Quaderni

Ricerca e documentazione interdisciplinare sui diritti umani

Leggere il fenomeno della tratta all'interno dei movimenti migratori e considerare il loro impatto nel quadro della globalizzazione significa riflettere sugli orientamenti di *policy* e sui sistemi d'intervento che è possibile implementare attraverso il lavoro di rete multi-agenzia considerando le trasformazioni che oggi sembrano presentare alcune soggettività migranti relativamente al rischio di divenire vittime di gravi forme di sfruttamento. Il contributo di Paola Degani è orientato a riflettere sul significato e le ricadute in termini di *policy* che derivano dalla difficoltà di operare quelle distinzioni, anche di tipo normativo, con cui fino a tempi recenti sono state costruite le principali categorie di riferimento sui migranti. Il lavoro di Claudio Donadel offre invece una lettura dei fenomeni che nell'ambito del traffico di esseri umani si traducono in gravi violazioni della dignità e dei diritti umani delle persone straniere che giungono nel nostro paese e un esame dei profili e delle vicende dei soggetti stranieri vittime di violenza, tratta e grave sfruttamento che accedono al sistema di protezione sociale gestito dal Comune di Venezia.

Paola Degani è docente di Politiche pubbliche e diritti umani e di Diritti umani e condizione femminile nell'Università di Padova e conduce attività di ricerca presso il Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli della stessa Università. È membro del Tavolo tecnico della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento. Per la CLEUP ha pubblicato i volumi: Diritti umani e traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale. Ipotesi interpretative, monitoraggio del fenomeno e strategie di contrasto nell'azione della comunità internazionale (2003), Politiche di genere e Nazioni Unite. Il sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani delle donne (2005) e Condizione femminile e Nazioni Unite. Recenti sviluppi della politica internazionale per i diritti umani delle donne (2010).

Claudio Donadel è Responsabile Unità Operativa Complessa, Protezione Sociale e Umanitaria degli interventi sul fenomeno della tratta e della prostituzione della Direzione Politiche Sociali Partecipative e dell'Accoglienza del Comune di Venezia. Rappresentante Anci presso la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento. Esperto italiano ed europeo sulle tematiche, autore di numerosi articoli pubblicati su riviste specializzate, responsabile scientifico e coautore con E. Raffaello Martini della ricerca intervento "La Prostituzione Invisibile", Progetto europeo "West" (Woman East Smuggling Trafficking) a titolarità della Regione Emilia Romagna.

ISBN 978 88 6129 852 1
9 788861 298521
€ 15,00

21

MOVIMENTI MIGRATORI
E NUOVE VULNERABILITÀ

P. Degani C. Donadel

cleup

Paola Degani Claudio Donadel

MOVIMENTI MIGRATORI E NUOVE VULNERABILITÀ

Scenari di politiche pubbliche

cleup

Università degli Studi di Padova

Centro interdipartimentale
di ricerca e servizi sui diritti
della persona e dei popoli

UNESCO

Cattedra UNESCO
Diritti umani, democrazia e pace
dell'Università di Padova

Quaderni

Ricerca e documentazione interdisciplinare sui diritti umani

Paola Degani **Claudio Donadel**

MOVIMENTI MIGRATORI E NUOVE VULNERABILITÀ

Scenari di politiche pubbliche

cleup

REGIONE DEL VENETO

ARCHIVIO
PACE DIRITTI UMANI
peace human rights
Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli

Copyright 2011
Università degli Studi di Padova
Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli
Via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova
Tel. +39 049 827 1815 - Fax +39 049 827 1816
http://unipd-centrodirittiumani.it

Prima edizione: dicembre 2011

ISBN 978 88 6129 852 1

Stampato in Italia – Printed in Italy
CLEUP sc
"Coop. Libraria Editrice Università di Padova"
via G. Belzoni 118/3 – Padova (t. 049 8753496)
www.cleup.it

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento,
totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese
le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

In copertina: © Cinzia Clemente

Sommario

Prefazione 7

Parte prima

Vittime di tratta e richiedenti asilo nel quadro dei *mixed flows*
Riflessioni a margine degli attuali scenari di policy
per la tutela dei migranti vulnerabili 11
Paola Degani

1. *Sul governo delle migrazioni: nota introduttiva di contesto* 11
2. *Il fenomeno della tratta e della gravi forme di sfruttamento: considerazioni di carattere generale alla luce delle trasformazioni più recenti* 17
3. *Politiche di restrizione degli ingressi regolari e sviluppo dell'industria dello smuggling* 26
4. *La questione dei richiedenti asilo nell'ordinamento italiano e lo sviluppo di un regime europeo comune in materia di protezione internazionale* 43
5. *Richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta: una divisione non sempre possibile* 57
6. *La centralità della protezione internazionale nel quadro delle politiche di contrasto della tratta e di tutela della vittime* 66
7. *I dispositivi collegati alla protezione internazionale e la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento: brevi note sulle Linee guida dell'Unhcr in merito all'applicazione dell'Art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra* 84
8. *Conclusioni* 98
9. *Riferimenti bibliografici* 104

Parte seconda

TRAFFICO DI ESSERI UMANI: MERCATI DELLE ECONOMIE DI SFRUTTAMENTO E SISTEMI DEGLI INTERVENTI IN AIUTO ALLE VITTIME 115
Claudio Donadel

1. *Introduzione* 115
2. *Un'indagine sul mercato della prostituzione su strada nel Comune di Venezia e in Veneto* 120
3. *Processi di vittimizzazione delle persone sostenute in programma di protezione sociale in Veneto* 142
4. *Le vittime di tratta e grave sfruttamento* 148
5. *Vittime di smuggling e grave sfruttamento* 157
6. *Vittime di violenza e grave sfruttamento* 162
7. *Vittime di smuggling* 166
8. *Collaboratori di giustizia* 169
9. *I sistemi di referral in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento* 178

Prefazione

Il presente volume nasce dalla collaborazione tra il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova e il Comune di Venezia, Direzione Politiche Sociali, Partecipative e dell'Accoglienza Servizio Promozione Inclusione Sociale, UOC Protezione Sociale e Umanitaria sulle tematiche relative al fenomeno del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento. È una collaborazione posta in essere da più di 5 anni, virtuosa contaminazione di saperi e punti di vista diversi e necessari a conoscere fenomeni sociali complessi, capillarmente diffusi nei contesti locali del territorio italiano che chiamano in campo la responsabilità delle istituzioni, della società civile e delle comunità locali. Leggere il fenomeno della tratta all'interno dei movimenti migratori e del loro impatto sui contesti economici territoriali sottoposti ai processi della globalizzazione, significa riflettere sugli orientamenti di policy e sulla tipologia di sistemi d'intervento che materialmente è possibile implementare tenendo conto della centralità dell'approccio diritti umani e del lavoro di rete multi agenzia.

I contributi di Paola Degani e Claudio Donadel sono l'espressione di una ricerca comune sui movimenti migratori e sulle nuove vulnerabilità. L'esigenza di considerare una serie di trasformazioni con riferimento alle persone migranti che presentano una particolare esposizione al rischio di divenire vittime di gravi forme di sfruttamento è sviluppata nel testo utilizzando angoli visuali e chiavi di lettura diversi.

Il contributo di Paola Degani è orientato a riflettere sul significato e le ricadute in termini di policy che derivano dalla difficoltà di operare quelle distinzioni, ancorate anche al dato normativo, con cui fino a tempi recenti sono state costruite le categorie di riferimento più importanti relativamente ai migranti, migranti economici, richiedenti asilo, umanitari, vittime di tratta, minori stranieri non accompagnati.

Il lavoro di Claudio Donadel presenta uno spaccato di questa complessità a partire dalla lettura complessiva dei fenomeni che nell'ambito del traffico di esseri umani si traducono in gravi violazioni della dignità e dei diritti umani delle persone straniere che giungono nel nostro paese e dall'esame dettagliato dei profili e delle vicende dei soggetti stranieri vittime di violenza, tratta e grave sfruttamento che a diverso titolo entrano nel sistema di protezione sociale gestito dal Comune di Venezia.

La diversità degli aspetti legati alle dimensioni politiche e istituzionali presenti nei contributi, rende evidente come istituzioni diverse, in questo caso l'Università e l'Ente locale, possano costruire terreni idonei al "fare insieme" nel quadro di un impegno orientato in modo sempre più forte ad utilizzare l'approccio scientifico per costruire un'azione politica tesa all'inclusione sociale e allo sviluppo di pratiche di cittadinanza attiva.

In altre parole, agire localmente pensando globalmente, è la strategia che ha portato istituzioni come le nostre a legare la ricerca all'operatività, elementi ormai indispensabili per conoscere e fronteggiare fenomeni transnazionali in continua trasformazione con importanti ricadute sociali ed economiche sui nostri territori.

I temi trattati nel presente volume sono stati anticipati in un Workshop sul tema *La questione della tutela delle vittime di grave sfruttamento e tratta nel quadro delle nuove vulnerabilità. Quali politiche per il miglioramento dei vigenti sistemi operativi*, svoltosi a Padova il 3 novembre 2011 presso la sede del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli e organizzato dallo stesso Centro e dal Dipartimento di Studi Internazionali dell'Università di Padova in collaborazione con la Direzione Politiche Sociali, Partecipative e dell'Accoglienza, Servizio Promozione Inclusione Sociale, UOC Protezione Sociale e Umanitaria del Comune di Venezia.

Marco Mascia
Direttore del Centro Interdipartimentale

Sandro Simionato
Assessore alle Politiche Sociali
e Rapporti con il Volontariato

Parte prima

Vittime di tratta e richiedenti asilo nel quadro dei *mixed flows*

Riflessioni a margine degli attuali scenari di policy per la tutela dei migranti vulnerabili

Paola Degani

1. Sul governo delle migrazioni: nota introduttiva di contesto

In ragione della sua posizione geografica, l'Italia rappresenta il crocevia principale dei flussi migratori che attraversano il Mediterraneo. Sulle nostre coste approdano ogni anno migliaia di migranti, soprattutto clandestini, provenienti per lo più dall'Africa e dal Medio-Oriente, e diretti verso tutti i Paesi dell'Unione Europea[1]. Questo segmento di immigrazione, va ad aggiungersi a quelle componenti migratorie che giungono nel nostro paese utilizzando le rotte terrestri e le rotte aeree, queste ultime con un trend d'uso crescente in relazione alla diffusione dei voli e alla possibilità di definire velocemente percorsi alternativi in caso di difficoltà[2].

---

[1] La popolazione dell'UE nel 2010 ha raggiunto quasi i 501 milioni. Nel 2010, secondo i dati sulla popolazione UE-27 ripartiti in base alla cittadinanza, i non cittadini UE-27 erano 20,1 milioni (ovvero il 4% della popolazione totale). Turchi, marocchini e albanesi sono i gruppi di cittadini di paesi terzi più presenti nell'Unione. Nel 2009 oltre 770.000 persone hanno acquistato la cittadinanza di uno Stato membro UE, il che rappresenta un aumento del 9% rispetto alla media registrata nel periodo 2004-2008. Nel 2009 sono stati rilasciati a cittadini di paesi terzi nell'Unione due milioni di primi permessi di soggiorno, l'8% in meno rispetto all'anno precedente. Quelli rilasciati per attività remunerate sono scesi al 28%, un dato che riflette gli effetti della crisi economica. Nel 2009 questi permessi hanno rappresentato il 24% del totale dei titoli di soggiorno accordati agli stranieri, contro il 27% per motivi familiari, il 22% per motivi di studio e il 27% per motivi vari (protezione, soggiorno senza permesso di lavoro, ecc.). Dati riportati nel documento della Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)*. Bruxelles, 24.5.2011 COM(2011) 291 definitivo.

[2] Secondo un Rapporto pubblicato dal Cespi, dai dati del Ministero dell'interno riferibili al 2007, emerge che gli ingressi effettuati dai migranti via mare rappresentavano in

È indubbio che oggi l'immigrazione si configura nel panorama nazionale come un fenomeno di rilievo centrale per le implicazioni di carattere sociale, umanitario e di sicurezza che ineluttabilmente solleva. Sembra anche evidente che nel nostro Paese, così come negli altri Stati membri dell'Unione Europea, le "politiche d'integrazione", orientate alla costruzione di una "cittadinanza multiculturale" tendano a ridursi sempre più a mera retorica e a limitarsi alla previsione e organizzazione di flussi pianificati di una forza-lavoro che, per il suo carattere di stagionalità o comunque di "passaggio", non richiede di essere governata attraverso meccanismi di reale integrazione nel paese di arrivo.

D'altro canto le politiche di controllo dell'immigrazione basate sul monitoraggio delle frontiere e sulla riduzione delle possibilità d'ingresso legale mostrano ogni giorno di più i loro limiti pur rappresentando un'esibizione di fermezza nei confronti di quei migranti che comunque decidono di mettersi in viaggio pagando ingenti somme di denaro alla criminalità organizzata che gestisce le attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, spesso utilizzando mezzi o facendo ricorso a modalità di trasporto così inadeguati da porre a pregiudizio la vita altrui. Stando alle stime proposte dall'International Centre for Migration Policy Development (Icmpd) sarebbero tra 100.000 e 120.000 i migranti e le persone bisognose di protezione internazionale che attraversano il Mediterraneo ogni anno

---

quell'anno una percentuale corrispondente a circa il 13% degli stranieri irregolari presenti nel nostro paese mentre la quota maggiore (64%) era costituita da *overstayers*, ovvero individui inizialmente entrati in Italia regolarmente (con un visto o in regime di esenzione dal visto); il restante 23% sarebbe costituito da persone che hanno fatto ingresso superando con la frode i controlli alle frontiere. Proprio a partire da quell'anno però si sono registrate variazioni sensibili sulle modalità di arrivo nel nostro paese. Dati presentati da P. Monzini, *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia, Sviluppi recenti (2004-2008)*, Cespi Working Paper n. 43, on line alla pagina web: http://www.cespi.it/WP/WP43-Traffico-Monzini.pdf. Per una panoramica sui dati più recenti relativi ai soggetti accolti nel sistema Sprar nel 2010 e alla centralità che l'utilizzo delle rotte marittime riveste rispetto al segmento migratorio di carattere umanitario si veda invece l'ultimo rapporto del Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati al quale si farà ampio riferimento oltre nel testo: Rapporto Sprar, (A. Caldarozzi, M. Giovannetti, a cura di), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati, 2010/2011*, Dicembre 2011, on line al sito web: www.sistemacentrale.it.

senza documenti o comunque in condizioni di irregolarità[3]. Secondo i dati pubblicati dall'Unodc, nel 2010, nell'ambito al contrasto dell'immigrazione clandestina negli Stati membri dell'Unione Europea e nei paesi facenti parte dell'area Schengen, sono stati individuati 104.049 attraversamenti irregolari delle frontiere marittime e terrestri e 8629 sono stati i soggetti coinvolti in attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina identificati. Questa cifra è peraltro in linea con i rilevamenti disponibili per il 2011[4].

Per quanto concerne il numero dei migranti africani intercettati alle frontiere marittime dell'Unione Europea, che nel 2008, anno di particolare rilevanza degli arrivi via mare, è presumibilmente ricompreso tra 52.000 e 54.000 persone, è possibile ipotizzare che praticamente tutti questi soggetti abbiano attraversato il Mediterraneo utilizzando i servizi di *smuggling,* con un ricavato per i trafficanti di circa 150 milioni di dollari. In quell'anno i migranti morti nell'attraversata dalle coste del Nord Africa verso l'Europa sarebbero stati circa un migliaio mentre nel 2011 secondo le stime dell'Unhcr 1500.

Nel 2010 il traffico di migranti dall'Africa verso l'Europa ha registrato un sensibile declino peraltro già riscontrato nel 2009[5]. Gli arrivi via mare di migranti irregolari sono stati 11.766 tra gennaio e settembre del 2010 con un calo del 70% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Se si considerano gli eventi più recenti collegati alla crisi dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, come è stato correttamente evidenziato[6] gli sbarchi degli ultimi mesi segnano un punto di svolta rispetto al trend degli ultimi due anni, durante i quali, sia il governo italiano in carica che l'agenzia Frontex sono sembrati ritenere definitivamente interrotta la rotta centro-mediterranea. Ciò che è accaduto a Lampedusa nel primo semestre del 2011 rappresenta forse la manifestazione più evidente della debolezza del modello di gestione dei confini da dieci anni a questa parte. La crisi

---

[3] Icmpd, *Irregular Transit Migration in the Mediterranean*, cit. in A. Fischer Lescano, et al., '*Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*', in "International Journal of Refugee Law" n. 21 (2009), 256.

[4] I dati qui riportati sono riportati in United Nations Office on Drugs and Crime, *Issue Paper. Smuggling of Migrants by Sea*, United Nations 2011, on line al sito web: www.unodc.org..

[5] *Ibidem.*

[6] G. Campesi, *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo*, in "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", on line alla pagina web: http://www.juragentium.unifi.it/topics/migrant/it/campesi.htm.

del regime confinario europeo è oggi anzitutto una crisi politica, che si è innescata sul crollo delle strutture politiche e degli accordi che avevano consentito di bloccare le rotte migratorie che dall'Africa portano all'Europa passando per il Mediterraneo centro-meridionale da cui sono derivate una serie di ricadute sull'intero sistema della complessa struttura istituzionale della *governance* europea dei confini dell'Unione. Si tratta di una crisi la cui dirompenza determina sulle politiche migratorie europee una frattura simile a quelle verificatesi con gli attentati del 2001 e il processo di allargamento a Est dei confini dell'Unione in modo specifico con l'allargamento alla Romania e alla Bulgaria, eventi che hanno accentuato in misura determinante l'orientamento securitario degli Stati e dell'UE su queste questioni[7].

Di fatto anche gli stravolgimenti della vita sociale e politica del Maghreb sono un sintomo della distanza tra i livelli di sviluppo raggiunti nei paesi occidentali e nelle aree ad economia emergenti rispetto ai paesi esterni al centro del sistema-mondo contemporaneo perdura quando non accresce. Il reddito pro-capite nel Nord del mondo è oggi 33.400 dollari a fronte dei 6.200 del Sud[8]. Questo implica materialmente che le chances di vita – in termini di accesso alle risorse economiche e sociali, a standard adeguati di sicurezza personale e ai meccanismi di garanzia del mantenimento della qualità della vita – continuano a privilegiare, sistematicamente coloro i quali risiedono nei paesi sviluppati, seppur anche in questi contesti con difficoltà crescenti e situazioni critiche sempre più importanti. D'altra parte i processi di trasformazione delle società in via di sviluppo – crescita dei livelli di scolarizzazione, diffusione dei mezzi di comunicazione e della rete internet, migrazioni interne campagna/città – producono un aumento delle aspettative di vita e di consumo che si accompagna, per una quota crescente delle popolazioni, alla profonda consapevolezza che queste non potranno mai essere soddisfatte in loco. A questa situazione si deve aggiungere la persistenza di situazioni emergenziali di tipo complesso e di crisi umanitarie di diversa natura che accrescono sensibilmente la necessità e il desiderio di molti di abbandonare il proprio paese per ragioni non solo legate alla sopravvivenza ma anche, frequentemente, a bisogni di emancipazione di tipo culturale.

---

[7] *Ibidem*.

[8] Fonte: Caritas / Migrantes, *Dossier statistico immigrazione*. 21° Rapporto, 2011.

La presenza all'interno dei paesi sviluppati di quote consistenti di cittadini stranieri sembra d'altronde rappresentare una dimostrazione concreta della possibilità di migrare. Tale situazione è peraltro fortemente sostenuta dalle reti nazionali o etniche che i migranti creano nei paesi di destinazione così che, la possibilità di ricevere aiuto da parte di chi ha già realizzato il proprio progetto migratorio, sembra poter ridimensionare sensibilmente le incertezze e i rischi di chi sta per partire. Le reti transnazionali testimoniano inoltre il fatto che i paesi sviluppati necessitano di contingenti di lavoratori dequalificati da inserire nelle piccole imprese, nel lavoro di servizio e di cura alla persona e nell'economia informale – e che questa necessità oltrepassa, nel senso di prescinderne, lo status giuridico dei migranti e i sistemi nazionali di regolazione delle migrazioni.

L'effetto cumulativo di tutti questi elementi sul potenziale migratorio dei paesi meno sviluppati e di quelli attraversati da situazioni critiche sotto il profilo umanitario è di difficile valutazione sul piano quantitativo. È indubbio comunque che il sistema degli stati nazionali in questi ultimi decenni abbia manifestato nello squilibrio strutturale tra domanda e offerta di ingressi uno degli elementi di maggior problematicità sul versante oltre che economico anche politico. Tale situazione ha determinato risvolti importanti nell'indirizzare i governi verso la messa a punto di politiche di gestione dei fenomeni migratori segnate dalla duplice esigenza di poter disporre di una presenza anche ingente di forza lavoro a basso costo da collocare nei segmenti meno qualificati del lavoro, sia industriale che terziario, e nel favorire il progressivo sviluppo di una disciplina legislativa caratterizzata da forti restrizioni rispetto alla possibilità di soggiornare regolarmente ovvero dalla previsione di misure di tipo escludente e fortemente limitanti dei diritti dello straniero presente nel nostro territorio[9].

L'industria dell'ingresso irregolare e clandestino si inserisce ovviamente all'interno di questa dinamica con una serie di attività di carattere criminale più o meno strutturate volte a soddisfare la domanda di un bene – l'ingresso nei paesi sviluppati – la cui scarsità è ovviamente strettamente collegata alle

[9] Il contributo degli immigrati alle economie dell'Unione Europea è notevole. Nel periodo 2000-2005, i cittadini di paesi terzi immigrati nell'UE hanno contribuito a oltre un quarto dell'aumento generale dell'occupazione e al 21% della crescita media del PIL nell'UE-15. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010),* op. cit.

restrizioni introdotte dagli stessi stati che di fatto rendono indispensabile il ricorso a soggetti che realizzano servizi illeciti organizzati imprenditorialmente. Perciò, la tipologia di servizio offerto, le modalità per accedervi, il prezzo, il tipo di organizzazione imprenditoriale, il viaggio e le rotte, così come il numero degli attori coinvolti, sono tutti profili di questo segmento del crimine transnazionale che sono da porsi in relazione da un lato con il bisogno/desiderio di migrare di migliaia di individui e dall'altro con le politiche di regolazione in materia di migrazioni adottate dai governi oltre che con gli strumenti e le strategie operative utilizzate per controllare le migrazioni e per rendere effettive le restrizioni definite dalle normative nazionali[10].

