto 1999 n. 394**
Art. 27) ***Rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale***
1. Quando ricorrono le circostanze di cui all'articolo 18 del testo unico la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e' effettuata:
a) dai servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c), convenzionati con l'ente locale, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero;
b) dal procuratore della Repubblica nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento di cui alla lettera a), nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni.
2. Ricevuta la proposta di cui al comma 1 e verificata la sussistenza delle condizioni previste dal testo unico, il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari valido per le attivita' di cui all'articolo 18 comma 5, del testo unico acquisiti:
a) il parere del procuratore della Repubblica quando ricorrono le circostanze di cui al comma 1, lettera b), ed il procuratore abbia omesso di formulare la proposta o questa non dia indicazioni circa la gravita' ed attualita' del pericolo;
b) il programma di assistenza ed integrazione sociale relativo allo straniero conforme alle prescrizioni della Commissione interministeriale di cui all'articolo 25.
l'adesione dello straniero al medesimo programma previa avvertenza delle conseguenze previste dal testo unico in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalita' dello stesso.
d) l'accettazione degli impegni connessi al programma da parte del responsabile della struttura presso cui il programma deve essere realizzato.
3. Quando la proposta e' effettuata a norma del comma 1, lettera a), il questore valuta la gravita' ed attualita' del pericolo anche sulla base degli elementi in essa contenuti.
((3-bis. Il permesso di soggiorno di cui all'articolo 18, comma 5, del testo unico, puo' essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro, secondo le modalita' stabilite per tale tipo di permesso. Le quote d'ingresso definite nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4, del testo unico, per l'anno successivo alla data di rilascio, sono decurtate in misura pari al numero dei permessi di soggiorno di cui al presente comma, convertiti in permessi di soggiorno per lavoro.
3-ter. Il permesso di soggiorno di cui all'articolo 18 del testo unico contiene, quale motivazione, la sola dicitura "per motivi umanitari" ed e' rilasciato con modalita' che assicurano l'eventuale differenziazione da altri tipi di permesso di soggiorno e l'agevole individuazione dei motivi del rilascio ai soli uffici competenti, anche mediante il ricorso a codici alfanumerici..)

decisivo presupposto dello "stato di soggezione continuativa della vittima" ed individuate forme di supporto alle vittime.

Nel 2012 è stata poi inserita la specifica alla specifica disposizione sul grave sfruttamento lavorativo, attraverso il Dlgs 109 del 2012, con la quale l'Italia ha attuato la Direttiva 52/2009/CE;

Successivamente, si segnala la emanazione della Legge 119/2013, sulla violenza di genere, che ha riformulato il nostro sistema penale attraverso il rafforzamento di meccanismi di protezione rivolti alle vittime vulnerabili[2].
Inoltre, nel 2014 è intervenuto il d.lgs. n. 24, attuativo della direttiva 2011/36/CE , che sembra rappresentare per lo più un'occasione persa rispetto all'introduzione di previsioni di notevole rilevanza sotto il profilo della effettiva tutela delle vittime di tratta e per il consolidamento di un buon sistema anti-tratta.

Il sistema nazionale di assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta

Il sistema italiano di protezione, operativo dal 2000 e coordinato e co-finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, prevede una struttura composita per l'assistenza delle persone trafficate che si compone di tre fondamentali pilastri di azione (emersione, identificazione e prima assistenza, inclusione sociale) ai quali sono collegati altrettanti dispositivi di intervento:

- Numero Verde Nazionale anti-tratta (800.290.290);
- Programma di prima assistenza, ai sensi dell'art. 13 della legge 228/2003 ("Misure contro la tratta di persone") "Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale";
- Programma di assistenza e integrazione sociale previsto dall'art. 18 del d.lgs. 286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Il Numero Verde (800-290-290)

Il Numero Verde (800-290-290) operativo h24 - è gratuito e anonimo e consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue. Esso fornisce informazioni dettagliate sulla legislazione e sui servizi garantiti alle persone trafficate/sfruttate in Italia e, su richiesta, indirizza queste ultime verso i servizi socio-assistenziali messi a disposizione nell'ambito dei programmi ex art 13 (L. 228/03) ed ex art.18 (d.lgs. 286/98). Il servizio è articolato in una postazione centrale che opera in stretto raccordo con i progetti "art. 13" ed in particolare con apposite strutture istituite presso questi ultimi, denominate "unità territoriali operative". Queste hanno il compito di prendere in carico le segnalazioni provenienti dal numero verde e provvedere a valutare il caso ed inviare la presunta vittima di tratta o sfruttamento ai servizi dedicati del territorio di riferimento. Il servizio è altresì rivolto ai cittadini che vogliano segnalare situazioni di sfruttamento, nonché agli operatori del settore, al fine di agevolare il lavoro di rete a livello nazionale.

I progetti art. 13 della legge 228/2003

I progetti art. 13 garantiscono assistenza alle presunte vittime di tratta e a quelle già identificate come tali per un periodo minimo di tre mesi che, ove possibile, può essere esteso ad altri tre mesi. Le persone prese in carico da enti pubblici o del privato sociale hanno diritto ad adeguate condizioni di alloggio, di vitto, di assistenza sanitaria e legale. In molti casi, conclusosi il progetto individuale art. 13, le persone continuano ad essere assistite nell'ambito dei progetti art. 18.

Dal 2006 al 2012, i progetti art. 13 finanziati sono stati 166.

I progetti art. 18 del d.lgs. 286/98

I progetti art. 18, della durata di 12 mesi, garantiscono alle persone trafficate la possibilità di accedere ad una serie di servizi ed attività, in base al piano di assistenza individualizzato elaborato in base ai loro bisogni specifici: accoglienza residenziale, counselling psicologico, assistenza legale, mediazione linguistico-culturale, accompagnamento ai servizi socio-sanitari, formazione professionale, tirocini aziendali, supporto nella ricerca del lavoro, inserimento lavorativo.

Dal 1999 al 2012, i progetti art. 18 finanziati sono stati 665.

Dal 2000 oltre 68.000 persone sono entrate in contatto con i progetti art. 18, da cui hanno ricevuto una qualche forma di supporto (informazioni, consulenza psicologica, consulenza legale, accompagnamenti socio-sanitari); di queste, hanno partecipato ad un programma di protezione sociale oltre 22.000 persone. I beneficiari di questo programma possono inoltre usufruire di un "permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari". Entrambi i programmi di assistenza prevedono il co-finanziamento – attraverso un bando congiunto annuale – di progetti realizzati da enti locali e territoriali e/o associazioni. Queste ultime, per partecipare all'avviso pubblico, devono essere iscritte alla seconda sezione del Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli immigrati.

Bandi e Avvisi

Bando unico 2011 G.U. del 7 luglio 2011

- Avviso n. 12 - Elenco dei progetti ammessi al finanziamento
- Avviso n. 6 - Elenco dei progetti ammessi al finanziamento

Bando unico 2012 G.U. del 23 luglio 2012

- Avviso n. 13 - Elenco dei progetti ammessi al finanziamento
- Avviso n. 7 - Elenco dei progetti ammessi al finanziamento

I progetti del Bando unico 2012 - Avviso n. 13 e Avviso n. 7 sono in regime di proroga fino al 30 giugno 2015