Pur a fronte di questa evidenza, gli attuali orientamenti governativi registrabili a livello nazionale, anziché prediligere l'opzione dell'accoglienza e dell'integrazione nei confronti di migliaia di stranieri spinti nel nostro paese da una pluralità di ragioni sostanzialmente riconducibili al bisogno umano di ricercare condizioni esistenziali migliori di quelle realisticamente fruibili negli Stati di origine, mai come in questa fase sembrano privilegiare la logica dell'espulsione, anticipandola fattualmente mediante il ricorso al dispositivo ostativo del c.d. respingimento, ovvero impedendone materialmente l'ingresso e, d'altra parte, introducendo, con le modifiche legislativa apportate dal legislatore nel 2009 alla disciplina dell'immigrazione, il reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato" che criminalizza una condotta considerata, fino a poco tempo fa, penalmente irrilevante[11]. Tale scelta, oltre che avere importanti ricadute materiali sui destinatari dei provvedimenti di espulsione e per la mole di lavoro che comporta sugli uffici di polizia e giudiziari, è senza dubbio carica di significati simbolici soprattutto se si tiene conto del fatto che la distinzione tra cittadini e stranieri appare essere sempre più falsata dagli attuali processi di interdipendenza e di globalizzazione che hanno contribuito in misura determinante ad inclinare

[10] In tema cfr: Unodc, United Nations Office on Drugs and Crime, *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union*, New York, United Nations Office at Vienna, 2011.

[11] Art. 10 bis, TU delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D. lgs 286/1998), inserito dall'art. 1 comma 16 , lett. a), della L. 15 luglio 2009, n. 94.

il legame tra cittadinanza e nazionalità. È indubbio tuttavia che il legislatore con le norme adottate più di recente si è orientato verso una politica di regolazione del fenomeno immigratorio definita dai continui richiami ad esigenze di sicurezza e di ordine pubblico che poco hanno a che fare con le ragioni del migrare e le vite reali di milioni di migranti e soprattutto poco spazio lasciano alla costruzione di rapporti di positiva convivenza e di effettivo riconoscimento delle numerose comunità straniere presenti nel nostro paese[12].

2. Il fenomeno della tratta e della gravi forme di sfruttamento: considerazioni di carattere generale alla luce delle trasformazioni più recenti

Del fenomeno del *trafficking*, e più in generale delle gravi forme di sfruttamento economico a cui sono assoggettate centinaia di migliaia di persone straniere si parla ormai da diversi anni anche nel contesto europeo, talvolta con toni e argomentazioni più che altro sensazionalistici che poco giovano alla rappresentazione del dato di realtà e ad una corretta informazione.

I mezzi di comunicazione periodicamente rendono noti attraverso pubblicazioni di vario tipo dati sconvolgenti sul numero di persone trafficate o costrette a gravi forme di assoggettamento e sfruttamento, ma la loro credibilità non è sempre a tutta prova poiché, la diversità nelle formulazione delle stime nei singoli paesi, nelle previsioni normative, nell'impegno da parte dei governi nel monitorare e contrastare questi fenomeni, così come la vicinanza di queste situazioni con talune condotte ascrivibili al mero favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, e altri elementi ancora, rendono difficile offrire una panoramica realistica e oggettiva del fenomeno. Di fatto, sempre più numerose sono le agenzie e le istituzioni internazionali, regionali e nazionali, governative e non, che si occupano a vario titolo di questi temi e che periodicamente producono rapporti e documenti allo

[12] Per una sintetica ricostruzione delle politiche in materia di immigrazione si veda: T. Caponio, *Immigrazione,* in M. Almagisti, D. Piana (a cura di), *Le parole chiave della politica*, Roma, Carocci, 2001; inoltre: Caritas/Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2010*, Roma, Anterem, 2010.

scopo di delineare in modo più preciso i contorni di questo fenomeno e le rapide trasformazioni che lo connotano[13].

È del tutto evidente che la tematica del *trafficking* si colloca al centro di una serie di questioni scottanti dal punto di vista politico e culturale: migrazioni, prostituzione, violenza sessuale, discriminazioni complesse, diversità culturali, sicurezza, lavoro nero, criminalità transnazionale, guerre, povertà, "globalizzazione", problematiche che indubbiamente possono condurre a trattazioni ispirate a massimalismi ideologici così come indulgere verso inaccettabili forme di spettacolarizzazione del dolore o di criminalizzazione di persone vulnerabili che poco servono a risolvere il problema di chi realmente vive queste situazioni e soprattutto distolgono dalla possibilità di delineare e identificare correttamente le situazioni che davvero sono definibili in questi termini.

Emblematica in questo senso la difficoltà che oggi si riscontra a distinguere nel dibattito pubblico ma talvolta anche tra gli addetti ai lavori, tra prostituzione volontaria e sfruttamento del lavoro sessuale, differenza peraltro che, seppur posta alla base delle logiche di intervento statuale e dei sistemi normativi di riferimento, sembra oggi effettivamente sfumare, almeno per la prostituzione straniera di più basso livello, poiché anche quelle donne che inserite in questo mercato dichiarano di essere svincolate da situazioni di asservimento e sfruttamento, molto spesso vivono una condizione di povertà culturale e/o di ristrettezze economiche che non lascia loro margini di scelta se non quelli di arrivare ad una condivisione degli introiti derivanti dalla vendita di prestazioni sessuali a pagamento con chi, a diverso titolo, esercita forme di controllo su questo mercato. L'esistenza perciò di spazi di negoziazione più o meno flessibili determina una condizione di esercizio delle attività prostituzionali che, seppur lontana dagli scenari più pesanti con cui oggi si rappresenta l'esistenza delle giovani straniere che praticano il meretricio, spesso risulta essere comunque penalizzante per la prostituta sul piano economico. Di tale dato è però assolutamente necessario tener conto quando si realizzano interventi di tipo sociale o si pongono in essere misure di contrasto della prostituzione o più in generale si pensa a forme

[13] Tutto ciò anche grazie all'impegno finanziario dell'Unione Europea che attraverso una serie di iniziative e di programmi messi a punto a partire dalla II metà degli anni '90 sostiene numerose ricerche integrate da attività di formazione e sensibilizzazione su queste tematiche dirette a soggetti diversi.

di *governance* di questo fenomeno, sia in un'ottica di riduzione del danno che nella prospettiva di una tutela reale dei diritti umani di chi esercita la prostituzione e del rispetto dei bisogni di cui queste persone sono portatrici.

L'idea che oggi per alcuni settori della migrazione femminile la prostituzione si delinei come un passaggio obbligato o quasi rispetto al quale si possono ravvisare condizioni di retributività economica tali da rendere lo scambio sesso-denaro una via praticabile dai costi individuali e sociali nulli, o più probabilmente compatibili con un'autodeterminazione individuale (parziale o totale) e con un impiego del corpo sganciato dai ruoli e dai termini riproduttivi, non deve indurre a trarre conclusioni affrettate rispetto alla complessità che presentano i profili dei soggetti che la popolano. Assai difficile può risultare infatti, anche per gli stessi operatori del sociale e per le forze dell'ordine, mettere a fuoco in termini oggettivi le caratteristiche del rapporto che molte donne sviluppano con chi materialmente opera con finalità di sfruttamento a diversi livelli all'interno di questo mercato. Tali difficoltà sembrano oggi venire meno solo nelle circostanze in cui la violenza e la mancanza di guadagni rendono insopportabile e soprattutto fallimentare il progetto migratorio, nonché evidente il raggiro di cui si può essere divenute vittime, tanto da indurre, nelle stesse donne coinvolte, il desiderio di abbandonare la prostituzione e collaborare con l'autorità di polizia giudiziaria e la magistratura, soprattutto nelle situazioni in cui i dispositivi previsti a sostegno di questi soggetti sono implementati a partire dal presupposto della centralità dei bisogni della persona e del riconoscimento delle specificità e caratteristiche individuali e perciò possono rappresentare un'alternativa esistenziale concreta all'attività prostituzionale.

E se non vi è dubbio, che lo sfruttamento sessuale, pur presentando implicazioni collegate ai ruoli di genere, costituisce oggi, da un lato una forma di sfruttamento economico in grado di garantire elevati guadagni, dall'altro una grave violazione dei diritti fondamentali e una negazione esplicita delle conquiste culturali e sociali che dalla fine degli anni '60 nel mondo occidentale le donne hanno ottenuto con la militanza nel movimento femminista e la partecipazione nella vita politica istituzionale, risulta essere altrettanto vero che la rilevanza e il peso dei giudizi etici nell'approccio al fenomeno della prostituzione rilevano probabilmente ancora molto quando si ragiona o si guarda al fenomeno del *sex business* nella sua generalità. Il rischio è davvero quello, al di là di proclami allarmistici o di appelli populistici o simbolici, che

il dramma della tratta degli esseri umani unito ad esigenze legate all'ordine pubblico e al decoro divengano argomentazioni convincenti e suggestive per mascherare e veicolare politiche di intolleranza verso gli stranieri e di contrasto all'immigrazione clandestina (ma non solo) che spesso vanno nella direzione di colpire chi è vittima di gravi forme di sfruttamento, piuttosto che nella direzione della tutela dei soggetti più vulnerabili[14].

Si pensi ai problemi che possono derivare ad alcuni target di donne straniere dedite alla prostituzione *outdoor* in relazione alla spinta repressiva collegata all'adozione delle ordinanze sindacali che vietano il commercio di prestazioni sessuali in aree sempre più estese dei centri urbani. Se ad esempio si considera il gruppo nigeriano, la prospettiva di optare per uno spostamento verso l'*indoor* per poter far fronte ad una eventuale accentuazione del sistema dei controlli da parte delle forze dell'ordine, e soprattutto, per arginare gli effetti deterrenti provocati dalle contravvenzioni notificate ai clienti in seguito all'applicazione delle stesse ordinanze, appare essere del tutto improponibile per le modalità e le caratteristiche che connotano l'offerta di servizi sessuali a pagamento da parte di queste donne.

É evidente perciò che per questo segmento della prostituzione le ricadute dei dispositivi repressivi possono generare una difficoltà reale rispetto alla possibilità di mantenere determinati livello di guadagno e conseguentemente anche una certa tempistica per ripianare il debito contratto con i soggetti che hanno favorito l'immigrazione e con coloro che materialmente gestiscono e controllano lo stesso esercizio delle prostituzione.

Considerazioni diverse vanno invece fatte per tutte le altre forme di sfruttamento economico che presentano al loro interno possibili situazioni di tratta.

---

[14] Per una proposta di analisi della prostituzione sganciata dai tomi drammatici e totalizzanti della tratta, si vedano: G. Signorino, P. Saitta, M. Centorrino, *Sex industry, profili economici e sociali della prostituzione*, Napoli, Think Thanks ed., 2005; D. Danna, *Visioni e politiche sulla prostituzione,* Università degli Studi di Milano, Working Papers, n. 10, Dipartimento di studi sociali e politici, 2004, on line al sito web: www.sociol.unimi.it. Per una ricostruzione di carattere generale sulla prostituzione in Italia: M. Gibson, *Stato e prostituzione in Italia*, Il Saggiatore, Milano, 1995. Ancora sul tema: R. Tatafiore, *Fare vuoto di norma intorno alla prostituzione*, in "Democrazia e diritto", n. 2, 1993; della stessa autrice *Uomini di piacere … e donne che li comprano*, Milano, Frontiera, 1998; *Sesso al lavoro*, Milano, Il Saggiatore, Milano, 1999; di altro tenore sulla questione delle *sex workers* M. Teodori, *Lucciole in lotta. La prostituzione come lavoro,* Roma, Sapere 2000.

Per quanto concerne le situazioni riconducibili al lavoro forzato in relazione al *trafficking*, vi è da dire anzitutto che in Italia le prime indagini di tipo conoscitivo, così come le azioni di supporto, sono piuttosto recenti. Solo negli ultimi 6-7 anni infatti, grazie alle informazioni fornite dalle vittime prese in carico dai programmi di protezione sociale e da testimoni privilegiati/e che operano nel settore anti-tratta pervenute ai servizi di protezione sociale principalmente attraverso le forze dell'ordine e secondariamente mediante le organizzazioni sindacali è stato possibile ricostruire in prima approssimazione le dinamiche, le caratteristiche dei contesti e dei soggetti che si rinvengono nelle gravi forme di sfruttamento lavorativo, i loro profili[15]. Lo scenario che si è venuto delineando mette in evidenza la prevalenza di soggetti di età adulta di sesso maschile spesso giunti nel nostro paese al di fuori delle reti della tratta, nonché i *modus operandi* di chi gestisce questa forza lavoro nei diversi ambiti. Più specificamente nella maggior parte dei casi, il percorso migratorio inizia con la scelta volontaria del migrante di espatriare, più raramente la partenza è collegata ad un atto coercitivo. Il costo del pagamento del viaggio varia in base alla distanza da coprire dal paese di origine all'Italia e, molto spesso alla tipologia di viaggio che si intraprende. Il denaro viene corrisposto dopo aver chiesto un prestito a parenti/amici o a persone estranee che generalmente fungono da intermediarie con chi poi materialmente gestirà lo sfruttamento del/della migrante in Italia. Il debito contratto diventa quindi il vettore strategico su cui prende forma e si legittima l'asservimento anche nelle situazioni rientranti nello sfruttamento lavorativo così come si verifica in quello sessuale.

La necessità di restituire quanto prima il denaro preso in prestito facilita l'invischiamento in situazioni che spesso disegnano stati di vera e propria riduzione in schiavitù o comunque pongono la vittima in condizioni di grave subordinarietà economica e psicologica nei confronti del datore di lavoro e dell'eventuale caporale.

Sebbene siano stati riscontrati casi in cui le vittime lasciano il proprio paese conoscendo già la propria destinazione lavorativa, la maggior parte sembra partire senza le informazioni necessarie a trovare un lavoro una volta

[15] Sullo sfruttamento lavorativo cfr: F. Carchedi , *Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010. Dello stesso autore et al: F. Carchedi, G. Mottura, E. Pugliese, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù,* Milano, F. Angeli, 2003.

approdate in Italia. I principali canali informali e formali a cui generalmente si rivolgono per trovare informazioni su possibilità occupazionali sono le reti parentali ed amicali già presenti sul territorio italiano, i caporali – spesso connazionali – che fungono da mediatori illegali tra datori di lavoro e la manodopera, i datori di lavoro contattati o di cui si è avuto il nominativo prima della partenza dal paese di origine e le agenzie del lavoro ordinarie o interinali. I settori produttivi principalmente coinvolti in casi di tratta a scopo di lavoro forzato sono quello industriale (principalmente nei comparti delle costruzioni, del tessile e dell'abbigliamento e della meccanica metallurgica), quello dei servizi (specialmente nel lavoro domestico e nel settore ristoro-alberghiero) e quello agricolo (in particolare nei comparti floro-vivaistico e produzione in serra, piantagione e semina, raccolta e immagazzinamento merci), ma anche quello del lavoro edile cosi' come il settore dei servizi della ristorazione[16].

In realtà, lo sfruttamento lavorativo nei paesi dell'UE, come segnala anche l'ultimo rapporto Europol sulla tratta non è un fenomeno di recente sviluppo, bensì di recente attenzione[17]. Trattandosi infatti di situazioni che non hanno mai rappresentato un'emergenza dal punto di vista della sicurezza e una minaccia interna degna di sollevare un particolare allarme sociale, in questi anni questi segmenti dello sfruttamento sono rimasti in ombra anche sotto il profilo investigativo e giudiziario determinando così un ritardo nella conoscenza e nel monitoraggio delle dinamiche dello sviluppo delle gravi forme di sfruttamento lavorativo, nonché uno scarto qualitativo evidente nell'expertise relativo alla presa in carico dei soggetti vittime da parte degli operatori preposti all'assistenza e più in generale all'intervento sociale.

---

[16] Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, Tavolo Tecnico per l'adattamento al contesto italiano delle "Linee Guida per lo sviluppo di un sistema nazionale di referral e per la definizione degli obiettivi strategici da inserire nel Piano di azione Nazionale contro la Tratta, *Bozza n. 2,* 18 luglio 2011 (materiali ad uso dei componenti il Tavolo tecnico della Commissione). Più specificamente sulle gravi forme di sfruttamento lavorativo nell'agricoltura cfr: Iom, *Praesidium V, Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castelvolturno*, Gennaio – Aprile 2010 nonché della stessa organizzazione: *Stagione Amara. Rapporto sul sistema di ingresso per lavoro stagionale e sulle condizioni dei migranti impiegati in agricoltura in Campania, Puglia e Sicilia*, Dicembre 2010, entrambi disponibili on line al sito web: www.italy.iom.int.

[17] Europol, *Trafficking in Human Beings in the European Union, 2011*, on line al sito web: https://www.europol.europa.eu.

Da tempo è posto sotto osservazione anche il fenomeno dell'accattonaggio. In base allo stato attuale delle conoscenze è possibile affermare che a partire dagli anni '90, si è registrato il progressivo aumento di persone straniere – minori e adulte – che mendicano lungo le vie principali, i semafori, di fronte ai supermercati o nei parcheggi dei centri commerciali di medie e grandi città italiane. Si tratta generalmente di persone originarie da paesi dell'Europa dell'Est, in particolare dai territori dell'ex Yugoslavia e dalla Romania, molto spesso di etnia Rom, nonché dalla Nigeria, dal Ghana e dal Marocco.

Nonostante che i dati ad oggi raccolti non siano sufficienti a delineare un quadro preciso, soprattutto in relazione al forte coinvolgimento dei minori, sembrerebbe appurato che chi pratica o è costretto a praticare l'accattonaggio spesso risulta anche essere sfruttato nella prostituzione o viene utilizzato nella commissione di attività illegali. Nell'accattonaggio è poi del tutto evidente il coinvolgimento di persone con gravi forme di disabilità (mutilati, ustionati, sordomuti, etc.) o di donne in stato di gravidanza e ancora di soggetti che soprattutto in concomitanza con le ricorrenze religiose, mendicano in condizioni di prostrazione fisica davvero pesanti. L'impressione complessiva è che lo stato delle conoscenze ad oggi acquisito sia insufficiente a permettere una lettura adeguata ad individuare correttamente le dinamiche e le varie espressioni di un fenomeno non sufficientemente analizzato anche da chi opera nel settore anti-tratta. L'accattonaggio in generale, ma in particolare quello minorile è un fenomeno complesso che richiede un approccio olistico, in modo da combinare strumenti per prevenire e reprimere eventuali reati con strumenti di sostegno sociale e di protezione di soggetti che non necessariamente sono stranieri, nel senso che possono avere anche cittadinanza italiana, o piuttosto risultare apolidi, o avere i requisiti per la protezione internazionale o semplicemente possono trovarsi nelle condizioni del dover mendicare per ragioni non riconducibili a situazioni di sfruttamento ma piuttosto di povertà e marginalità sociale[18].

---

[18] Il riferimento è soprattutto alle pratiche poste in essere dalle comunità Rom. Sulla condizione di Rom e Sinti in Italia e sull'inadeguatezza dei sistemi di intervento rivolti alla tutela di questi soggetti anche con riferimento alle gravi forme di vulnerabilità e sfruttamento si vedano i contributi presentati in occasione del convegno "La condizione giuridica di Rome e Sinti" svoltosi a Milano – Bicocca il 16 giugno 2010, segnatamente di P. Bonetti*, I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia;* A. Calabrò, *I rom e i sinti in Italia. Segregazione urbana*

Negli ultimi anni si è cominciato a parlare anche di tratta finalizzata allo sfruttamento di soggetti stranieri nelle economie illegali. Le forme di grave sfruttamento rilevabili in relazione alla commissione di attività illecite coinvolge persone – minori ed adulte – prevalentemente costrette a spacciare sostanze stupefacenti, a borseggiare, a rubare in case ed appartamenti, a vendere prodotti (spesso contraffatti) per strada.

In Italia, anche per questa forma di tratta non esistono ricerche in grado di dare un quadro esauriente e aggiornato dell'evoluzione e della consistenza di questo fenomeno. Le informazioni disponibili attraverso i dati dei programmi di protezione sociale e di alcune operazioni di polizia permettono di delineare comunque alcune caratteristiche di esta specifico ambito del *trafficking* anche se non i profili delle vittime adulte trafficate e sfruttate a scopo di attività illegali.

Informazioni invece più approfondite, sebbene non esaustive, si hanno sui minori vittime di tale fenomeno per lo più provenienti dall'Europa dell'Est, dal Nord Africa e dal Sud America. In tempi recenti, sono stati segnalati anche casi di giovani uomini nigeriani coinvolti coercitivamente nello spaccio di sostanze stupefacenti in numerose città italiane.

Le modalità di reclutamento e i settori dello sfruttamento sembrano variare in base alla nazionalità e, nel caso dei minori, all'età. Con riferimento a queste specifiche forme di grave sfruttamento sembra anche esistere una sorta di continuum tra i diversi ambiti di sfruttamento per cui una stessa persona può essere contemporaneamente assoggettata in più maniere o essere movimentata periodicamente, in base alle esigenze del gruppo criminale, da un ambito all'altro[19].

Senza dubbio il fenomeno del coinvolgimento di cittadini stranieri in attività illecite di tipo forzato appare essere multiforme e dai confini

---

e debolezza delle politiche sociali; A. Maiorca, *Il quadro degli strumenti di tutela giuridica in Italia contro le discriminazioni nei confronti delle persone Rom e Sinte;* E. Paciotti, *Le condizioni abitative dei rom e dei sinti in Italia di fronte ai suoi obblighi internazionali e comunitari: i rapporti dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali;* S. Tosi Cambini, *Chi ruba i bambini? I risultati di uno studio sui casi di presunto tentato rapimento di minori gagé da parte di rom riferiti in Italia dal 1986 al 2007,* Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Cittalia, *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti In Italia*, 2010; inoltre: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminati in Italia,* 2011; Ministero dell'Interno, *Rapporto sulle minoranze non territoriali*, 2006.

[19] *Ibidem.*

non facilmente delineabili. Un dato sembra comunque evidente. Al suo interno è ravvisabile la copresenza di soggetti stranieri giunti nel nostro paese utilizzando canali e seguendo percorsi migratori costruiti sulla base di progettualità individuali estremamente diverse, che però, a conferma di una delle questioni che su cui si insisterà in questo scritto, perdono i tratti originari o comunque differenzianti se lette nel quadro degli spostamenti riferibili al fenomeni dei *mixed flows* e della varietà di soluzioni e di servizi che oggi offre l'industria degli ingressi clandestini[20].

Proprio il venir meno, almeno parzialmente, delle caratteristiche convenzionalmente definite per distinguere le diverse tipologie di cittadini stranieri implica una serie di difficoltà a ricondurre queste soggettività entro le categorie più comunemente utilizzate nella letteratura – migranti economici – vittime di tratta – migranti umanitari – e induce a pensare che, sia con riferimento allo sfruttamento lavorativo che a quello nelle economie illegali, questi migranti si trovano di fatto accomunati potenzialmente da destini identici potendo materialmente confluire nelle medesime situazioni o comunque in contesti ove le uniche specializzazioni funzionali che questi soggetti esprimono in modo più immediatamente evidente e che paiono essere determinanti rispetto alla loro collocazione sono quelle legate all'appartenenza nazionale o etnica e all'età.

Se fino ai primi anni del nuovo millennio il *trafficking* non è stato adeguatamente distinto dallo *smuggling* tanto da costituire, soprattutto nelle politiche nazionali, una semplice appendice del problema del governo dell'immigrazione irregolare o, con riferimento all'industria del sesso, una questione di politiche prostituzionali "sbagliate", oggi la difficoltà a identificare in modo corretto la vera natura dei processi migratori di migliaia di migranti che giungono nel nostro paese in condizioni anche drammatiche è legata alle modificazioni strutturali che caratterizzano le migrazioni in questo momento storico e conseguentemente le prassi adottate da coloro che materialmente gestiscono l'industria degli ingressi clandestini.

---

[20] Per una panoramica sull'evoluzione del fenomeno della tratta in Italia: F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La tratta in Italia. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, Milano, F. Angeli, 2007; per una rassegna sulla legislazione vigente nel nostro paese cfr: AA.VV., *La tratta di persone in Italia. Le norme di tutela delle vittime e di contrasto alla criminalità*, Milano, F. Angeli, 2007.

3. Politiche di restrizione degli ingressi regolari e sviluppo dell'industria dello *smuggling*

Come è stato già da tempo notato[21], sebbene le politiche migratorie dei paesi occidentali siano state nel corso della storia assai variegate, esse tendono oggi ad essere impressionantemente simili e complessivamente raggruppate intorno al polo della chiusura.

La pervasiva diffusione della logica securitaria a cui si accompagna l'enfasi sulla minaccia ha sicuramente funzionato con riferimento alle politiche migratorie in modo incrementale rispetto alla questione del contenimento dei flussi migratori regolari. Più specificamente è indubbio che la tendenza alla realizzazione di misure definite in senso restrittivo rispetto alla possibilità di accedere in modo legale al territorio di un paese straniero ha conosciuto uno sviluppo parallelo al processo di securitarizzazione delle politiche migratorie, processo con il quale la comprensione dello stesso fenomeno immigratorio è stata mediata dalla progressiva sua collocazione entro la sfera delle questioni relative alla sicurezza per mezzo di una retorica del pericolo e della minaccia tesa a giustificare l'adozione di misure speciali che possono oltrepassare il quadro giuridico e le ordinarie procedure di decisione politica[22].

---

[21] Per una panoramica relativa alla tipologia delle diverse forme associative e di servizi offerti dalle reti che a diverso titolo hanno operato nel favoreggiamento dell'immigrazione irregolare nella fasi di maggiore emergenza di questo problema si veda: G. Sciortino, *Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino in Italia*, in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Dipartimento per gli affari sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Working Paper n. 5, 1999. Questo saggio costituisce la prima parte di una ricerca condotta nel 1999 su incarico della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati istituita dal Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul fenomeno del traffico di persone nelle sue molteplici manifestazioni e sulle politiche adottate ai vari livelli per contrastarlo. La ricerca, si avvale dei contributi anche di P. Romani, e dello stesso F. Pastore che hanno rispettivamente curato la seconda parte su *Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento* e la terza su *L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze problemi*.

[22] Il concetto di securitizzazione è stato sviluppato dalla Copenhagen School of Critical Security Studies. Cfr: O. Wæver, *Securitization and Desecuritization*, in R. D. Lipschutz (ed.) *On Security*, New York, Columbia University Press, 1998.

In altre parole la tendenza a limitare gli ingressi degli stranieri, già identificabile negli stati europei occidentali a partire dalla prima metà degli anni '70, si è accompagnata all'adozione di misure di carattere interno tese a ridurre drasticamente l'offerta d'ingressi legali per motivi di lavoro, a introdurre progressivamente riforme restrittive del lavoro stagionale e più di recente a promuovere riforme sempre più selettive dei canali del ricongiungimento familiare e della richiesta di asilo nel quadro di una visione negativa ed emergenzialistica dei flussi migratori non garantiti, segnata in modo pregnante dalla prevalenza di argomentazioni di tipo sicuritario e allarmistico. Tali orientamenti nel corso di questi ultimi decenni hanno costituito l'asse portante di un disegno ideologico volto a ridefinire le pratiche e perciò a modificare gli ordinamenti interni dei singoli paesi mediante una progressiva erosione degli spazi di libertà e dei diritti individuali degli stranieri presenti nel nostro territorio.

L'impatto causato dalle trasformazione nell'Est europeo, dal persistere di una iniqua divisione internazionale del lavoro fra Nord e Sud del mondo e dal delinearsi di crisi emergenziali complesse di carattere interno e internazionale hanno però segnato in maniera dirompente questa fase storica determinando un incremento delle disuguaglianze sociali, della scarsità, della precarietà, della conflittualità inter-etnica, degli autoritarismi e della militarizzazione dei territori.

A partire dai primi anni '80 si è complessivamente assistito ad una progressiva erosione di quel miglioramento generale del tenore di vita medio delle popolazioni, prima garantito almeno parzialmente dall'affermarsi dei sistemi di welfare. Ciò ha implicato una dilatazione della povertà su scala regionale assai importante, sostenuta da una centralità dominante e tendenzialmente autoritaria del ruolo statale, anche a livello europeo. Entro questa cornice va tenuto conto anche del fatto che l'organizzazione geo-politica legata all'aumento del numero degli stati sovrani, e quindi della statualità, ha determinato ovunque un aumento dei flussi migratori, della corruzione pubblica[23] e dell'instabilità politica ed economica, con il

[23] Nel corso del Decimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento degli autori di reato svoltosi a Vienna nell'aprile del 2000, si è fatta luce sugli effetti disastrosi che la corruzione implica per le economie. Una ricerca della Banca Mondiale condotta in più di 60 nazioni in via di sviluppo ha indicato nella corruzione il maggiore ostacolo per lo sviluppo economico e per la crescita di queste nazioni. La Banca

conseguente allargamento dei settori sociali non garantiti neppure sotto il profilo dell'autosufficienza alimentare.

Con l'accrescere dei differenziali di sviluppo tra paesi collocati centralmente nel mondo e paesi di fatto situati in una posizione meno rilevante a livello economico e politico, è ineluttabilmente aumentata anche la necessità per milioni di persone di concepire un progetto di vita personale in cui le *chances* di miglioramento delle opportunità in termini di accesso alle risorse e di sicurezza personale possano essere ricercate oltre i confini del proprio paese. É all'interno dello spazio che si è venuto a creare a seguito dell'integrazione fra i mercati mondiali, e con riferimento al dato europeo in relazione all'Italia, all'allargamento dell'Unione a paesi quali la Romania e la Bulgaria, che la possibilità di limitare o governare gli spostamenti di larghe quote di popolazione utilizzando i normali strumenti offerti dalle legislazioni delle democrazie occidentali si sta manifestando alquanto problematica, come l'esperienza dell'ultimo decennio ha ampiamente evidenziato[24]. Progressivamente i criteri assunti dai singoli paesi in materia di immigrazione sono andati avvicinandosi, soprattutto sotto il profilo degli obiettivi da perseguire.

La chiusura delle frontiere sembra rappresentare lo scopo finale di numerosi provvedimenti che hanno reso nel tempo sempre più difficoltosa nel tempo la regolarizzazione *ex post* delle situazioni irregolari ma soprattutto l'ingresso nei paesi di destinazione, comprimendo in misura sensibile anche le possibilità in termini reali di far valere quei diritti che dovrebbero essere garantiti ai migranti umanitari, ovvero a quegli individui che fuggendo da situazioni di conflitto armato o comunque da persecuzioni di carattere individuale cercano protezione in un paese terzo sicuro.

Questi profili rimangono attuali e sono alcuni dei tanti elementi su cui è necessario fare chiarezza politica per poter agire anche sul piano operativo

---

Mondiale stima che la corruzione possa ridurre il tasso di crescita di un paese in una misura compresa fra lo 0,5 e 1% all'anno. Questa valutazione trova conferma in una ricerca del Fondo Monetario Internazionale che ha dimostrato come nelle nazioni corrotte gli investimenti siano all'incirca del 5% inferiori rispetto a quei paesi che sono relativamente esenti da questo fenomeno.

[24] A livello mondiale i negli ultimi 10 anni i migranti sono aumentati di 64.000.000. Per l'Oim sono 214.000.000 oggi nel mondo le persone che vivono in un paese straniero. Tale cifra è stata raggiunta ad un ritmo di crescita di 6.000.000 di individui l'anno. Dati riportati in Caritas / Migrantes, *Dossier statistico immigrazione*… op. cit.

utilizzando il corredo normativo oggi disponibile. Tuttavia la prospettiva principale entro la quale sembra inscriversi oggi il problema delle gravi forme di sfruttamento collegate alle migrazioni internazionali sembra essere quella di un effettivo riconoscimento dei diritti fondamentali e dei bisogni che persone e popoli esprimono e soprattutto della necessità di pensare politiche di cooperazione e di intervento che siano in grado di ridimensionare alla base quella componente di popolazione migrante che, mossa dal bisogno economico, abbagliata dall'idea di facili guadagni, desiderosa di nuove libertà perché magari costretta a fuggire da guerre o da violenze diffuse e indiscriminate o da regimi opprimenti, ma anche ricattata, trafficata da mercanti di esseri umani senza scrupoli, cerca di trovare una vita migliore lontano dal proprio paese.

Come numerose ricerche e dati derivati da attività investigative e giudiziarie hanno dimostrato nel corso di questi anni, è essenziale, sia per la salvaguardia dei diritti delle vittime, sia per rispondere in modo adeguato ad una logica di tipo retributivo, offrire una possibilità di aiuto e di assistenza a tutti coloro che anche volontariamente, magari nella fase iniziale del progetto migratorio, hanno acconsentito ad entrare illegalmente nel territorio di un paese terzo rispetto a quello di cittadinanza o di abituale residenza per poi finire nelle reti criminali dello sfruttamento. Dove inizi la tratta, dove questa incontri il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o dove vi sia autenticamente il bisogno di cercar riparo in un altro paese e dove la possibile condivisione di un progetto illegale per i profili legati all'ingresso in un paese straniero, diventino violenza, inganno, abuso di potere o di vulnerabilità, schiavitù, servitù, lavoro forzato o sfruttamento della prostituzione altrui, non è sempre facile da determinarsi, sebbene oggi le norme predisposte dal legislatore nazionale e regionale e l'esperienza acquisita dalle forze di polizia, dalla magistratura e dalle organizzazioni non governative operanti nell'identificazione, nell'assistenza e nella reintegrazione della vittime, costituiscano un patrimonio di professionalità e di mezzi indispensabili ad affrontare con maggior consapevolezza la complessità delle situazioni.

Di fatto l'Europa è oggi un crocevia di movimenti migratori. Se fino a pochi anni fa era possibile identificare due macro aree rispettivamente quella occidentale, che funzionava e funziona essenzialmente da bacino di destinazione, e quella centrale e orientale da cui partivano e partono o transitavano e transitano ogni anno migliaia di individui con modalità e mezzi, intenti

e scopi così incerti e confusi da risultare talvolta poco evidenti anche gli stessi ruoli di "vittima" e carnefice, oggi quelli che tradizionalmente sono stati classificati come paesi di partenza sono anche importanti territori di attraversamento se non di destinazione per segmenti specifici delle migrazioni internazionali (si pensi ai vietnamiti in Polonia ma sempre di più anche alla presenza di extracomunitari provenienti da paesi africani in alcuni paesi dell'est europeo) o per soggetti che nella complessità/trasversalità/globalità dei movimenti giungono in territori dai quali poi, per vincoli o ostacoli di varia natura, risulta difficile spostarsi[25].

L'impoverimento di interi settori sociali causati dalla liberalizzazione economica e dalla caduta dei regimi su base socialista a livello regionale, nonché, sul piano internazionale la recrudescenza di situazioni di crisi politica che di fatto hanno implicato emergenze umanitarie importanti (oggi i paesi della sponda sud del Mediterraneo costituiscono l'area di maggior criticità sotto il profilo delle ricadute rispetto alle migrazioni), hanno fatto crescere esponenzialmente l'offerta di individui che nel ricercare attraverso la fuga la possibilità di sopravvivenza o semplicemente di migliorare il proprio status personale divengono merce disponibili nel mercato ad un prezzo sempre più basso. Se a questi elementi si aggiungono le difficoltà – per non parlare di impossibilità – per tanti stranieri a fare ingresso in paesi terzi in modo "regolare" unitamente alla presenza di attività criminali organizzate volte a favorire l'immigrazione illegale e lo sfruttamento di migliaia di individui e, se si considera anche la persistenza di retaggi culturali ove trovano spazio forme di sudditanza e di controllo sui soggetti più deboli estorte con dei livelli di violenza inauditi, si comprende perché il territorio europeo, nella sua generalità geografica, sia attraversato dal problema della tratta di esseri umani e più in generale dalla diffusione di forme gravi forme di sfruttamento, talvolta di fatto assimilabili a situazioni di lavoro forzato o di schiavitù.

A questo proposito però una considerazione di estrema rilevanza per una corretta lettura delle dinamiche che governano questi fenomeni è obbligatoria a riguardo della composizione in termini di appartenenze, provenienze e caratteristiche di questi soggetti e conseguentemente del loro progetto migratorio poiché, in realtà, oggi solo in percentuale ridotta essi

[25] In tema: I. Caruso, B. Venditto, *I flussi migratori. Le migrazioni di transito nel Mediterraneo*, 2006, on line al sito web: http://www.issm.cnr.it.

risultano essere gestiti dalle reti del *trafficking* fin dalle fasi iniziali del viaggio che li condurrà nel paese ove viene a definirsi la condizione di asservimento poiché in larga misura, queste situazioni attualmente prendono forma e si attualizzano non più prevalentemente in ragione del meccanismo del debito originario legato all'acquisto dei servizi illegali necessari per arrivare nel paese di destinazione quale vincolo "canonico" in questa tipologia di condotte, ma a fronte di situazioni di grave disagio e vulnerabilità che sopraggiungono successivamente all'arrivo, coinvolgendo individui con percorsi migratori, profili e status assai diversificati, tra cui stranieri regolarmente soggiornanti che hanno perso i requisiti per il rinnovo del titolo di soggiorno, persone che hanno scontato una pena in carcere, soggetti giunti in Italia come minori stranieri non accompagnati in attesa di eventuale conversione del permesso per raggiungimento della maggiore età, ma anche persone rientranti a diversi livelli nell'area della protezione internazionale e di quella umanitaria.

Il processo che ha portato la comunità internazionale a qualificare sul piano normativo le fattispecie criminose della tratta di esseri umani e del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, è stato lento[26]. La necessità di operare delle distinzioni tra la tipologia di condotte che connotano queste situazioni era emersa fin dagli anni '90 in relazione ad esigenze legate alla prassi degli organismi di polizia e a quelle giudiziarie, a fattori di natura

[26] Nel dicembre del 1998 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite creava un Comitato intergovernativo ad hoc allo scopo di preparare un nuovo strumento di diritto internazionale, che, mediante il rafforzamento ed il miglioramento della cooperazione giudiziaria e di polizia, permettesse una repressione più efficace della criminalità organizzata (Ris, 53/111 del 9 dicembre 1998). Nell'ottobre del 2000, dopo sette sessioni di lavoro che hanno visto la partecipazione di oltre 120 Stati ai lavori del Comitato, veniva presentata all'Assemblea Generale una versione consolidata della Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato, integrata da tre protocolli addizionali rispettivamente in tema di favoreggiamento di immigrazione clandestina (*Smuggling* of Migrants), di tratta di persone, in particolare donne e minori (Trafficking in Persons expecially Women and Children) nonché di traffico e fabbricazione di armi da fuoco (Trafficking in Firearms). Il primo di questi strumenti, la Convenzione madre, è stato adottato dall'Assemblea Generale nel novembre 2000 e aperto alla firma nel corso della Conferenza svoltasi a Palermo nel dicembre 2000. Sui lavori che hanno accompagnato questi trattati si v. G. Michelin, *I protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 1, 2002. Sui Protocolli concernenti la tratta di persone e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina v. utilmente: E. Rosi, *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in "Cassazione Penale", Vol. XLI. Giugno 2001.

criminologica e anche ad elementi di natura politica. Ciò che i Protocolli alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità transnazionale organizzata hanno colto è il diverso ruolo che il migrante riveste nel *trafficking* rispetto allo *smuggling*[27]. In altre parole, se in moltissimi casi la situazione di violenza, di ricatto e di inganno inizia nel paese di emigrazione, si protrae durante la fase del trasferimento, per riproporsi nel paese di destinazione in quanto il progetto migratorio origina dalla volontà di sfruttare il migrante, non mancano le situazioni in cui l'industria dell'ingresso clandestino esaurisce la sua attività nel trasporto e spesso non ha altri obiettivi se non la riscossione del compenso pattuito con lo stesso migrante per i servizi prestati. Mentre nel primo caso gli individui vengono per lo più reclutati direttamente dagli organizzatori e dai gestori del commercio di esseri umani mediante violenza esplicita o con raggiri e ricatti di varia natura, nell'altra ipotesi il contatto origina dalla volontà degli stessi potenziali migranti che, disponendo di un capitale proprio, ovvero di contatti in grado di mettere a loro disposizione una certa somma, si rivolgono ai rappresentanti delle organizzazioni che gestiscono il trasferimento. Si può perciò dedurre che la probabilità o meno di un collegamento tra l'ingresso irregolare nel paese di destinazione e il successivo riproporsi di situazioni di asservimento sia anzitutto da porsi in relazione con la disponibilità da parte del migrante delle risorse necessarie per sopportare i costi previsti per il viaggio verso il

[27] Per una panoramica relativa alla tipologia delle forme associative e di servizi che si riscontrano all'interno del sistema migratorio si veda G. Sciortino, *Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino in Italia*, in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Dipartimento per gli affari sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Working Paper n. 5, 1999. Questo saggio, come già segnalato alla nota 21, costituisce la prima parte della ricerca complessiva condotta nel 1999 su incarico della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati istituita dal Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tema del lavoro è per l'appunto il fenomeno del traffico di persone nelle sue molteplici manifestazioni e il complesso delle politiche adottate ai vari livelli politico istituzionali per contrastarlo. La ricerca, si avvale dei contributi anche di P. Romani, e dello stesso F. Pastore che hanno rispettivamente curato la seconda parte su *Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento* e la terza su *L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze problemi*.

paese di destinazione[28]. Se in linea di principio questa differenziazione appare fondata, non va sottovalutato il rischio potenziale che corrono comunque i migranti – e le migranti in particolare – di divenire, prima di giungere a destinazione, o una volta giunti a destinazione o, come si accennava sopra anche successivamente, vittime di organizzazioni criminali presenti nel territorio e da queste costrette a lavorare in condizioni di sfruttamento che possono essere di tipo servile o schiavistico e realizzarsi anche nel contesto di situazioni di tratta interna.

La ristrutturazione radicale dei sistemi di gestione dei fenomeni migratori è databile a cavallo tra gli anni '80 e '90 in concomitanza con un rafforzamento articolato dei controlli esterni alle frontiere, l'introduzione di sanzioni ai vettori di potenziali immigrati irregolari, la penalizzazione dei paesi di transito che non intervengono a sufficienza nel contrasto dei passaggi, l'introduzione dell'obbligo di visto verso i paesi "a rischio migratorio", l'esternalizzazione dei controlli sul territorio di stati terzi, l'incremento delle sanzioni per i favoreggiatori dell'ingresso irregolare[29]. Questa ristrutturazione, che ha avuto come obiettivo implicito anche il ridimensionamento dei flussi di richiedenti asilo, ha implicato una revisione dei sistemi di controllo tale da rendere estremamente difficoltoso riuscire ad entrare nel paese di destinazione a praticamente tutti i segmenti delle migrazioni internazionali. Non è quindi difficile comprendere lo sviluppo nella prima metà degli anni '90 di una vera e propria industria del "traffico di persone", che in un arco temporale ristretto si è andata diversificando e specializzando sia con riferimento al *trafficking* che allo *smuggling*. Tuttavia, se alla fine degli anni '90 la scelta operata dalla comunità internazionale di delineare i fenomeni dello *smuggling* e del *trafficking* appariva un'esigenza fondamentale anzitutto per sottolineare la diversa natura di questi illeciti, il primo implicante reati contro lo Stato, il secondo definito dal perfezionamento di gravi violazioni dei diritti umani della persona vittima di tratta,

---

[28] P. Romani, *Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento*, in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone*…, op. cit.

[29] Per una panoramica relativa alla tipologia delle forme associative e di servizi che si riscontrano all'interno del sistema migratorio si veda G. Sciortino, *Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino in Italia,* in F. Pastore (a cura di), *op. cit*. Dello stesso autore anche: *Troppo buoni? La politica migratoria tra controlli alle frontiere e gestione del mercato del lavoro*, "Sociologia del lavoro", n. 64, 1996.

oggi la commistione e la vicinanza tra questi due fenomeni appare sempre più stringente tanto che, sul piano della prassi, sia investigative che giudiziarie, il ricorso alle figure di reato utilizzabili nelle ipotesi di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina con l'aggravante dello sfruttamento è sempre più frequente e sistematico[30].

Come oramai ampiamente riconosciuto anche nella letteratura in materia, l'idea di una linea netta di demarcazione se non di opposizione tra la categorie di migrazione volontaria e consensuale rispetto a quella involontaria e non consensuale appare essere inadeguata a cogliere le dinamiche reali che oggi governano gli spostamenti delle persone e soprattutto troppo semplificante circa l'esigenza, anche sul piano scientifico, di pervenire ad una corretta rappresentazione dei sistemi e dei processi che facilitano la migrazione irregolare nel mondo reale. Questa distanza che la norma ha consacrato con la creazione di figure di reato specifiche e distinte, sembra oggi non essere in grado di cogliere la complessità e la varietà delle relazioni sociali tra i migranti irregolari e coloro che da questi traggono beneficio economico, anche nella forma dello sfruttamento fin dalle fasi di reclutamento finalizzate alla realizzazione del trasferimento in un paese straniero. In altre parole, se alla fine degli anni '90 la distinzione tra *trafficking* e *smuggling* rispondeva all'esigenza di distinguere condotte che si sviluppavano all'interno di percorsi separati e che venivano gestiti da soggetti che avevano organizzato attività imprenditoriali di tipo criminale orientate a specializzazioni diverse, oggi il riferimento alle definizioni offerte dalla normativa internazionale e comunitaria può costituire una forzatura a fronte di un'esigenza sempre più concreta di decostruire in chiave critica il discorso dominante in molta letteratura sulla tratta e sulle vittime di tratta.

In altri termini è oggi sempre più difficile cogliere le realtà individuali e le esperienze delle migrazioni utilizzando le definizioni previste dalla normativa a diverso livello, poiché il rischio è davvero quello di rimanere

---

[30] Per una visione d'insieme sulla tratta nella prospettiva diritti umani cfr: P. Degani, *Traffico di persone, sfruttamento sessuale, diritti umani. Ipotesi interpretative, monitoraggio del fenomeno e strategie di contrasto nell'azione della comunità internazionale*, Padova, Cleup, 2003; T. Obokata, *Trafficking in Human Beings from a Human Rights Perspective. Towards a Holistic Approach,* Leiden, The Netherland, Martinus Nijhoff Publisher, 2006; S. Scarpa, *Trafficking in Human Beings*, Oxford, Oxford University Press, 2008; A. T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, United States of America, Cambridge University Press, 2010.

agganciati in modo statico a delle rappresentazioni in chiave giuridica di fenomeni che nel tempo hanno sfumato in buona misura alcuni dei tratti fondamentali su cui insistono le stesse norme.

Il traffico dei migranti (*smuggling of migrants*) secondo il relativo Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni sulla criminalità transnazionale organizzata risponde in modo illecito ad una necessità basilare per migliaia di esseri umani ovvero quello di emigrare, di cercare di migliorare la propria esistenza andando a lavorare lontano dal proprio Paese, lasciandosi alle spalle situazioni di sofferenza e difficoltà estreme. Nella specifica configurazione del traffico dei migranti, il soggetto criminale che garantisce a colui il quale richiede un ingresso in un determinato paese per vie illegali svolge una funzione assimilabile a quella di una buona agenzia di viaggi, garantendo l'arrivo nel posto pattuito e disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata. Si tratta sostanzialmente di un rapporto di tipo commerciale tra il migrante che chiede e acquista un servizio di natura illegale e il criminale che lo offre e lo vende in cambio di un oneroso compenso[31]. La risposta punitiva in molti ordinamenti europei, tra cui l'Italia, si è evoluta con gli anni in senso repressivo in linea peraltro con le scelte adottate da altri paesi europei. Forse nessun altro ambito dell'ordinamento giuridico ha conosciuto l'instabilità della normativa sull'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero: si pensi, per citare solo gli intereventi più significativi, alla legge Martelli, ai decreti Conso, ai vari decreti Dini, al testo unico del 1998, alla legge Bossi-Fini, fino alla Legge n. 271/2004. Gli interventi legislativi menzionati sono stati adottati sulla base di presupposti e contenuti diversi tra loro, ora orientati alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di controllo dei flussi migratori e prospettiva dell'accoglienza, ora prevalentemente o univocamente proiettati verso logiche repressive. Tuttavia, è evidente ad uno sguardo d'insieme, che questa instabilità normativa ha nella ricerca dell'impossibile effettività dei provvedimenti di espulsione la matrice fondamentale. Di fatto, attraverso il progressivo rialzo delle soglie delle misure repressivo-segregazionistiche (nuove forme di espulsione, nuovi strumenti esecutivi degli allontanamenti, nuove fattispecie di reato, nuove circostanze aggravanti, nuove ipotesi di arresto, etc.), si è venuto a costituire

[31] Sulla distinzione tra le condotte di *trafficking in human beings e smuggling of migrants* si veda utilmente: D. Mancini, *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e tratta di persone*, Milano, F. Angeli, 2008.

un diritto speciale dei migranti[32]. Le politiche di sostanziale chiusura non hanno limitato gli ingressi, ma hanno semplicemente prodotto clandestinità; in particolare, la regola-cardine del sistema, che subordina l'ingresso regolare dei migranti all'incontro a distanza tra domanda ed offerta di lavoro, è fondata su una rappresentazione dell'immigrazione del tutto irrealistica ed è infatti largamente disattesa. In Italia il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è stato introdotto nel 1986. Con la Legge 15 luglio 2009, n. 94, (Gazzetta Ufficiale del 24 luglio 2009) all'art 1 comma 16, è prevista una nuova fattispecie incriminatrice penale: il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Viene così aggiunto un articolo 10-bis al TU sull'immigrazione che punisce con la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della Legge 28 maggio 2007, n. 68, che riguarda i soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio.

Si tratta di una legge di cui non è stato difficile prefigurare che, per il mix di strumenti regolativi prescelti difficilmente avrebbe potuto dare esiti positivi sotto il profilo dei rapporti che essa instaura tra *policy makers* e *policy takers*. Se è corretto considerare che le regole si dimostrano tali solo nella misura in cui i comportamenti conformi dei destinatari ne confermano la fondatezza aderendo agli obiettivi statuiti o quantomeno rispettandone gli standard, ebbene non si capisce proprio come persone che poco o nulla hanno da perdere dal tentare di fare ingresso o di soggiornare in un paese che considera reato questa condotta salvo che nelle situazioni consentite dall'art. 4 del TU vi rinuncino in ragione della previsione di una norma che, seppur estremamente penalizzante, si rivolge a soggetti che vedono nella realizzazione del progetto migratorio ovvero nel raggiungimento del paese di destinazione il primo traguardo fondamentale a cui tendere per poter costruire un'esistenza diversa. Diverse potrebbero essere le considerazioni se si prendono in esame i profili simbolici di questa *policy*, i significati astratti che essa veicola riconoscibili solo indirettamente attraverso meccanismi cognitivi soggettivi. Si tratta insomma di una norma che probabilmente sostiene, rappresenta e denota qualcos'altro, forse una risposta all'insicu-

[32] Magistratura democratica e Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Immigrazione, una svolta possibile e necessaria*, on line al sito web: http://magistraturademocratica.it.

rezza diffusa di una componente crescente della nostra società che legge l'immigrazione come un fattore di destabilizzazione e gli immigrati come una minaccia fisica e sociale, soggetti da reprimere ed escludere, piuttosto che da accogliere e da proteggere almeno quando ne ricorrano le condizioni di legge se non in termini universalistici.

L'adozione della Legge n. 94 nel 2009 rispetto al problema delle modificazioni delle partizioni tradizionali delle diverse categorie di migranti fa discendere un secondo aspetto di preoccupazione che concerne il problema dell'identificazione del migrante e dell'emersione di eventuali situazioni di grave asservimento e assoggettamento[33]. Il migrante irregolare è intrinsecamente un soggetto poco visibile per il timore di essere controllato e rimpatriato. Questa condizione sommersa, da un lato rende difficile monitorare ed evidenziare l'esistenza di organizzazioni criminali di *smuggling,* dall'altro alimenta le plurali e multiformi modalità di sfruttamento di cui si è sopra accennato. Uno dei principali problemi nel contrasto ai fenomeni che traggono profitti enormi dal *trafficking* così come dallo *smuggling*, sottolineato da tutti gli operatori nazionali ed internazionali, è dato dalla difficoltà che presentano i processi di emersione e identificazione delle vittime[34]. Oggi l'esperienza acquisita permette di affermare che laddove le vittime restano invisibili, rimangono sommersi i fenomeni criminali che le generano. Ciò si realizza soprattutto nei contesti in cui è criminalizzato l'esercizio della prostituzione e laddove l'immigrazione irregolare costituisce reato.

Anche in Italia perciò oggi risulta molto più delicato, sotto il profilo dell'applicazione il ricorso alle misure di protezione ma anche lo stesso processo dell'identificazione delle vittime di tratta e di altre forme di grave

---

[33] Su queste questioni l'Unhcr in un documento dal titolo, Conclusion on Protection Safeguards in Interception Measures, nelle raccomandazioni finali segnalava anche che: "Intercepted asylum-seekers and refugees should not become liable to criminal prosecution under the Protocol Against the *Smuggling* of Migrants by Land, Sea or Air for the fact of having been the object of conduct set forth in article 6 of the Protocol; nor should any intercepted person incur any penalty for illegal entry or presence in a State in cases where the terms of Article 31 of the 1951 Convention are met", Executive Commitee 54th session. Contained in United Nations General Assembly document A/AC.96/987 and document no. 12A (A/58/12/Add.1); 10 October 2003, No. 97 (LIV) –10 October 2003, on line al sito web: www.unhcr.org.

[34] P. Degani, R. Della Rocca*, La centralità del paradigma diritti umani nell'identificazione della vittima di tratta*, in "Pace diritti umani / Peace human rights", n. 2, 2008.

sfruttamento, poiché da parte della potenziale vittima, alle riserve, paure, intimidazioni si aggiunge il rischio di criminalizzazione. A questo proposito va anche tenuto conto del fatto che il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare oltre a costituire di per sè un grave reato, può manifestarsi come reato spia di tutti quei fatti criminali la cui consumazione sia comunque da associare ad attività illecite di natura mercatoria aventi ad oggetto gli esseri umani o gli immigrati clandestini, in altri termini può costituire un indicatore di reati più gravi quali la riduzione in schiavitù e la tratta di persone[35]. Questo non si traduce in linea teorica nell'impossibilità per le vittime di reati di sfruttamento di usufruire dei diversi dispositivi di carattere umanitario previsti negli ordinamenti nazionali anche in ottemperanza a obblighi derivanti da norme pattizie di carattere internazionale, ma piuttosto che, trattandosi di fenomeni criminali necessariamente sommersi, la criminalizzazione del migrante irregolare, così come quella della prostituta o anche del richiedente protezione internazionale non riconosciuto tale, e la successiva immediata espulsione di questi soggetti possano costituire un ostacolo all'attivazione di procedure corrette per emersione e l'identificazione della condizione di vittima o quanto meno possano comprometterne talvolta l'esito.

Di questo problema si sta oggi ampiamente dibattendo in Italia tra gli operatori che a vario titolo sono a diretto contatto con persone che possono essere coinvolte in situazioni di grave sfruttamento, ma anche con altri soggetti che, all'interno di contesti collaterali, possono comunque incontrare individui che presentano caratteristiche di vulnerabilità o comunque profili individuali tali per cui, non sono escludibili a priori situazioni meritevoli di attenzione sotto questo profilo. La questione dell'identificazione è direttamente collegata al fatto che sempre più consistente appare essere la casistica relativa a soggetti che intraprendono un percorso migratorio partendo da una condizione che non necessariamente è quella di soggetti trafficati e che finiscono per incrociare in una fase successiva situazioni di grave sfruttamento. Ciò avviene sostanzialmente perché molti migranti pur spostandosi verso il paese di destinazione con un certo grado di autonomia economica non sono in grado di preventivare le difficoltà che si frappongono al raggiungimento del paese di destinazione e soprattutto non valutano i rischi collegati al fatto che questi ostacoli si risolvono solo o con l'ausilio

[35] D. Mancini, *Riflessi su tratta di persone, traffico di migranti e tutela dei diritti*, on line al sito web: www.altalex.com.

dei servizi offerti dagli operatori dello *smuggling* nel caso in cui non se ne fosse fatto ricorso in una prima fase o con un ulteriore esborso di denaro rispetto al prezzo pattuito in partenza alle organizzazioni di riferimento. Ma in realtà, come sembra evidente soprattutto in questi ultimi anni, molti migranti pur disponendo di somme di denaro sufficienti ad adempiere all'obbligazione contratta con chi opera il trasporto, vengono a trovarsi in difficoltà una volta arrivati a destinazione o per problemi che sopraggiungono fin da subito una volta giunti a destinazione o anche successivamente non essendo più in grado di mantenere quello stato di indipendenza che permette loro di emanciparsi dal pericolo di essere cooptati entro situazioni ed attività illecite o altre condizioni di asservimento di vario genere[36]. Ciò risulta essere particolarmente vero oggi per i soggetti richiedenti protezione internazionale così come per coloro i quali, pur avendo ottenuto un permesso di soggiorno di tipo umanitario, non sono passati attraverso un percorso di inserimento pieno nei circuiti dell'accoglienza per molteplici ragioni di cui si farà accenno oltre. Da qui uno degli elementi di riflessione relativamente ai sistemi di protezione di soggetti che, per le loro specificità, sono stati fatti rientrare fino ad oggi in meccanismi di protezione regolati da previsioni normative ispirate ad esigenze e criteri di tipo diverso ma che in realtà, possono presentare caratteristiche personali ed essere protagonisti di vicende individuali che per trovare una risposta adeguata richiederebbero sistemi di protezione piu' elastici rispetto a quelli attualmente previsti dagli schemi della normativa vigente.

Nello scenario odierno perciò lo sviluppo dell'industria degli ingressi clandestini e la crescente domanda di servizi di *smuggling* da parte di mi-

[36] Vi è da tener conto anche del fatto che la tratta di persone e l'immigrazione clandestina pesano sul piano politico in modo diverso e ciò è evidente soprattutto se si osserva la diversa attenzione con cui i mass media esaminano le due questioni. Se la presenza di stranieri irregolari nel nostro territorio continua ad essere letta e presentata al grande pubblico come una vera e propria "emergenza nazionale", la tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale viene descritta come un fenomeno che richiede un atteggiamento compassionevole verso le vittime, sebbene questa reazione non sembri in realtà essere così diffusa tra la gente, probabilmente per l'incapacità di coglierne le differenze con la prostituzione. Per le altre forme di tratta invece, fatta eccezione per il coinvolgimento di minori soprattutto nell'accattonaggio, la tendenza sembra essere quelle di non riuscire a identificare quegli elementi che possono costituire degli indicatori di grave sfruttamento e perciò fungere da campanello di allarme nell'opinione comune.

granti, ma anche la continua trasformazione delle rotte, dei *modus operandi* delle reti criminali, delle forme e dei contesti dello sfruttamento, così come dei paesi coinvolti a seconda che questi rappresentino aree di partenza e/o di reclutamento, di transito o di destinazione dei soggetti potenzialmente vittime dei trafficanti, si giustifica proprio in considerazione degli ingenti profitti che queste attività illecite garantiscono a chi specula su soggetti che sono portatori di un desiderio/bisogno di migrare non comprimibile con il ricorso a dispositivi di repressione delle immigrazioni irregolari che, fatto salvo sotto il profilo simbolico, risultano essere sul piano pratico del tutto inefficaci ad arrestare o contenere gli spostamenti di migliaia di persone anche perché molto spesso, se considerati sotto il profilo delle prassi, concretamente inapplicabili.

È indubbio che la crescita di queste attività criminali, anche a seguito degli spazi che le economie di mercato concedono al riprodursi di situazioni di grave asservimento, hanno reso necessario riflettere sulle molteplicità delle circostanze entro le quali si sviluppano le diverse forme dello sfruttamento sia per tentare di predisporre dei meccanismi di intervento a sostegno delle persone coinvolte, sia per monitorare l'andamento di questi fenomeni nel quadro complessivo dei movimenti migratori. Certamente negli anni più recenti si è assistito ad una presa di consapevolezza diffusa del fatto che la tratta è un fenomeno complesso, interconnesso con ambiti ed interessi plurali, che necessita di essere letto considerando gli esiti derivanti degli enormi squilibri delle relazioni economiche tra paesi collocati al centro e alla periferia di un sistema mondiale, oggi sempre più definito da processi di internazionalizzazione e di globalizzazione entro il quale la movimentazione delle persone, e perciò della forza lavoro, oltre che essere sempre più consistente sul piano quantitativo, rappresenta probabilmente l'unico ambito definito da vincoli normativi molto rigidi che rendono praticamente inevitabile per un migrante almeno sulle grandi distanze non fare ricorso all'acquisto di servizi di intermediazione illegale per l'ingresso in un paese straniero.

Su questo dato si innesta anche l'ostilità nei confronti degli "stranieri" sulla quale si legittimano una serie di passaggi in termini di prassi assai rilevanti sotto il profilo della salvaguardia dei diritti umani. Questione di facili manipolazioni mediatiche e occasione di immediato profitto politico, nell'ultimo decennio, l'apparato in materia di controlli e di norme per un'in-

tegrazione sempre più tesa all'omologazione, è notevolmente aumentato con uno spiccato orientamento alla restrizione così che, la necessità di regolare selettivamente le frontiere a scopo economico si impone come pensiero unico e le "differenze" tra persone e gruppi conoscono un livello di enfatizzazione tale per cui ogni elemento di discostamento viene letto come antagonista rispetto al processo unidirezionale dell'assimilazione.

È evidente però che il governo delle migrazioni richiede sul piano politico innanzitutto un riconoscimento pieno della pluralità di attori che oggi, al di là degli Stati nazione, influenzano a diversi livelli la *policy agenda* e i processi di *policy-making* in materia. Tale esigenza è particolarmente rilevante se si considerano oltre che le ricadute in termini di prassi collegate a sistemi di *policies* che derivano dai ritardi con cui i governi nazionali ottemperano ai vincoli derivanti dalla normativa internazionale e comunitaria anche altri fattori. Del tutto rilevante risulta infatti essere la tendenza da parte di alcune forze politiche a proporre come un assunto il collegamento tra spostamenti delle persone, attività criminali organizzate e aumento del disordine e del degrado urbano all'interno di una logica securitaria definita spesso proprio dalla disgiunzione tra discorso e pratiche[37] o ancora a rappresentare i movimenti migratori come una minaccia di natura politico-identitaria, un pericolo per l'equilibrio etnico e culturale della società di destinazione, in altri termini un potente fattore di frammentazione sociale, in grado di produrre, a seconda dei casi, appartenenza o esclusione, attraverso un meccanismo di ridefinizione delle appartenenze legittime sicuramente associabile a forme di razzismo differenzialista. Da ultimo va registrato il ricorso, con frequenza sempre più assidua, soprattutto nelle situazioni di crisi sul piano economico, all'utilizzo di argomentazioni di tipo strumentale e retorico che rimandano alla costruzione sociale di un immagine del migrante come di un soggetto che trae beneficio dal nostro mercato occupazionale e che nel contempo sfrutta i meccanismi assistenziali offerti dai regimi di nei paesi occidentali in misura tale da poter costituire un problema per la tenuta complessiva del sistema socio-economico[38].

Particolarmente densa di significato per il processo di securitarizzazione delle migrazioni è stata la categoria dell'immigrazione irregolare.

---

[37] A. Dal Lago, *La tautologia della paura,* in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXX, 1, 1999.

[38] *Ibidem.*

L'irregolarità, come sottolinea Campesi, non è altro che la disgiunzione tra l'autorizzazione dello Stato ad attraversare la frontiera e la presenza di un soggetto su un territorio in assenza di un titolo legittimante[39]. Le attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, a differenza di quelle riconducibili alla condotta di tratta, si configurano sul piano penale come violazione di norme che disciplinano l'accesso al territorio dello Stato piuttosto che come delitti contro la libertà individuale quale categoria dei delitti contro la persona. Con la previsione del reato di ingresso e soggiorno irregolari si è in un certo senso dato conto dell'inadeguatezza dello Stato a proteggere il suo territorio attraverso il controllo della frontiera e nel contempo la clandestinità è divenuta funzionalmente un indicatore della pericolosità sociale dell'individuo che cerca di eludere la sorveglianza dello Stato sottraendosi agli ordinari controlli previsti per l'accesso al territorio[40]. La paura nei confronti degli immigrati ha funzionato in questo senso come un potente argomento retorico ed è stata utilizzata in misura sempre crescente nel quadro di una forma di comunicazione politica che ha fatto della lotta senza quartiere all'immigrazione il suo cavallo di battaglia. Anche l'Italia nel suo ormai costante processo di adeguamento e transizione da paese d'emigrazione ad approdo di migranti non si è sottratta in questi anni al tentativo di rispondere alla pressione migratoria adottando all'interno di una prospettiva ideologica tutta orientata a mettere in luce gli effetti sfavorevoli per la collettività delle migrazioni nel lungo periodo, un sistema normativo teso a rendere assai restrittivo e selettivo l'accesso e la permanenza nel nostro paese. Mediante la messa a punto di vincoli sempre più rigidi, nel giro di pochi decenni si è arrivati con l'approvazione della Legge 94/2009, a qualificare come reati di tipo contravvenzionale l'ingresso o il trattenimento nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 286 del 1998 ovvero nell'art. 1 della Legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio). Questi interventi non hanno però ridimensionato le difficoltà che sono intrinseche al consolidamento e ai continui adeguamenti che il processo di securitarizzazione delle migrazioni in Europa presenta, sia per la varietà degli attori in campo, che

[39] G. Campesi, *Migrazioni, sicurezza, confini nella teoria sociale contemporanea*, 2010/2011, on line al sito web: http://uniba-it.academia.edu.
[40] *Ibidem*.

per la conflittualità politica intrinseca alla prerogativa di definire le prassi della sicurezza. In questo senso la crisi dei Paesi del Mediterraneo di questi ultimi mesi ne dà ampia conferma. Il dibattito a cui si sta assistendo circa la necessità di valutare una riforma del meccanismo di *governance* del sistema Schengen orientato verso la creazione di regole di protezione più efficaci delle frontiere quando gli stravolgimenti politico-sociali che si sviluppano nelle periferie paiono incontrollabili, sembra condurre verso un processo di riforma teso a rimarcare una serie di prerogative sovrane circa la gestione delle emergenze nel campo delle politiche migratorie. Il sistema attuale definito dalla mescolanza tra le prerogative sovrane mantenute dagli Stati nazione, soprattutto con riferimento alle questioni di ordine e sicurezza pubblica e i vincoli politico-giuridici posti dal diritto comunitario all'azione unilaterale si è dimostrato inefficace sotto il profilo delle protezione dei confini europei e dell'esternalizzazione delle frontiere, nonché problematico sul piano politico, basti pensare alle difficoltà istituzionali che l'Italia in occasione dell'emergenza dello scorso anno collegata alla crisi dei regimi politici nell'area del Maghreb, ha manifestato sia nei rapporti con i paesi membri che con le stesse istituzioni europee.

L'esito di tale diatriba pare essere ancora incerto sebbene le alternative possibili muovono in due direzioni: da una parte la possibilità che la Commissione Europea dia vita ad un meccanismo istituzionale che riduca i poteri di azione unilaterale degli Stati membri in materia limitando la prerogativa sovrana di definire l'emergenza, dall'altra che la spinta esercitata dagli Stati per una maggiore flessibilità nell'uso del potere di riattivare i controlli alle frontiere interne si venga a definire come una forma di ulteriore controllo nel cuore dello spazio Schengen quando le circostanze di crisi lo determinino[41].

4. La questione dei richiedenti asilo nell'ordinamento italiano e lo sviluppo di un regime europeo comune in materia di protezione internazionale

Con riferimento all'asilo vi è anzitutto da specificare che il nostro ordinamento fino alla recente attuazione di importanti direttive comunitarie

[41] G. Campesi, *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa…,* op. cit.

che hanno segnato notevoli cambiamenti ed integrazioni a tutte le norme nazionali, sia legislative che regolamentari, è stato per decenni lacunoso rispetto al predisporre una disciplina coerente di interventi che rispondesse in modo efficace ad una serie di obblighi collegati al diritto internazionale dei diritti umani, a quello dei rifugiati e anche al dettato costituzionale, che all'art. 10, consacra il diritto d'asilo tra i 12 principi fondamentali della Repubblica, rinviando alla discrezionalità del legislatore ordinario la precisazione delle modalità procedimentali, nonché delle condizioni e degli obblighi di soggiorno del richiedente[42]. In pratica, la perdurante mancanza di una disciplina legislativa organica ha accentuato il ruolo e la discrezionalità dell'autorità amministrativa competente ed anche la posizione del giudice che in numerose pronunce ha alternato il riconoscimento dell'immediata applicabilità della previsione costituzionale all'esclusione dell'azionabilità del diritto d'asilo in assenza di una norma attuativa rinviando l'applicazione limitatamente alle previsioni agganciate al diritto internazionale e alla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato[43], venendo in tal modo nel tempo a determinare una situazione giurisprudenziale in cui la confusione tra asilo e rifugio ha assunto tratti evidenti mancando un'interpretazione univoca e risolutiva in materia[44].

Più precisamente, secondo le previsioni costituzionali lo Stato deve conformarsi "alle norme del diritto internazionalmente riconosciute"[45] e la potestà legislativa deve esercitarsi nel rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" così come previsto al primo comma dell'art. 117 della Costituzione[46]. Una specifica riserva di legge è posta al comma 3 dell'art. 10 Cost. laddove si stabilisce che "lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla

---

[42] Così M. Gioiosa, *Riferimento storici e legislativi*, in E. Codini, M. D'Odorico, M. Gioiosa, *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, Milano, F. Angeli, 2009, in tema vedi anche sul diritto d'asilo: F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

[43] Convenzione relativa allo status dei rifugiati, Risoluzione N. 2198 (XXI) adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 1951.

[44] F. Rescigno, *Il diritto di asilo*, Roma, Carocci, 2011.

[45] Art. 10 comma 1 Costituzione.

[46] Sostituito dall'art. 3 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

legge". Inoltre l'art. 2 comma 1 del TU n. 286 delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione[47] prevede che "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai princìpi di diritto internazionale generalmente riconosciuti".

Lo stesso TU sull'immigrazione stabilisce che le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 10 relativo ai respingimenti[48] non si applichino nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari e espressamente all'art. 5 comma 6 che, in ordine al potere di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno precisa che questi "possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che

---

[47] Riferimenti alla nota 6.

[48] Articolo 10, Respingimento, (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 8):

1. La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato.

2. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendoli ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

3. Il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti di cui all'articolo 4, o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinviato nello Stato. (1)

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 e quelle dell'articolo 4, commi 3 e 6, non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

5. Per lo straniero respinto è prevista l'assistenza necessaria presso i valichi di frontiera.

6. I respingimenti di cui al presente articolo sono registrati dall'autorità di pubblica sicurezza.

(1) Comma così sostituito dal D.lgs. 7 aprile 2003, n. 87.

ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

Ad integrazione di questa deroga vi è inoltre da sottolineare la previsione nella nostra normativa interna di una specifica disposizione di divieto di respingimento ed espulsione *ex* art. 19 comma 1 TU 286/1998 "verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".

In materia di protezione internazionale[49] è poi necessario considerare che all'interno dell'art. 10 *bis* introdotto con D.lgs. ricompreso nel c.d. *pacchetto sicurezza*[50] (precisamente alla Legge n. 94/09 del 15 luglio 2009, GU n. 170 del 24 luglio 2009) che modifica il TU n. 286 del 1998 mediante la previsione di una disciplina *ad hoc* in materia di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, il legislatore ha espressamente stabilito che nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale da parte di uno straniero il procedimento sia sospeso e che acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al Decreto n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6 del TU il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere. In altre parole la norma istituisce un meccanismo che opera automaticamente in conformità con la domanda di protezione internazionale determinando la sospensione dell'esecuzione del procedimento di espulsione dello straniero[51].

Se nel 1990, con la Legge n. 39/90 c.d. Legge Martelli, l'Italia aveva abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951 e si era dotata di strumenti che erano intervenuti a regolare almeno in parte la materia d'asilo (art. 1 e relativo decreto di attuazione 136/90 che ne definisce la procedura), nel 1998 questa normativa veniva abrogata e sostituita

---

[49] Per una rassegna esauriente della traduzione in Italia delle norme comunitarie che hanno sviluppato il sistema della protezione internazionale cfr: M. Benvenuti (a cura di*), La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, Napoli, Jovine editore, 2011.

[50] Disegno di legge AS n. 733 approvato il 2 luglio 2009.

[51] Cfr: C. Morselli, *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Napoli, Jovine Editore, 2011; S. Centonze, *Diritto penale dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2010, in particolare dello stesso autore il cap. XXIX.

dalla Legge Turco-Napolitano sull'immigrazione (D.lgs. n. 286/98), che comunque in materia d'asilo lasciava inalterato l'art. 1 della L. 39/90. Al contrario, a seguito dell'entrata in vigore della Legge Bossi-Fini (Legge n.189 del 30 luglio 2002 pienamente attuata con l'adozione del Regolamento Dpr. 303/2004 relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato), le modifiche apportate relativamente all'asilo facevano registrare notevoli cambiamenti. Particolarmente rilevante risulta essere in questa novella legislativa l'istituzione di 7 Commissioni territoriali, successivamente divenute 10 e oggi aumentate temporaneamente di 5 unità a seguito di specifica ordinanza del Presidente del Consiglio[52] e di una Commissione Nazionale, del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e del Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo[53].

Con la Legge 189/2002, le Commissioni territoriali vengono investite del compito di determinare lo status di rifugiato, mentre la Commissione centrale – che la Legge Martelli del 1990 aveva designato come titolare di tale attività – assumeva una nuova denominazione quale Commissione

---

[52] Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, 10 agosto 2011 "Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa". (Ordinanza n. 3958). (11A11279). Con questo atto si modificano una serie di ordinanze di protezione civile al fine di consentire un rapido superamento della situazione di emergenza; per quanto concerne le Commissioni territoriali si stabilisce che il Ministro dell'interno è autorizzato ad istituire, con proprio decreto, ulteriori cinque sezioni nell'ambito delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale operanti fino al 31 dicembre 2011 e che al fine di accelerare le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini stranieri provenienti dai Paesi del Nord Africa e per contenere i costi derivanti dal trasferimento dei migranti richiedenti asilo nelle sedi delle «Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale» ai fini dell' audizione, fino al 31 dicembre 2011 è autorizzato l'incremento delle missioni dei componenti e del personale di supporto delle medesime Commissioni e relative sezioni.

[53] Il *Servizio centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e rifugiati (Sprar)*, che coordina in rete tutta una serie di servizi di accoglienza e integrazione erogati dagli enti locali in favore dei richiedenti asilo e degli stranieri che hanno ottenuto una delle tre forme di protezione internazionale, che vanno sotto la denominazione di status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria. In tale ambito, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha saputo mettere in campo un insieme di progetti, molti dei quali appunto in collaborazione con le autonomie locali e con il mondo del volontariato, tesi a rafforzare la capacità ricettiva e a rendere più efficace l'opera di questo Sistema.

Nazionale per il diritto d'asilo, con funzioni di indirizzo e coordinamento delle neo-istituite Commissioni territoriali.

È però solo in tempi recenti, dopo alterne vicende politiche e legislative legate proprio all'incoerente sviluppo della normativa interna in materia di immigrazione che in Italia viene a definirsi, per ciò che concerne la questione del diritto d'asilo, un quadro legislativo e un sistema di *policy* che oltrepassano la frammentarietà dei precedenti interventi. Ciò è in larga misura l'esito del processo di progressivo incardinamento in ambito comunitario delle questioni legate all'immigrazione e segnatamente al versante della regolazione e del contenimento dei flussi di richiedenti asilo attraverso l'instaurazione di un sistema di *policy* e di vincoli giuridici sempre più orientati in senso securitario o comunque restrittivo quantomeno rispetto al dettato costituzionale. Proprio la derivazione dal diritto internazionale e da quello comunitario dell'attuale corpus normativo nazionale in materia di rifugio è all'origine di alcune carenze ancora riscontrabili nella nostra legislazione relativamente al regime del diritto d'asilo con riferimento a tutta una serie di situazioni e di figure che non sono state oggetto di regolazione da parte delle istituzioni dell'Unione Europea e che necessiterebbero di essere considerate quanot meno attraverso la previsione di misure di carattere interno dal momento che la categoria dei legittimati a chiedere asilo è assai piu' ampia di coloro che invece hanno diritto al riconoscimento della protezione internazionale proprio in ragione delle indicazioni specifiche poste dalle previsioni sovranazionali. In altre parole oggi, con l'incardinamento dell'asilo nella disciplina in materia di rifugiati e piu' in generale in quella inerente il riconoscimento di altre forme di protezione umanitaria si è in pratica assistito ad una sorta di trasformazione di questo diritto da costituzionale a convenzionale.

Con riferimento alla normativa vigente, l'adozione da parte del Consiglio dell'Unione Europea della Direttiva 2003/9/CE[54] recante "norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri" si configura come il primo tassello del progetto politico di costruzione di un regime europeo comune in materia di asilo (Ceas), così come convenuto durante i lavori del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, progetto che inizierà a prendere forma immediatamente dopo l'entrata in vigore del trat-

[54] Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

tato di Amsterdam nel maggio 1999[55], che interverrà in misura sostanziale nel quadro europeo in materia di immigrazione con l'introduzione della "comunitarizzazione" della materia di "visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" e incorporamento dell'*acquis* di Schengen nel Titolo IV del Trattato CE (artt. 61-69), ovvero attribuendo alla Comunità la competenza ad adottare norme in materia, mantenendo nel terzo pilastro la cooperazione in materia di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale. In pratica, con questo Trattato la materia dell'asilo è diventata oggetto di una politica comunitaria orientata ad "armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri" sulla base di "norme minime comuni". Più specificatamente, viene stabilita per la prima volta una competenza della Comunità in materia di asilo e creata la base giuridica per l'adozione di norme comunitarie (ex articolo 63, n. 1 e n. 2 Trattato CE) sulle quali si è innestato il processo volto alla creazione di un regime comune europeo in materia di asilo, attraverso l'adozione di standard minimi di riferimento omogenei e l'obbligo per gli Stati di adeguare i propri ordinamenti al fine di conseguire un'armonizzazione sostanziale e procedurale degli assetti normativi nazionali Con la "comunitarizzazione" vengono ad essere trasferite, in maniera progressiva, dal terzo al primo pilastro diverse materie: il controllo delle frontiere; il rilascio dei visti; la circolazione dei cittadini di Paesi terzi all'interno del territorio comunitario; le misure in materia di asilo (competenza ad esaminare le domande di asilo, norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sull'attribuzione della qualifica di rifugiato, sulla concessione o revoca dello status di rifugiato); le misure applicabili a rifugiati e sfollati (protezione temporanea, equilibrio degli sforzi fra gli Stati che ricevono i rifugiati e sfollati); le misure in materia di politica di immigrazione (condizioni di ingresso e soggiorno, rilascio di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno; compresi quello per ricongiungimento familiare); l'immigrazione e il soggiorno irregolare compreso il rimpatrio degli irregolari; le misure relative al soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui risiedono

[55] In tema: C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione Europea in materia di visti, asilo e immigrazione,* in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 2, 2010; S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, Anci-Cittalia, Comunicare, 2010.

legalmente[56]. Tale formulazione muove dal presupposto che la realizzazioni della libera circolazione delle persone sia strettamente collegata all'esigenza di combattere la criminalità organizzata e alla necessità di rafforzare la collaborazione tra le autorità amministrative e giudiziarie dei Paesi membri. Questo approccio ha, peraltro, valso all'Unione l'accusa di avere posto in essere un sistema essenzialmente repressivo dei diritti dei migranti e poco attento alla tutela effettiva dei loro diritti.

Il Titolo IV del Trattato di Amsterdam si occupa anche della regolamentazione dei visti di ingresso e della soppressione dei controlli alle frontiere interne, sia per i cittadini comunitari che per i cittadini provenienti da Paesi terzi. Particolare importanza riveste l'art. 63 del Trattato che incorpora all'interno del sistema di libera circolazione delle persone la normativa in materia di trattamento e tutela dei rifugiati, stabilendo che entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio dovrà adottare norme precise in materia di competenza ad esaminare le domande di asilo, ammissione e trattamento dei richiedenti asilo nei territori degli Stati membri, specifiche procedure sul riconoscimento dello status di rifugiato, nonché criteri e modalità per consentire la libera circolazione di cittadini di Paesi terzi in situazione di soggiorno regolare in uno degli Stati Membri. L'art. 63 fa peraltro esplicito riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed al Protocollo aggiuntivo del 1967, assumendo così di fatto i principi ed i diritti sanciti in tali atti all'interno della legislazione dell'Unione Europea

[56] A tale proposito infatti si esprime l'art. 61 del Titolo IV del Trattato di Amsterdam, ove si afferma che: "Allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio adotta: a) entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'articolo 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, a norma dell'articolo 62, paragrafi 2 e 3 e dell'articolo 63, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 2, lettera a), nonché misure per prevenire e combattere la criminalità a norma dell'articolo 31, lettera e) del trattato sull'Unione europea, b) altre misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi, a norma dell'articolo 63, c) misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, come previsto all'articolo 65, d) misure appropriate per incoraggiare e rafforzare la cooperazione amministrativa, come previsto all'articolo 66, e) misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione in conformità alle disposizioni del trattato sull'Unione Europea. Cfr: E. Benedetti, *Il diritto d'asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Milano, Cedam, 2010.

e riconosce l'importanza di stabilire i criteri per l'ammissione e l'assistenza di particolari categorie di individui impossibilitati a tornare nel paese di origine e bisognosi di tutela internazionale anche alla luce del principio di solidarietà e all'esigenza di una condivisione e suddivisione tra i Paesi membri degli oneri derivanti da un eventuale afflusso massiccio di rifugiati o sfollati. Le delibere adottate dal Consiglio in tali materie conservano ovviamente, ai sensi dell'art. 64, il limite imposto dal mantenimento dell'ordine pubblico e dalla salvaguardia della sicurezza interna dei Paesi membri. Tale articolo al 2° comma prevede anche che nell'ipotesi in cui uno o più Stati membri debbano affrontare situazioni di emergenza caratterizzate dall'afflusso improvviso; di cittadini di paesi terzi, il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, possa adottare misure temporanee di durata non superiore a sei mesi a beneficio degli Stati membri interessati. Il Trattato di Amsterdam, perciò allarga considerevolmente le competenze dell'Unione Europea in materia di immigrazione dando inizio al processo di armonizzazione delle legislazioni in materia di asilo, pur nel quadro complessivo di una situazione definita dalla persistenza di resistenze importanti da parte degli Stati relativamente alle materia dell'immigrazione e dell'asilo. Di fatto con il Trattato di Amsterdam sono state poste le basi per la regolamentazione del fenomeno migratorio e dei richiedenti asilo a livello comunitario. Tuttavia le difficoltà incontrate dai paesi europei nel processo di definizione di regole comuni in materia di asilo hanno reso evidente l'entità delle differenze all'interno dei diversi ordinamenti anche in relazione al modo di l'istituto dell'asilo.

La tematica del diritto di asilo viene ripresa nel Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore nel febbraio 2003 che modifica in minima parte le disposizioni in materia di asilo previste dal Trattato di Amsterdam. L'innovazione principale consiste nel prevedere per le questioni inerenti ai visti, all'asilo, all'immigrazione e alle altre politiche collegate alla libera circolazione delle persone il passaggio parziale e differito dall'unanimità alla maggioranza qualificata, utilizzando vari strumenti (modifica dell'articolo 67 CE, protocollo o dichiarazione politica) e in base a varie condizioni (sia a partire dal maggio 2004, sia dopo l'adozione di una legislazione comunitaria che definisca le regole comunitarie e i principi essenziali regolanti tali politiche). L'applicazione della maggioranza qualificata, infatti, risulta essere rinviata nel tempo senza intervenire su elementi essenziali di tali politiche come le condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi (art. 63.3a). Si tratta in definitiva di un Trattato

che, pur non modificando nella sostanza le disposizioni in materia di asilo già vigenti, nella previsione della possibilità di adottare il criterio delle maggioranze qualificate per approvare alcune decisioni ha contribuito di fatto allo snellimento del processo di *decision making* senza però riuscire ad intaccare la tradizionale tendenza da parte degli Stati Membri nel trasferire competenze di questa rilevanza a livello comunitario[57].

Le disposizioni contenute nella Direttiva 2003/9/CE, applicabili nei confronti di tutti i cittadini di paesi stranieri e gli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro purché autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, sono volte a garantire ai richiedenti un tenore di vita omogeneo in tutti gli Stati membri e ad impedire i movimenti di questo segmento immigratorio in relazione all'esistenza di legislazioni di riferimento assai diverse all'interno dei singoli Paesi. È esclusa la loro applicazione nelle situazioni previste nell'altra Direttiva di riferimento, la 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 riguardante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati stranieri che non possono tornare nel proprio Paese d'origine in condizioni sicure e stabili a causa della situazione nel Paese stesso[58].

---

[57] Nella prima fase, sono stati numerosi gli atti comunitari adottati atti in materia d'asilo. Più specificamente si tratta di 4 direttive specifiche e due regolamenti, che compongono il c.d. sistema di Dublino: il Regolamento CE 2725/2000 (cd. Regolamento Eurodac) che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino e il relativo Regolamento di applicazione (CE 407/2002); la Direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati; la Direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; il Regolamento CE 343/2003 (cd. regolamento Dublino) che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro Competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo e il relativo regolamento di applicazione (1560/2003); la Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; la Direttiva 2005/85/CE sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

[58] Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Oltre alle due direttive sopra richiamate, nella prima fase del processo di costruzione del Sistema comune europeo di asilo compresa tra il 1999 e il 2005, il quadro giuridico riferibile a questa materia si è caratterizzato per l'adozione di norme minime comuni relativamente all'attribuzione della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, (Direttiva 2004/83) e alle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (Direttiva 2005/85), nonché di due regolamenti, il primo per il confronto delle impronte digitali (CE 2725/2000 cd. Regolamento Eurodac)[59] e il secondo volto a stabilire i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (CE 343/2003 cd. regolamento Dublino)[60].

Nel Programma dell'Aja adottato nel novembre del 2004[61] nell'ambito del quale si delineavano gli orientamenti politici generali per la pianificazione legislativa e operativa nel quadro dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia fino al 2009, la Commissione veniva invitata a concludere nel 2007 la valutazione degli strumenti giuridici predisposti nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010. Entro tale disegno si inseriscono anche la creazione di una procedura comune di asilo e di uno *status* uniforme per i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria. Il potenziamento della cooperazione pratica fra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo apparivano comunque essere obiettivi fondamentali. L'intento perseguito era quello di raggiungere un "livello comune di protezione più elevato e comunque più uniforme all'interno dell'Unione Europea garantendo, nel contempo, una maggiore solidarietà tra gli Stati membri". Nel giugno 2008 con la comunicazione "Piano strategico sull'asilo

---

[59] Con tale meccanismo è possibile accertare se il richiedente ha già inoltrato domanda in un altro Stato.

[60] A tal fine sono stati definiti vari criteri di attribuzione che privilegiano le esigenze di unità familiare per poi designare, quale Stato membro responsabile, quello che ha concesso un titolo di soggiorno o un visto di ingresso, ovvero, come per lo più si verifica, il primo Stato membro nel quale lo straniero abbia irregolarmente fatto ingresso.

[61] *Programma dell'Aja: Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea*, adottato il 5 novembre 2004.

– Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea"[62] da un lato veniva messo l'accento sulla necessità di "focalizzare i bisogni e gli interessi primari dei cittadini e di ogni persona di cui l'Unione europea ha la responsabilità, assicurando il rispetto dei diritti fondamentali e la libertà e garantendo, nel contempo, la sicurezza in Europa", dall'altro venivano definite le tappe della seconda fase di completamento del sistema comune europeo d'asilo, già anticipate, seppur in via parziale, nel Piano di azione del Consiglio e della Commissione del 10 maggio 2005[63].

Se con la "Direttiva accoglienza" l'Unione europea ha inteso fissare condizioni di accoglienza normalmente sufficienti a garantire ai richiedenti asilo "un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri", con l'adozione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 ed il relativo provvedimento d'attuazione all'interno del nostro ordinamento di cui al D.lgs 19 novembre 2007 n. 251 (entrato in vigore il 19 gennaio 2008) recante *Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale*, *nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta* a cui ha fatto seguito la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 1 dicembre 2005 recante *Norme per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* recepita nel nostro ordinamento con D.lgs 28 gennaio 2008 n. 25, successivamente modificato dal D.lgs 3 ottobre 2008 n. 159 *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione delle direttive 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, vengono previste e regolamentate in termini generali due diverse forme di tutela relativamente alla protezione internazionale riconosciute in tutti i paesi dell'Unione Europea, ovvero lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 e la protezione sussidiaria.

---

[62] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 17/06/2008, *Piano strategico sull'asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea* – COM(2008) 360.

[63] Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo*, Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della liberta, sicurezza e giustizia*, 10 maggio 2005.

Nel 2007, la pubblicazione del *Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*[64], anticipa la comunicazione della Commissione del giugno 2008 dedicata al tema *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti* nonché l'adozione del *Piano strategico sull'asilo*[65]. In questo documento vengono presentate le misure che dovrebbero portare a termine la seconda fase della costruzione del Sistema comune europeo di asilo entro il quale rientra anche l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo[66] con compiti di coordinamento delle attività di cooperazione pratica nonché di promozione di azioni di solidarietà nei confronti di quei Paesi che, per questioni soprattutto di natura geografica o geo-politica, possono risultare essere sottoposti ad un peso eccessivo sotto il profilo della pressione migratoria.

Per dare attuazione a quanto previsto nel Piano strategico, la Commissione Europeaha recentemente avviato un ampio progetto di riforma prospettando l'abrogazione o la modificazione sostanziale della normativa fino ad oggi adottata[67] allo scopo sia di migliorare il quadro giuridico riferibile

---

[64] COM (2007) 301 definitivo. Nel corso della seconda fase, (giugno 2007) la Commissione Europeaha pubblicato un Libro Verde nel quale, tenendo conto degli impegni sottoscritti a Tampere sono indicate le linee del futuro assetto del Sistema comune europeo di asilo (Ceas – Common European Asylum System). Nel Libro Verde viene sottolineata l'importanza di adottare un'impostazione integrata e globale della politica di asilo adoperandosi per migliorare gli aspetti procedurali dal momento della presentazione della domanda fino all'individuazione di una soluzione duratura per coloro che hanno bisogno di protezione internazionale. Tale esigenza viene sottolineata anche in considerazione dell'insufficiente livello di avvicinamento delle norme nazionali; della mancata applicazione tra gli Stati membri del principio di solidarietà (*burden sharing*), sotto il profilo della divisione delle responsabilità e degli oneri; delle divergenze in ordine all'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e della necessità di considerare con una diversa attenzione la casistica concernente le situazioni di vulnerabilità e di definire gli standard concernenti il trattamento medico e psicologico per le persone traumatizzate, per le vittime di tortura o di tratta predisponendo condizioni materiali di accoglienza adeguate. Tali criticità potrebbero essere superate secondo la Commissione attraverso l'effettivo recepimento in ciascuno Stato membro di una procedura unica di asilo "che abbia un effetto vincolante e che determini la più generale uniformità dello status".

[65] COM (2008) 360 definitivo.

[66] Regolamento (UE) N. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19/05/2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 29.5.2010.

[67] Nel dicembre 2008 la Commissione ha adottato le proposte di modifica di tre degli strumenti legislativi vigenti nell'ambito del Sistema comune europeo d'asilo quali la Di-

alla protezione internazionale, definendo standard di garanzia più elevati e più puntuali per favorire l'armonizzazione effettiva delle legislazioni dei singoli paesi e accrescere le tutele nei confronti dei richiedenti asilo mediante un livello di integrazione delle prassi adottate a livello interno più elevato, sia di tener in maggior considerazione le esigenze che possono esprimere i singoli governi di fronte a situazioni emergenziali che possono richiedere un maggior sforzo da parte degli Stati Membri e delle stesse istituzioni europee.

Vi è inoltre da considerare che il 1° gennaio 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona[68] nell'ambito del quale la materia dell'asilo è disciplinata nel nuovo Titolo IV della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea al Capo 2, specificamente dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione". In particolare, l'art. 78 TFUE riformulando l'articolo 63, parr. 1 e 2 e l'articolo 64, par. 2, del TCE, con qualche variazione espressamente qualifica la politica di asilo come comune e richiama come limiti vincolanti il principio di non respingimento e la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, della quale l'Unione non è parte ma ne sono parti tutti gli Stati membri. Per la prima volta inoltre trova espressa menzione l'asilo europeo quasi a sottolineare le caratteristiche peculiari della protezione internazionale in ambito comunitario rispetto alle altre aree geopolitiche del mondo[69]. L'art. 78 di questo trattato stabilisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura ordinaria, adottano le misure" riguardanti un Sistema comune europeo di asilo con particolare riferimento: 1) allo status uniforme sia in materia di asilo che di protezione sussidiaria; nonché alle relative procedure comuni

---

rettiva accoglienze (COM (08) 815 definitivo); il Regolamento Dublino (COM(2008) 820) e il Regolamento che istituisce Eurodac, la banca dati contenente le impronte digitali dei richiedenti asilo e che perfeziona l'applicazione del Regolamento Dublino (COM (2008) 825 def). Nell'ottobre del 2009 sono state inoltre presentate la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), (COM(2009) 551), corredata dalla valutazione d'impatto, (SEC (2009) 1374) e la Proposta di modifica di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

[68] Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE n. C306 del 17 dicembre 2007.

[69] C. Favilli, *op. cit.*

per la concessione e la revoca; al sistema comune di protezione degli sfollati; 2) ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda; 3) alle norme riguardanti l'accoglienza e al partenariato e cooperazione con gli Stati terzi al fine di gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea[70]. Il paragrafo 3 dell'articolo 78 prevede inoltre, la possibilità di adottare misure temporanee a beneficio degli Stati che "debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi".

Senza dubbio il Trattato di Lisbona decreta il passaggio effettivo da un sistema di armonizzazione minimo ad un regime orientato all'uniformità su tutto il territorio dell'Unione. Benché questo processo non possa dirsi ancora completato appare del tutto evidente che il cammino verso l'obiettivo di adottare un regime comune in materia di asilo incrementando il livello di integrazione legislativa e perfezionando la cooperazione politica trova conferma anche nel Programma di Stoccolma, un documento che forse appare essere connotato in modo più netto dalle tradizionali esigenze di compromesso prodotte dal meccanismo della cooperazione intergovernativa piuttosto che dai principi introdotti dal Trattato di Lisbona, ad ulteriore testimonianza delle resistenze con cui gli Stati tendono a guardare alla normativa e alla politica comunitaria quando queste concernono materie ritenute essenziali per l'esercizio della potestà autoritativa su una determinata comunità territoriale[71].

5. Richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta: una divisione non sempre possibile

Per avere un'idea della dimensione quantitativa dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea è possibile riferirsi ai dati raccolti dall'Unhcr[72]. Nel 2010 il numero di domande di protezione internazionale

---

[70] Articolo 78.2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

[71] C. Favilli, op. cit. Della stessa autrice anche *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, Scheda pratica (Aggiornata al 10.12.2009), on line al sito web: www.asgi.it.

[72] Unhcr, *Asylum Level and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non European countries*, marzo 2011, on line al sito web: www.unhrc.org.

registrate nell'insieme dei 27 paesi UE ammonta a 235.900, percentualmente il 5% in meno del 2009 quando le richieste erano state 247.300. Per quanto concerne l'esame delle domande, il Rapporto dello Sprar relativo al 2009/2010 segnala l'assunzione di 317.505 decisioni in merito alle richieste valutate nel 2009. Di queste, 228.600 sono state assunte in primo grado, mentre per 88.900 esiti i richiedenti protezione internazionale hanno presentato appello. Le decisioni prese in occasione della prima istanza hanno portato alla concessione di una forma di protezione in 61.700 casi, mentre un ulteriore 17.100 ha ottenuto un permesso di soggiorno a seguito della decisione in appello. Il tasso di riconoscimento dei richiedenti asilo, vale a dire la quota di decisioni positive sul numero totale delle decisioni, è stata del 24,8% a livello europeo, e più precisamente del 27% per le decisioni di primo grado e del 19% per le decisioni prese in appello[73]. Nel 2010, le domande di asilo ricevute dagli Stati membri sono passate da 266.400 nel 2009 a 257.815 registrando un lieve calo del 3%. La diminuzione più significativa concerne i richiedenti ammessi in Polonia, Italia, Ungheria e Malta di contro ad un aumento significativo in Germania, Belgio e Svezia. Per quanto riguarda le nazionalità, nel 2010, i richiedenti protezione internazionale nei paesi UE provenivano principalmente, in ordine di importanza, dall'Afghanistan (20.580), dalla Russia (18.500), dalla Serbia (17.715, Kosovo15 escluso) dall'Iraq (15.800) e dalla Somalia (14.350).

Nello stesso anno sono stati 55.095 i permessi per status di protezione nell'Unione concessi in primo grado (rifugiati, protezione sussidiaria o umanitaria), percentualmente questo significa che nel 25% dei casi il titolo di soggiorno è stato rilasciato sulla base di una decisione presa in primo grado[74]. Per quanto concerne il 2011, è evidente che a fronte dell'instabilità collegata alle proteste nella regione mediorientale e nordafricana e alle profonde implicazioni geopolitiche che ne sono derivate i dati sulle domande di protezione internazionale in Europa nel corso dell'ultimo anno indicano un aumento significativo, a partire dall'Italia, dove, durante il primo semestre del 2011, è stato registrato un incremento del 102% rispetto allo stesso

[73] Sprar, Rapporto 2009/2010, A Caldarozzi, M. Giovannetti, R. Milano (a cura di) *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Ottobre 2010, on line al sito web: www.sistemacentrale.it.

[74] Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo* (2010), op. cit.

periodo di riferimento dell'anno precedente. Più in generale le ultime rilevazione dell'Unhcr effettuate su 44 paesi industrializzati evidenziano un trend in crescita negli Stati membri dell'UE del 13% nel primo semestre 2011, periodo nel quale sono state presentate 123.400 domande (a fronte delle 109.500 dello stesso periodo del 2010). La crescita riguarda evidentemente per lo più richieste presentate da persone provenienti della Tunisia e dalla Libia in Italia, Malta e Turchia[75].

Sul piano pratico, oggi in Italia, sulla base di un ordine di prevalenza o di importanza astrattamente ideale, ricorre anzitutto l'ipotesi in cui gli stranieri che abbiano il ragionevole timore di essere perseguitati individualmente, si vedano riconosciuti lo status di rifugiato, in termini concreti un permesso di soggiorno della durata di cinque anni rinnovabile, al quale si combinano tutta una serie di diritti elencati nella normativa internazionale di riferimento. A questi si vanno ad aggiungere quei soggetti che, pur non avendo i requisiti previsti per ottenere lo status di rifugiato corrano il rischio di subire un danno grave in caso di rientro nel paese di origine a causa di condanne a morte, torture, pene o trattamenti inumani o degradanti ovvero delle conseguenze derivanti ai civili da un conflitto armato internazionale o interno. In questo caso è possibile beneficiare di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria della durata di tre anni convertibile, in fase di rinnovo, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a condizione che la richiesta di conversione venga presentata prima della scadenza della validità del precedente permesso; l'interessato sia in possesso di un documento d'identità, passaporto o titolo di viaggio e abbia un contratto di lavoro o una attività autonoma.

Infine, per quanto concerne il dato nazionale, per coloro che non possono ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato o la protezione sussidiaria, la competente Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, ove ritenga sussistano gravi ragioni di carattere umanitario, trasmette gli atti al questore per un eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex comma 6 art. 5 TU n. 286. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, opzione che sul piano della rilevanza numerica appare essere di fatto sempre meno residuale, ha

[75] Unhcr, *Asylum Level and Trends in Industrialized Countries, First Half 2011. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non European countries*, ottobre 2011, on line al sito web: www.unhrc.org.

la durata di un anno e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro alle stesse condizioni indicate per la protezione sussidiaria. Tutti coloro che avevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007 (19 gennaio 2008), al momento del rinnovo hanno ricevuto un titolo di soggiorno per protezione sussidiaria. Con riferimento a questo titolo vi è da sottolineare che esso ha oggi forza di legge e costituisce attuazione dell'articolo 6 comma 4 della Direttiva rimpatri 2008/115 CE che consente agli Stati Membri il rilascio, anche in caso di già avvenuta decisione di rimpatrio, di un titolo di soggiorno per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura valutabili caso per caso quando l'espellendo adduca gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento[76].

L'andamento delle domande per l'ottenimento della protezione internazionale presentate in Italia nel corso degli ultimi 10 anni ha fatto registrare un ritmo discontinuo, in diminuzione dal 2000 al 2005 dopo l'alto numero di istanze presentate nel '99 da cittadini provenienti dal Kosovo e in aumento significativo sino al 2008, per poi fare ritorno nel 2009 ad un livello simile a quello registrato nel 2001. Il 2010, definito da alcuni "l'anno nero dell'asilo", ha si è caratterizzato per un drastico calo delle domande dei richiedenti protezione dal nostro paese. Se nel 2008 si trattava di oltre 31.000 persone, nel 2009 le domande si sono quasi dimezzate (17.603 ovvero -42,3% rispetto al 2008). Alla fine del 2010, i rifugiati in Italia erano poco più di 56.000, mentre il numero delle nuove istanze di asilo inoltrate alle Commissioni territoriali sono state inferiori all'anno precedente del 31%, ovvero 12.1217. A questo proposito vi è però da evidenziare che mentre le domande di protezione internazionale sono andate contraendosi nell'ultimo biennio, la domanda di accoglienza, al contrario, è incrementata a causa del numero di arrivi dei migranti richiedenti protezione nell'anno 2008. Infatti, considerando i dati relativi alle domande di accoglienza rispetto alle opportunità di ricezione del Sistema, le persone segnalate al Servizio centrale dello Sprar ancora in attesa di sistemazione erano più di 1.000 nel 2009, mentre alla fine del 2010 – anno in assoluto con la minore intensità di arrivi via mare – il numero

[76] G. Savio, *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno XIII, n. 3, 2011. Nello stesso volume, per quanto concerne il caso italiano: A. Liguori, *L'attuazione della direttiva rimpatri,* op. cit.

di richiedenti e titolari di protezione internazionale segnalati e non accolti nello Sprar è salito ad oltre 2.500[77].

In Italia, nel 2009 le domande esaminate dalle Commissioni Territoriali sono state 22.875. Per 8.550, ovvero per il 37,30% sul totale vi è stata una valutazione positiva. A 2.150 soggetti è stato riconosciuto lo status di rifugiati, a 4.920 è stata accordata la protezione sussidiaria, mentre 1.480 persone hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari[78]. Con riferimento al numero dei richiedenti protezione internazionale va notato che, nel nostro paese negli ultimi anni, ed in particolare nel biennio 2007-2008, ad un aumento di migranti sbarcati lungo le nostre coste, ha corrisposto un aumento delle domande di protezione internazionale. A questo proposito basti pensare che nel 2008, l'Italia ha registrato un forte aumento nel numero degli arrivi via mare dei migranti (+80,7%) sulle coste siciliane ed adriatiche ed una crescita consistente dei richiedenti asilo (+121%)[79]. La stessa tendenza, ma orientata nella direzione contraria, è rilevabile nel biennio successivo, nel corso del quale, unitamente ad una diminuzione del 90% di migranti approdati sulle coste italiane dall'inizio dei respingimenti

---

[77] Sprar, R*apporto 2010/2011*, op. cit.

[78] Sprar, R*apporto 2009/2010*, op. cit.

[79] È lo stesso Ministero dell'Interno in un documento aggiornato al 31 dicembre 2009 (on line al sito web del Ministero dell'Interno: http://www.interno.it) nel quale si riportano i dati della lotta all'immigrazione clandestina ad evidenziare la repentinità dei cambiamenti riscontrati nell'utilizzo delle rotte marittime. Nel 2007 i clandestini giunti in Italia via mare risultano essere 20.455 a fronte di un aumento percentuale pari all'81% nel 2008 con 36.951 ingressi e di una riduzione del 74% nel 2009, anno nel quale i soggetti sbarcati sulle nostre coste risultano essere 9.573. Tra i beneficiari dello SPRAR, i migranti sbarcati sulle coste italiane erano il 79% nel 2007, il 76% nel 2008 e il 67% nel 2009. In proposito si vedano i *Compendi statistici annuali* del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati disponibili on line al sito web: http://www.serviziocentrale.it. Per quanto concerne il 2010, dati relativi ai soggetti accolti nel sistema Sprar evidenziano immediatamente come l'utilizzo delle rotte marittime costituisca la modalità prevalente con cui giungono nel nostro territorio i soggetti richiedenti protezione internazionale. Nel 2010 le persone accolte nello Sprar sono entrate in Italia via mare nel 60% dei casi, attraverso una frontiera aeroportuale nel 15%, da una frontiera terrestre nel 9%, mentre il 5% è arrivato da Paesi europei o è rientrato in Italia in base al Regolamento Dublino II. Il 4% è rappresentato da bambini nati sul territorio italiano (180 bambine e bambini nati in Italia da madri accolte nello Sprar nel 2010). Dati riportati nell'ultimo Rapporto dello Sprar, (A. Caldarozzi, M. Giovannetti, a cura di), R*apporto annuale del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati, 2010/2011*, op. cit.

verso la Libia, (3.185 persone giunte sulle coste italiane contro le 31.281 dell'anno precedente), si è registrata una parziale tendenza al decremento nelle domande di asilo[80].

Nel corso del 2010, la maggior parte delle persone che hanno presentato richiesta di protezione internazionale provenivano dall'Africa (4.284), Europa (4.018) e Asia (3.560), e segnatamente, in ordine decrescente, dalla ex-Jugoslavia (2.249), Nigeria (1.632), Pakistan (1.115), Turchia, Afghanistan, Iraq, Ghana, Iran, Costa d'Avorio e Bangladesh. Le istanze esaminate complessivamente dalle Commissioni territoriali nel corso del 2010 sono state 14.042: per 3.883, ovvero il 27,6% dei richiedenti, è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale, ed in particolare lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra a 2.094 stranieri e la protezione sussidiaria ad altri 1.789. Se a questi aggiungiamo coloro per i quali è stato proposto, a seguito del non riconoscimento di protezione internazionale, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (che ha riguardato 3.675 casi), l'esito "positivo" delle domande in termini di riconoscimento di una qualche forma di protezione è stato del 53,7%. Gli irreperibili, pari a 520, se sommati alle decisioni di non riconoscimento (/4.898) rappresentano oltre il 37% sul totale delle istanze. Rispetto al 2009, stante la differenza nell'ammontare delle istanze esaminate (23.944 l'anno precedente e 14.042 nel 2010), gli esiti "negativi" sono diminuiti (dal 51,8% al 37%), così come si è registrata una diminuzione degli esiti "positivi" dal 31,7% al 27,6% ma aumentate sensibilmente le protezioni umanitarie (dal 9% al 26% nel 2010)[81].

Con riferimento a questo biennio vanno svolte alcune considerazioni generali sui mutamenti sopravvenuti sulle caratteristiche della popolazione di richiedenti asilo e rifugiati giunti in Italia in questo periodo. Si è soprattutto rilevata l'emersione di un numero significativo di situazioni, segnalate sia dai territori che dai centri governativi (Cara), relative alle condizioni psichiche e psicologiche, a gravi malattie invalidanti, di persone anche vittime di violenza e di tortura. Questo aumento importante nella casistica di soggetti che presentano particolari situazioni di vulnerabilità ha reso complessa la ricerca di posti con servizi specifici all'interno dello Sprar,

---

[80] Ministero Interno, *Immigrazione clandestina. I risultati del governo Berlusconi*, 31 dicembre 2009, on line al sito web: http://www.interno.it.

[81] Sprar, *Rapporto 2010/2011*, op. cit.

soprattutto per coloro che presentavano problematiche legate al disagio mentale. Complessivamente il Sistema di protezione ha potuto così contare su 3.146 posti di accoglienza che, nel corso del 2010, hanno garantito la presa in carico di un totale di 6.855 beneficiari, tra richiedenti e titolari di protezione internazionale. A fronte di 6.852 segnalazioni ricevute, le persone che nel 2010 hanno fatto ingresso per la prima volta in accoglienza sono state 2.886, pari al 42% delle 6.855 persone complessivamente accolte nel Sistema di Protezione e ad analoga percentuale delle segnalazioni (in totale 6.852). Nel 2010 sono usciti dall'accoglienza Sprar 2.755 beneficiari. Il 43% di loro risulta aver portato avanti il proprio percorso di integrazione; il 20% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa; il 32% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza, il 4% è stato allontanato, l'1% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito[82].

Per quanto concerne il 2011, vi è da considerare che l'emergenza umanitaria venutasi a creare a seguito delle crisi politica che ha interessato alcuni paesi della sponda sud del Mediterraneo ha comportato un aumento dei flussi di migranti provenienti dalla Tunisia e dalla Libia determinando un significativo incremento degli sbarchi di cittadini stranieri nel nostro paese dopo il ridimensionamento quantitativo registrato nel biennio 2009/2010 (poco più di 13.900 unità nel biennio rispetto ai 37.000 del 2008). Stando ai dati disponibili, dall'inizio dell'anno a settembre 2011, risultavano essere 60.656 i cittadini stranieri giunti via mare e sbarcati sulle coste italiane (di cui 51.596 sulle isole Pelagie). Tale cifra raggiungeva a dicembre 2011, secondo stime sicuramente vicine al dato reale quota 65.000. Questo aumento delle presenze di arrivi via mare di soggetti stranieri provenienti da zone attraversate da crisi politiche complesse e da situazioni di conflitto ha comportato anche un aumento delle domande di protezione internazionale. Secondo il rapporto dell'Unhcr "Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries", nel primo semestre di quest'anno (dal 1 gennaio al 30 giugno 2011) sono state presentate 198.300 domande di asilo, ovvero il 17% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e l' l'Europa ha registrato il numero più alto di richieste pari al 73% di tutte le quelle presentate nei paesi industrializzati. In particolare in Italia sono state registrate, durante il primo semestre del

[82] Sprar, *Rapporto 2010/2011,* op. cit.

2011, 10.860 domande di asilo corrispondenti ad un incremento del 102% rispetto allo stesso periodo di riferimento dell'anno precedente.

Questa situazione ha comportato una serie significativa di ricadute sull'apparato dell'accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo nel nostro Paese determinando una diversificazione degli interventi e una riformulazione della tipologia dei sistemi di accoglienza a seguito dell'emanazione di un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 2011, nel quale si è dichiarato "lo stato di emergenza nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa" e dell'ordinanza n. 3933 del presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile, con la quale al Dipartimento della Protezione Civile è stata affidata l'attuazione di un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti e nominato il capo Dipartimento commissario delegato per "fronteggiare lo stato di emergenza"[83]. In pratica allo Sprar e ai Cara si è aggiunta una rete d'accoglienza regionale attivata con le risorse della Protezione civile che assiste oggi (novembre 2011), nelle varie strutture individuate dalle Regioni 22.216 migranti. Come si fa notare nello stesso Rapporto dello Sprar 2010/2011 sulla base di una serie di considerazioni formulate nell'ultimo Rapporto della Caritas sulle migrazioni[84], con queste disposizioni, si è di fatto reso operativo terzo sistema di accoglienza, "in cui i beneficiari usufruiscono di tipologie e livelli di servizi molto diversificati che lasciano spazio a possibili interruzioni di percorsi o a trasferimenti non coordinati da una struttura ad un'altra o comunque ad un maggior mascheramento di tutte quelle situazioni di vulnerabilità di difficile emersione in contesti caratterizzati da strutture con un'ampia ricettività e dalla previsione di interventi realizzati in base a standard di accoglienza tra loro difformi e non personalizzati".

Il 2011 è senza dubbio l'anno che sotto il profilo della gestione degli arrivi dei migranti, soprattutto di quelli via mare, più si avvicina al 2008, anno cui verosimilmente, la questione della tutela dei richiedenti protezione

---

[83] Da questo momento, al Ministero dell'Interno (e nello specifico il Dipartimento libertà civili e immigrazione) – che ha competenze e responsabilità dirette per l'accoglienza dei migranti forzati, sia nella gestione ordinaria dei Cara e più ancora per le attività del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar) – si affianca un sistema di accoglienza straordinaria gestito dalla Protezione civile.

[84] S. Farotti, A. Galli, *Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati,* in *Rapporto Caritas, 2011* cit. in Sprar, 2010/2011, op. cit.

internazionale in relazione al problema delle gravi forme di sfruttamento e conseguentemente viceversa, ovvero del riconoscimento della protezione internazionale per le vittime di tratta, si è evidenziata per la prima volta in maniera inequivocabile a seguito sia dei fatti di Rosarno che hanno visto come protagonisti anche numerosi soggetti richiedenti o titolari di protezione internazionale, che dell'incidenza tra colori i quali hanno presentato domanda di asilo del numero di donne nigeriane giunte dalla Libia via mare, notoriamente un target significativo nella prostituzione straniera presente nei nostri territori collegata alla tratta[85].

È proprio in questo periodo peraltro che assume consistenza l'ipotesi che un certo numero di persone presenti domanda di protezione internazionale prima dell'ultimazione del processo di identificazione o comunque quando risulta essere assai improbabile possano essere già emersi eventuali indicatori di possibili situazioni di tratta rendendo così di fatto possibile solo la loro eventuale accoglienza e presa in carico nel quadro del sistema richiedenti asilo e non nell'ambito degli interventi previsti ai sensi dei progetti art. 18 TU 286/98 sull'immigrazione e/o art. 13 Legge 228/2003[86], vale a dire dei sistemi di protezione che il nostro legislatore ha specificamente previsto per la tutela degli stranieri coinvolti nel *trafficking*.

In altre parole si può affermare che una serie di circostanze legate all'emergere di gravi forme di sfruttamento, anche di tipo lavorativo e non prettamente sessuale e la consistenza della presenza femminile rispetto ad alcuni gruppi nazionali, hanno posto due questioni fondamentali relativamente al problema della tutela delle vittime della tratta nel quadro della normativa sui rifugiati: la prima concerne l'esame delle circostanza dalle quali può derivare un diritto a cercare e ricevere protezione internazionale in un paese terzo per questi soggetti; la seconda, più complessa della precedente, consiste nel capire se la condizione di soggetto trafficato o quella di persona a rischio di tratta in quanto tale, individualmente considerate, possono costituire la base per la formulazione di una domanda d'asilo e il

---

[85] Riferimenti alla presenza di potenziali vittime di tratta tra i richiedenti asilo in Italia nel 2008 anche in J. Bhabha, C. Alfirev, *Identification and Referral of Trafficked Persons to Precedures for Determining International Protection Needs*, Unhcr External Consultants, Division of International Protection Services, PPLAS/2009/03, Ottobre 2009, pag. 26, on line alla pagina web: http://www.hks.harvard.edu/cchrp/isht/pdf/UNHCR_Trafficking_Study_2009.pdf.

[86] *Ibidem*.

conseguente riconoscimento di un titolo di soggiorno collegato alla protezione internazionale.

Tale situazione, ha favorito in questi ultimi mesi una seppur timida e insoddisfacente riflessione tra gli operatori impegnati sul versante della protezione delle vittime di tratta e dei richiedenti asilo circa la necessità di comprendere meglio, non solo quali potrebbero essere le situazioni che possono rendere idonea l'indicazione alla persona trafficata o coinvolta in situazioni di grave sfruttamento di presentare domanda di protezione internazionale, ma anche come intervenire rispetto a quei soggetti che, già titolari di questa tipologia di permessi di soggiorno, potrebbero essere meglio tutelati nel quadro dei meccanismi specifici di protezione previsti per le vittime di tratta e di grave sfruttamento.

Si tratta di una problematica che per certi aspetti oltrepassa i limiti posti dal dato normativo, per investire direttamente ancora una volta anzitutto il problema della corretta identificazione degli stranieri fin dal momento del loro ingresso nel nostro paese, sia in un'ottica di salvaguardia dei loro diritti umani, sia sotto il profilo del funzionamento dei meccanismi di *referral* rispettivamente di richiedenti asilo e vittime di tratta, ovvero della loro strutturazione e del loro funzionamento alla luce delle sempre più evidenti sovrapposizioni tra movimenti migratori di carattere umanitario e attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina finalizzate al *trafficking,* nonché delle situazioni di grave sfruttamento che vedono coinvolti soggetti titolari o richiedenti protezione internazionale.

6. La centralità della protezione internazionale nel quadro delle politiche di contrasto della tratta e di tutela della vittime

Nel 2006 l'Unhcr ha adottato un documento[87] nel quale si propone di elucidare nella forma di Linee Guida alcuni passaggi fondamentali circa la possibilità di applicazione alle vittime di tratta dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 e del relativo Protocollo

[87] Unhcr, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, 2006.

addizionale del 1967[88]. Tale documento, per espressa precisazione dell'Unhcr, rappresenta un complemento *dell'Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* la cui ultima edizione è del 1992, di altri documenti quali le *Linee Guida sulla protezione internazionale relativamente alle persecuzioni di genere*[89], nonché di quelle dedicate a chiarire come debba interpretarsi la categoria di "appartenente ad un gruppo sociale" nel quadro della Convenzione stessa[90]. Successivamente all'adozione di questo documento, l'Unhcr in altre pubblicazioni di carattere ufficiale o in studi commissionati ad esperti[91], è

---

[88] *Convenzione sullo status dei rifugiati*, Adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite. Entrata in vigore internazionale il 22 aprile 1954.
Art. 1 A(2) Articolo 1. Definizione del termine "rifugiato"
Ai fini della presente Convenzione, il termine "rifugiato" si applicherà a colui: (….)
2) che, a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra. Nel caso di persona con più di una cittadinanza, l'espressione "del paese di cui è cittadino" indica ognuno dei Paesi di cui la persona è cittadino. Pertanto non sarà più considerato privato della protezione del paese di cui è cittadino colui che, senza valido motivo fondato su timore giustificato, non abbia richiesto la protezione di uno dei Paesi di cui ha la cittadinanza.

[89] Unhcr, *Guidelines on International Protection on gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (HCR/GIP/02/01).

[90] Unhcr, *Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 7 May 2002, HCR/GIP/02/02.

[91] Unhcr, *Human Trafficking and Refugee Protection: Unhcr's Perspective*, September 2009, Paper presentato in occasione della Conferenza ministeriale su "Towards Global EU Action Against Trafficking in Human Beings", Bruxelles 19-20 Ottobre 2009, on line alla pagina web: http://www.Unhcr.org/refworld/docid/4ae17da12.html; Unhcr, *Combatting Human Trafficking: Overview of Unhcr Anti-Trafficking Activities in Europe*, Dicembre 2005, on line alla pagina web: http://www.Unhcr.org/refworld/docid/43fd782d4.html; In proposito anche: Unhcr, *Consideration On The Issue Of Human Trafficking Froma a Perspective of International Refugee Law and Unhcr's Mandate*, Second Meeting of National Authorities on Human Trafficking (OAS), 25-27 March 2009, Buenos Aires, Argentina. Inoltre: M Riiskjaer, A. M. Gallagher, *Review of Unhcr's efforts to prevent and respond to human trafficking*, Unhcr, Pdes/

ritornato a considerare il tema della tratta con riferimento alla protezione internazionale relativamente ai profili di responsabilità collegati al mandato in base al quale opera, sia rispetto al garantire che i rifugiati, gli sfollati interni e gli apolidi non divengano vittime di tratta e che le persone trafficate non subiscano alcuna forma di persecuzione a seguito di rimpatrio e non siano esposte al rischio di ri-vittimizzazione[92] anche semplicemente sulla base del timore di essere ri-trafficate, sia che coloro i quali temono di essere trafficati e presentano domanda di asilo ai sensi degli strumenti internazionalmente vigenti in materia, siano riconosciuti rifugiati o, alla luce della normativa europea, siano destinatari di protezione sussidiaria.

Se questi aspetti in relazione al problema della protezione delle vittime di tratta sono quelli più immediatamente aderenti al mandato operativo assegnato a più riprese a questa organizzazione dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella realtà di oggi, per le modalità con cui il *trafficking* si attualizza, nonché per le implicazioni e le ricadute sulle vittime che le situazioni di grave assoggettamento e sfruttamento sono in grado di produrre, gli operatori che si occupano dei soggetti richiedenti protezione internazionale, compreso il personale dell'Unhcr, possono di fatto assolvere ad importanti compiti anche nelle attività di assistenza agli Stati nel garantire che le persone prive di documenti di identità siano in grado di dichiarare le loro generalità e la nazionalità di appartenenza, sia allo scopo di impedire lo sviluppo di situazioni individuali di apolidia, che in funzione del far emergere eventuali situazioni di specifica vulnerabilità come l'essere vittime o potenziali vittime di tratta.

È indubbio che attualmente, almeno a livello nazionale sembrano poterlo indicare alcune recenti vicende relative a situazioni di sfruttamento sia lavorativo che sessuale, il problema del *trafficking* incrocia quello della protezione internazionale non solo su un versante astratto[93].

2008/07, Settembre 2008, on line alla pagina web: http://www.Unhcr.org/48eb2ff82.html.

[92] In tema di ri-vittimizzazione v. A. Jobe, *The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the Iom Human Trafficking Database*, International Organization for Migration, 2010, on line al sito web: http://www.ungift.org.

[93] A questo proposito pare interessante la segnalazione presente nel sito web del Centro Italiano Rifugiati (http://www.cir-onlus.org) in data 22 dicembre 2011 che riporta una nota dell'agenzia Agenparl dell'Interpellanza presentata dall'Udc (1° firmatario Pezzotta) circa la necessità di aprire un'inchiesta sul traffico di profughi fuggiti di recente dal Corno d'Africa

L'ipotesi sempre più concreta e plausibile, come si accennava sopra, è quella che soggetti richiedenti asilo o titolari di permesso di soggiorno per motivi di protezione sussidiaria o rifugiati vengono a trovarsi in condizioni di disagio individuale così pesanti per cui il rischio di essere coinvolti in situazioni di riduzione in schiavitù, di tratta o comunque di grave sfruttamento è sempre più concreto. A questo proposito va sottolineato che non si intende qui esaminare le ragioni per cui queste circostanze sono di fatto possibili, nel senso che tutti i sistemi di presa in carico dei soggetti migranti appartenenti a gruppi vulnerabili in Italia, in questi anni, ognuno nell'ambito della propria specifica competenza e, seppur a fronte talvolta di lacunosità più o meno importanti, hanno saputo rispondere positivamente alle diverse situazioni di criticità, compatibilmente con le risorse economiche e umane disponibili e con le disfunzioni che i sistemi di *governance* preposti al coordinamento delle *policy* di riferimento presentano. Oggi però non si può ignorare come la specializzazione funzionale acquisita dagli operatori istituzionali e del privato sociale attivi, sia nell'ambito del sistema richiedenti asilo che in quello preposto alla protezione delle vittime di grave sfruttamento, possa manifestare dei limiti proprio nelle pratiche di intervento in mancanza di un meccanismo di coordinamento dei sistemi che permetta sulla base di un esame accurato delle vicende individuali, un corretto collocamento

---

o dall'Africa Sub-sahariana che coinvolga l'Interpol per risalire alla catena del fenomeno. Lo chiede al Ministro degli Affari Esteri, Giulio Terzi, e al Ministro dell'Interno, Anna Maria Cancellieri, "I profughi – spiegano i deputati – partono dai grandi campi di raccolta allestiti in Etiopia (che ospitano soprattutto eritrei) o nel Sudan (ancora eritrei, somali ed etiopi), dove sono arrivati dopo aver corso rischi pesantissimi e dove speravano che, riconosciuta a livello internazionale la loro condizione di rifugiati e perseguitati, potessero essere accolti in Europa entro un periodo di tempo ragionevole; a causa della lentezza e dalla sostanziale chiusura di quasi tutti i Governi occidentali questi profughi, nel tentativo di giungere in Europa risalendo il Sudan e l'Egitto per puntare poi verso il confine israeliano nel Sinai (Tunisia e soprattutto Libia e il Mediterraneo non erano vie praticabili con le rivolte esplose dall'inizio dell'anno), cadono nella rete di organizzazioni clandestine o singole guide che offrono il «passaggio» fino al confine israeliano per un compenso che va da mille a duemila euro, ma che spesso si rivelano emissari delle bande di predoni beduini che gestiscono il traffico di schiavi". L'Udc chiede anche di "sensibilizzare il Governo egiziano affinché consenta l'accesso nelle sue carceri alle organizzazioni umanitarie internazionali che si occupano dei profughi, per verificare la loro condizione di richiedenti asilo politico o di rifugiati" e di "modificare in Italia la politica dell'accoglienza, sulla base del sistema in vigore in Svezia".

delle soggettività destinatarie di misure di tutela finalizzate all'accoglienza, alla sicurezza individuale e all'integrazione sociale. In altri termini questo significa ad esempio, sul piano operativo, saper valutare se una persona trafficata può presentare domanda di protezione internazionale o se un soggetto titolare di questa tipologia di permessi di soggiorno coinvolto nelle situazioni di grave sfruttamento sia opportuno venga collocato nel sistema di protezione previsto per le vittime di tratta e eventualmente attraverso quali procedure e con che status, ovvero a che titolo.

Appare comunque del tutto logico ipotizzare che il possibile scivolamento di alcuni soggetti richiedenti protezione internazionale nei circuiti della tratta sia anzitutto ascrivibile al carattere ibrido delle migrazioni odierne e ovviamente alla vulnerabilità economica di fronte ad una possibile perdita del lavoro o a percorsi di integrazione non effettivamente riusciti o molto più banalmente, allo scarto temporale tra la manifestazione della volontà del richiedente di presentare domanda di asilo e la possibilità di usufruire di un'accoglienza, condizione subordinata all'effettuazione dei rilievi foto dattiloscopici e talvolta alla stessa verbalizzazione della domanda e conseguente rilascio della ricevuta del permesso di soggiorno, ed altre potenziali situazioni di difficoltà che di fatto espongono i richiedenti asilo ma anche i titolati di protezione internazionale agli stessi rischi in cui incorrono altre soggettività che compongono lo scenario delle migrazioni odierne[94]. Ovviamente se questa è l'ipotesi più plausibile nulla toglie che ve ne siano altre e che possano avere un certo rilievo.

È ad esempio il caso delle donne nigeriane (periodo 2008/09) rispetto alle quali si può affermare che le reti criminali dedite al *trafficking* abbiano utilizzato strumentalmente il sistema della protezione internazionale per agevolare l'ingresso delle vittime facendo loro credere che la regolarizzazione nel nostro paese sarebbe stata possibile – allora come anche in questi ultimi mesi - senza particolari difficoltà dietro pagamento di una somma

[94] Vi è da considerare comunque che la percentuale dei richiedenti asilo che accede ai progetti Sprar e a meccanismi di protezione in grado di sostenere queste soggettività nei percorsi di inclusione sociale è bassa. Si consideri ad es. che nel 2008 dei 31.097 richiedenti asilo solo 8412 sono le persone accolte nelle strutture dello Sprar. Le proporzioni cambiano significativamente nel 2009 in quanto su 17.603 domande presentate, 7495 persone risultano aver utilizzato i servizi offerti dallo Sprar, ma tale cifra va considerata sostanzialmente relativamente alla contrazione significativa registrata nel numero dei richiedenti.

di denaro, peraltro non computata nel debito che queste donne contraggono con le organizzazioni che ne favoriscono il trasferimento illegale al momento della partenza.

Il rischio di cui stiamo parlando cresce esponenzialmente se si considerano quegli individui ai quali qualsiasi forma di protezione dalla quale derivi il rilascio di un titolo che permette il soggiorno legale all'interno di un paese straniero sia stata negata, e che presumibilmente, sulla scorta di informazioni distorte ricevute da connazionali residenti in Italia, quando non fornite dalle stesse organizzazioni criminali dedite allo *smuggling*, o semplicemente perché giunti nel nostro paese in un momento diverso rispetto ad una fase in cui determinate circostanze politiche giustificavano il rilascio del permesso di soggiorno da parte delle Commissioni territoriali competenti, avevano ritenuto di potersi regolarizzare nel nostro territorio utilizzando questa via, perciò sottovalutando in realtà quegli elementi soggettivi e oggettivi che concorrono alla costruzione dei requisiti richiesti dalla normativa per poter ottenere questa tipologia di titoli di soggiorno.

Si osservino a questo proposito alcuni dati del Ministero dell'Interno[95] relativi agli esiti delle richieste di asilo negli ultimi anni con riferimento a soggetti di nazionalità nigeriana[96] dai quali emerge inequivocabilmente come le domande presentate da questo segmento di richiedenti non soddisfino in larga misura i requisiti previsti dalla normativa e vengano accolte con esito positivo in proporzioni del tutto limitate. Tale confronto può essere utile per smentire l'ipotesi che i soggetti di nazionalità nigeriana (ma si parla anche sempre più frequentemente dei ghanesi) attivi nella tratta ricorrano ai dispositivi della protezione internazionale nella quasi certezza di ottenere, a seguito della richiesta formulata quasi sempre nel momento di ingresso nel nostro paese, un permesso di soggiorno che renda legittima la loro presenza nel nostro paese allo scopo di rendere meno rischioso rispetto ai provvedimenti di espulsione l'esercizio della prostituzione alle donne e

[95] Dati disponibili on line alla pagina web del Ministero dell'Interno: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf.

[96] È importante ricordare che per quanto concerne la Nigeria, l'Italia ha sottoscritto nel settembre 2000 un accordo di riammissione che ha permesso un sensibile incremento dei respingimenti e delle espulsioni. Questo accordo, prevede tra l'altro un preciso impegno italiano, nei limiti delle disponibilità e risorse esistenti, a fornire assistenza tecnica alla Nigeria in materia migratoria per la formazione professionale di funzionari consolari e del servizio di immigrazione di quel paese.

altre attività, quali accattonaggio e spaccio di sostanze stupefacenti, agli uomini e di imporre un aggravio del debito iniziale in relazione ai servizi che verrebbero attivati dalle organizzazioni criminali per agevolare la presentazione delle domande di protezione internazionale o per il reperimento della dimora del richiedente e ancora per la presentazione dell'eventuale ricorso in caso di diniego.

Nel 2008, secondo le statistiche elaborate dalla Commissione Nazionale per il diritto d'asilo, le domande di protezione internazionale esaminate dalle Commissioni Territoriali attribuibili a cittadini nigeriani risultano essere 3546. Di queste, 53 sono state giudicate idonee ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, 97 si sono tradotte in permessi di soggiorno per protezione sussidiaria, per 422 è stata proposta al questore la protezione umanitaria, 2693 sono stati i non riconoscimenti, 235 i richiedenti che si sono resi irreperibili e 46 le domande che hanno portato ad altro esito. Se si esaminano i dati del 2009, si può notare anzitutto un incremento delle domande esaminate dalle Commissioni Territoriali che risultano essere 5731. Di queste 4488 non hanno ottenuto alcun riconoscimento, 43 sono stati i soggetti beneficiari dello status di rifugiato, 127 i permessi di protezione internazionale, 563 le richieste per protezione umanitaria, 336 gli stranieri che si sono resi irreperibili e 174 le richieste cha hanno portato ad altro esito. Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2010 e fanno registrare un sensibile decremento delle domande esaminate. Su 2259 richieste considerate, 1595 risultano essere i non riconoscimenti, 22 i riconoscimenti dello status di rifugiato, 34 i permessi rilasciati per protezione sussidiaria, 313 le proposte per protezione umanitaria, 97 i richiedenti irreperibili e 198 le domande che hanno avuto esiti diversi. Si tratta di dati che bene mettono in luce l'esiguità dei riconoscimenti di una qualche forma di protezione e perciò l'inconsistenza dell'utilizzo del canale della domanda di asilo quale strategia strumentale all'ottenimento di un titolo di soggiorno, prassi che si configura come un fenomeno ovviamente presente nella casistica in esame, ma dalla portata contenuta e presumibilmente ben lontana dall'enfasi con cui si guarda a questo segmento migratorio, che invece, in molti casi, presenta caratteristiche individuali (ma anche di gruppo) del tutto conformi alla normativa concernente il rilascio di titoli di soggiorno per protezione internazionale. Queste considerazioni ovviamente non tendono a smentire l'esistenza concreta da parte di chi controlla la sfruttamento delle vittime

nigeriane di utilizzare il canale della richiesta di protezione internazionale come ulteriore meccanismo di guadagno e di raggiro delle vittime, inconsapevoli del fatto che la loro domanda difficilmente porterà come esito il rilascio di un titolo di soggiorno.

Una questione assai pregnante che può rilevare con riferimento alla valutazione circa l'opportunità di rilascio di titoli di soggiorno per motivi di protezione internazionale alle persone coinvolte in situazioni di grave asservimento e sfruttamento concerne la durata dei permessi di soggiorno previsti dalla normativa *ad hoc* sulla tratta. Tale circostanza, se con riferimento al caso italiano appare essere del tutto marginale stante l'esperienza maturata ad oggi relativamente al rilascio di permessi ex art. 18[97], in realtà, almeno in alcune situazioni, può presentare profili di attualità anche nel nostro paese. Si possono porre ad esplicitazione di questo passaggio alcune ipotesi. Per incominciare si consideri ancora una volta come esemplificativo il caso delle donne nigeriane coinvolte nella prostituzione che emergono in condizione di irregolarità. In relazione a questo target, risultano essere sempre più numerose le soggettività che, per un'incapacità pressoché assoluta imputabile a ragioni diverse di offrire una collaborazione utile all'autorità di polizia e a quella giudiziaria o anche semplicemente per espressa volontà di non rilasciare alcun genere di dichiarazione o testimonianza a fini investigativi, non riescono ad ottener un permesso di soggiorno ex art. 18 percorso sociale e che per questa ragione possono trovarsi nelle condizioni di doversi forzatamente allontanare dal nostro territorio per violazione delle norme in materia di soggiorno. È evidente che una delle possibili conseguenze collegate al rimpatrio per queste donne può essere rappresentata dal rischio più o meno attuale e concreto di ricadere nelle reti delle organizzazioni dedite alla tratta, rischio che si accentua nel caso in cui vi sia una situazione debitoria non sanata. Sebbene negli ultimi anni alcuni programmi di rimpatrio assistito[98]

---

[97] TU immigrazione, Articolo 18, Soggiorno per motivi di protezione sociale. In tema cfr: M. G. Giammarinaro, *Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale prevista dall'art. 18 del TU sull'immigrazione*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", n. 4, 1999.

[98] Vi è da segnalare che nel quadro della nuova disciplina conseguente al recepimento delle Direttiva rimpatri dei cittadini di paesi terzi (2008/115) avvenuto con D.L. 23 giugno 2011, 89, convertito in legge con modificazioni dalla Legge 129/2011 la previsione di Programmi di rimpatrio assistiti non trova una corrispondenza precisa con quanto stabilito nella Direttiva stessa che individua le categorie vulnerabili e dedica loro un articolato molto più ampio.

abbiano cominciato a rivolgersi ad un target sempre più ampio di migranti che coinvolge anche le vittime di tratta e ultimamente anche migranti irregolari, la maggior parte dei soggetti colpiti da decreto di espulsione rimangono privi della possibilità di accedere a pacchetti di assistenza. A questo proposito l'Oim calcola che solo il 10-20% dei migranti rimpatriati ottiene un sostegno al reinserimento nel paese di origine. A livello europeo, nonostante si solleciti un ricorso più consistente dei rimpatri volontari assistiti si insiste assai poco sull'ampliamento delle misure di assistenza a un target diversificato di migranti irregolari e clandestini e risulta praticamente assente una riflessione relativa all'impatto dei ritorni coatti sui paesi di emigrazione. Paradossalmente, proprio nel momento in cui si sottolinea con forza come sviluppo e stabilità nei paesi terzi siano strettamente interrelati a sviluppo e stabilità nei paesi membri, si constata una propensione ancora molto scarsa a considerare l'impatto degli allontanamenti sui paesi di origine dei flussi migratori come un problema comune. Il fatto che migliaia di stranieri espulsi, non trovando i mezzi per reinserirsi nel paese di cui sono cittadini o hanno abituale residenza, vadano ad ampliare la fascia di emarginazione sociale di nazioni già povere, gravando sui nuclei familiari di origine ed aumentando i livelli complessivi di povertà, instabilità e, potenzialmente, di devianza a livello locale, sembra non costituire fonte di reale e diffusa preoccupazione per l'Europa. Anche laddove viene invocata una maggiore collaborazione con i paesi terzi è evidente che l'obiettivo unico è quello di favorire il reingresso e la permanenza dei migranti espulsi[99] e davvero scarsa è la preoccupazione circa i destini reali delle persone che vincolate ad una situazione debitoria preesistente con chi gestisce le reti del traffico possono realisticamente ottemperare all'obbligazione contratta solo attraverso la re-immissione nei circuiti della tratta.

La minaccia dell'espulsione e con essa del rimpatrio oggi diviene più che mai attuale se si considera che la previsione di cui all'art.18 può essere vanificata dall'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegali nel territorio dello Stato di cui all'art.10-bis del TU delle

[99] L. Coslovi, F. Piperno, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria,* F. Pastore (a cura di), Cespi, Working Papers 13/2005, Rapporto finale di ricerca prodotto nell'ambito del progetto ALNIMA project (2002/HLWG/26), on linea alla pagina web: http://www.cespi.it/WP/WP13-it.pdf.

disposizioni sulla disciplina dell'immigrazione, novellato dalla Legge n. 94 del 15 luglio 2009[100]. Infatti, nonostante la natura giuridica di semplice contravvenzione, il "nuovo" illecito, come si è detto sopra, incrimina – salvo che il fatto non costituisca più grave reato – la condotta di colui che fa ingresso o si trattiene sul territorio dello Stato in violazione delle norme previste del TU, comportando necessariamente che la vittima di tratta o anche di semplice sfruttamento della prostituzione o di altre forme di asservimento economico, debba rendere eventuali dichiarazioni – perché possano essere utilizzate – in qualità di persona indagata di reato connesso e quindi debba anche essere assistita da un difensore; inoltre la stessa qualità di indagata implicitamente sminuisce il valore delle sue dichiarazioni e delle eventuali accuse nei confronti di trafficanti e sfruttatori (rese con la prospettiva di accedere al programma di protezione sociale previsto dall'art. 18), dovendo di necessità trovare applicazione (anche nella fase delle indagini) il criterio di valutazione della prova di cui all'art.192, commi 3 e 4, del Codice di Procedura Penale in virtù del quale tali dichiarazioni non sono sufficienti da sole a costituire prova dei fatti indicati, ma devono essere valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermino l'attendibilità. È perciò implicito prevedere che l'esigenza di rispetto della normativa processuale non faciliterà l'approccio delle vittime di tratta al meccanismo dell'art.18 e che la valorizzazione delle loro dichiarazioni possa tradursi in un indebolimento complessivo del sistema delineato dallo stesso art. 18 nei suoi profili di strumento di indagine e nella sua efficacia repressiva[101]. A questo proposito vi è però da segnalare che dopo il comma 2 dell'art. 19 TU immigrazione, con la Legge 129/11 di attuazione della Direttiva 2008/115 sul rimpatrio di cittadini irregolari di Paesi terzi è stato introdotto il nuovo comma 2 bis che espressamente prevede che il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di una serie di categorie di soggetti,

---

[100] Nel 2010 sono stati registrati 4.201 respingimenti alla frontiere e 16.086 rimpatri forzati, a fronte di 50.717 persone rintracciate in posizione irregolare. Nel 2010 le persone sbarcate sono state 4.406 contro le 36.951 del 2008 e le 9.573 del 2009. Dati Ministero Interno 2010.

[101] Osservazioni proposte da C. Motta, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lecce in occasione dell' incontro di studio sul tema: "Violenza di genere, mobbing e stalking" organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura Roma, 17-19 maggio 2010, nella relazione *La tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione. Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, tratta di persone e sfruttamento della prostituzione: le norme e la giurisprudenza.*

tra cui anche le persone vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali avvengano secondo modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate. Situazioni che se adeguatamente verificate a seguito di un corretto processo di identificazione sono ampiamente rinvenibili nelle circostanze di grave sfruttamento. A questo proposito va però anche considerato che la normativa comunitaria prevede per gli Stati membri l'obbligo di definire la nozione di "rischio di fuga" sulla base di criteri obiettivi di fatto lasciati alla discrezione del legislatore interno, oggi previsti al nuovo comma *4 bis* introdotto nel corpo dell'art. 13 del TU 286/1998 per cui detto rischio si concretizza nelle circostanze in cui sia verificata almeno 1 delle 5 ipotesi previste dal legislatore con la novella del 2011[102]. A questo proposito particolare rilevanza può assumere il mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità in quanto notoriamente le vittime di tratta sono spesso private dei propri documenti allo scopo di rendere impossibile la loro fuga così come altrettanto spesso dichiarano o attestato falsamente le proprie generalità allo scopo di occultare la loro condizione, altra circostanza elencata al comma 4 bis tra quelle configuranti il rischio di fuga. È evidente che entrambe queste situazioni, non sono immediatamente interpretabili come rischi di fuga soprattutto quando interessano persone assoggettate alle reti o a situazioni di sfruttamento trattandosi di condizioni che rientrano nella fisiologia del rapporto di assoluta subordinazione e controllo esercitato sulle vittime da parte di chi ne gestisce lo sfruttamento, proprio allo scopo di rendere difficoltoso e alquanto improbabile ogni tentativo di emancipazione e di fuoriuscita dai circuiti della tratta[103].

---

[102] *4 bis)* Si configura il rischio di fuga di cui al comma 4, lettera b), qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze da cui il prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione:
a) mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità;
b) mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato;
c) avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità;
d) non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dei commi 5 e 13, nonché dell'articolo 14;
e) avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2.

[103] Per un commento alla nuova normativa A. Liguori, *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia*, in "Diritto immigrazione cittadinanza", n. 3, 2011; G.Savio, *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*, in Ivi, *op. cit.*

Un'altra situazione di potenziale rilevanza ai fini del nostro discorso è rappresentata dalla possibilità che questi soggetti, una volta rientrati nel paese di origine a seguito dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione a cui segue il rimpatrio, siano fatti oggetto di ostracismo da parte della famiglia o della comunità di appartenenza o comunque si trovino a vivere situazioni di grave discriminazione proprio a seguito del loro coinvolgimento in attività di prostituzione agganciate alla tratta o in pratiche ritenute immorali o indegne nelle comunità di origine. È il problema dello stigma sociale che vivono in modo particolare le donne vittime di sfruttamento sessuale, soprattutto con riferimento a quei contesti rispetto ai quali risulta problematica, se non impossibile, la reintegrazione di questi soggetti nelle comunità o nei territori di appartenenza[104]. Per le vittime di tratta il rientro nel paese di origine può rappresentare molto di più che il fallimento del progetto migratorio. Si pensi ad esempio alla ricadute ovvie che derivano alle donne coinvolte nella prostituzione dalla pratica del rimpatrio con indosso gli abiti "da lavoro". L'aver esercitato la prostituzione in contesti in cui è severamente punita, può rappresenta per le donne coinvolte nella tratta un problema non solo di risvolti giudiziari, ma anche di gestione dell'ordinaria quotidianità se si considera la riprovazione morale e sociale che in paesi come la Nigeria o l'Albania ad es. si può venire a creare attorno a queste persone.

La questione del rimpatrio delle vittime di questi gravi reati provenienti da paesi rispetto ai quali sono note situazioni di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per ragioni politiche, o ancora per questioni di altra natura oggi

---

[104] Sebbene in Nigeria, sia il governo che numerose organizzazioni internazionali e locali tentino di far comprendere alla popolazione locale la differenza fra prostituzione e tratta, in molti continuano a vedere nella prostituzione una scelta delle ragazze o delle loro famiglie. In una ricerca in tema di tratta F. Carchedi riporta l'opinione di diversi testimoni in merito alle cause di ingresso delle donne nigeriane nei circuiti prostituzionali dalle quali appare evidente l'attribuzione in termini di responsabilità delle donne e delle loro famiglie. Alcuni interlocutori individuano nell'avidità delle donne di Benin city e nella loro naturale inclinazione all'imprenditorialità una delle cause primarie della loro entrata nei circuiti di prostituzione considerata come l'unica via di uscita alla condizione di povertà materiale in cui sono costrette. Proprio perché considerate responsabili, le famiglie delle donne rimpatriate dichiarano di subire il disprezzo ed il rifiuto della comunità di riferimento. 6 degli intervistati riferiscono che l'esperienza in Italia ha avuto un impatto negativo sulla comunità di riferimento. L. Coslovi, F. Piperno, *Rimpatrio forzato e poi?* , op. cit.

contemplate nella Direttiva 2004/83 dell'Unione Europea, non è ovviamente riducibile ad alcuni settori dell'immigrazione femminile o a profili di genere.

Sebbene l'Unhcr abbia dedicato alla violenza di genere e alle persecuzioni di cui sono vittime le donne in relazione al problema della tratta a scopo di sfruttamento sessuale un'attenzione particolare, va sottolineato il fatto che la protezione internazionale può in realtà essere accordabile ad un soggetto di sesso maschile vittima di tratta o di altre gravi forme di sfruttamento nell'ipotesi in cui da questa condizione derivasse una situazione soggettiva che si combina con uno degli elementi oggettivi previsti nella normativa vigente prevista in materia di protezione internazionale.

Alla luce della molteplicità delle nazionalità e più in generale delle diverse appartenenze che oggi sono presenti nel nostro paese questa ipotesi è sempre meno residuale, anche se vanno considerate le numerose problematiche e restrizioni che l'attuale normativa presenta affinché sia accordata una effettiva tutela a soggetti che presentano caratteri abbastanza atipici rispetto alle figure di riferimento rientranti nei sistemi di protezione di tipo tradizionale.

Particolarmente significativo in questo senso potrebbe risultare il target proveniente dal Bangladesh che notoriamente utilizza per raggiungere il nostro paese canali di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina con un'elevata strutturazione dell'attività criminale e che risulta essere sempre più significativamente coinvolto nelle situazioni di grave sfruttamento lavorativo. Il problema potrebbe essere posto in questi termini: in che modo si sostanzia un respingimento o un'espulsione in un paese come il Bangladesh di una persona che ha affrontato un progetto migratorio costruito sul meccanismo del debito e all'interno di vincoli sociali ed economici immodificabili di tipo para feudale dove i "signori delle terre" esercitano poteri e diritti quasi assoluti non solo sulle cose ma anche sulle persone che nascono sulle proprie terre e che delineano di fatto l'esistenza di condizioni di servitù che oltrepassano la dimensione "di fatto" per sfiorare quella del "di diritto".

Va perciò tenuto conto che l'attenzione odierna rivolta alle donne e il tentativo di inquadrare le persecuzioni di genere nel quadro del diritto dei rifugiati da parte dell'Unhcr non si traduce in un ridimensionamento della problematica della tutela offerta dagli strumenti collegati al riconoscimento della protezione internazionale di minori, adolescenti e adulti di sesso

maschile coinvolti nella tratta, soprattutto nello sfruttamento lavorativo e nelle economie illegali. Detto in altri termini, è del tutto evidente che l'impegno profuso in questi anni dall'Unhcr per elucidare la problematica del *trafficking* nel quadro della protezione internazionale con particolare riferimento allo sfruttamento sessuale è dovuto essenzialmente al fatto che tradizionalmente l'elemento della persecuzione in relazione ai motivi che la possono rendere rilevante nei termini in cui è previsto dalla Convenzione di Ginevra, se non declinato sotto il profilo specifico della violenza di genere e delle persecuzioni in danno di un particolare gruppo sociale, difficilmente verrebbe riconosciuto come idoneo ad integrare l'elemento oggettivo previsto dalla normativa. Da qui lo sforzo consapevole e responsabile di questa organizzazione di lavorare sul piano dell'interpretazione della Convenzione di Ginevra per offrire agli Stati la possibilità di garantire un'applicazione sensibile alle questioni relative al genere del diritto dei rifugiati e in particolare della definizione di rifugiato in un'ottica di integrazione del sistema di garanzie in chiave non discriminatoria tra uomini e donne[105]. Appare evidente comunque dall'osservazione circa l'operato di alcune commissioni territoriali che la maggior parte delle decisioni di riconoscimento dello status di rifugiato riconducibili all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale sono collegabili a persecuzioni di genere[106].

Un altro elemento di riflessione è rappresentato delle modalità con cui vengono rilasciati i permessi di soggiorno previsti a livello interno nel quadro delle normative di riferimento per la tratta, modalità che, soprattutto se considerate in un'ottica orientata a privilegiare la centralità della persona e il rispetto dei suoi diritti fondamentali, presentano ancora ampi margini di criticità.

Come documentato dalla relazione sullo stato di applicazione della *Direttiva 2004/81 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*[107], ancora oggi a

---

[105] Unhcr, *Guidelines on International Protection on gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, op cit.

[106] M. Benvenuti (a cura di), *op. cit.*

[107] Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/81/CE 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

livello europeo risulta essere assolutamente prevalente tra gli Stati membri un orientamento di tipo restrittivo nel riconoscimento di questi titoli. Risulta evidente infatti dai dati raccolti dalla Commissione Europea che il riconoscimento del diritto di soggiornare viene concesso quasi in via esclusiva unicamente quando la vittima sviluppa un rapporto fattivo di collaborazione con l'autorità giudiziaria e solamente per lo stretto tempo necessario ad esaurire l'iter processuale. Tale orientamento peraltro risulta essere del tutto coerente con le previsioni della Direttiva 2004/81, la quale stabilisce espressamente che gli Stati membri valutino cumulativamente l'opportunità presentata dalla proroga della presenza dell'interessato sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario, l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato e la rottura di ogni legame con i presunti autori dei reati.

Dal punto di vista della durata la Direttiva dispone che il titolo di soggiorno sia valido almeno sei mesi e venga rinnovato se continuano a essere soddisfatte le condizioni per il rilascio. Nella maggioranza degli Stati membri il periodo di validità risulta essere effettivamente di almeno sei mesi o di un anno, ma vi sono Stati membri che non hanno previsto il periodo minimo di validità oppure lo riconoscono per un tempo inferiore a sei mesi. Quanto emerge da questa Relazione della Commissione evidenzia che anche relativamente alle condizioni di rilascio di titoli di soggiorno di limitata durata, e perciò di livelli minimi di protezione, la funzione delle direttive comunitarie sia essenziale per bilanciare gli orientamenti restrittivi delle *policy* degli Stati a riguardo del tema dell'immigrazione determinando, in alcuni casi, un miglioramento anche significativo nel livello di tutela offerto a talune categorie di soggetti vulnerabili rispetto agli obblighi convenzionali e alle normative interne.

Profili di difficoltà in relazione alla conversione di questa tipologia di permessi in titoli di soggiorno per motivi di lavoro o di studio possono oggi ipotizzarsi come crescenti per due ragioni anche in Italia: la prima attiene alla sfavorevole congiuntura economica e alle difficoltà che il mercato del lavoro manifesta soprattutto in alcuni settori, anche in quelli che tradizionalmente assorbono manodopera straniera non specializzata; ciò induce a pensare che sia per gli enti pubblici, che per le realtà del privato sociale che gestiscono

---

dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, Bruxelles, 15.10.2010 COM(2010) 493 definitivo.

i progetti ex art. 18, anche in Italia, soprattutto con riferimento ad alcune aree territoriali, possa essere più complicata la costruzioni di rapporti e di scambi con quelle realtà occupazionali che possono accogliere le persone destinatarie di provvedimenti di protezione sociale.

La seconda difficoltà può essere riconducibile alle trasformazioni in termini di composizione dei soggetti che emergono negli ultimi anni come vittime di tratta o di grave sfruttamento. È indubbio che con riferimento ad alcuni target nazionali, se da un lato potrebbe apparire forse più semplice la collocazione finalizzata ad una piena reintegrazione sociale di questi soggetti in contesti lavorativi ove prevale la presenza di connazionali (si pensi alla comunità cinese e alle molteplici attività da essa gestite o comunque al ruolo crescente delle reti etniche in diversi segmenti del mercato del lavoro), per altri target sembra essere oggi più difficoltoso l'inserimento lavorativo in ambiti tendenzialmente preclusi per molteplici ragioni imputabili, sia al persistere di pregiudizi di vario genere che legano il posto di lavoro ad es. a caratteristiche fisiche o addirittura al sesso o ancora all'età, sia per oggettive difficoltà di cui sono portatori alcuni soggetti beneficiari della protezione sociale. Si pensi ancora una volta al target nigeriano coinvolto nella prostituzione e alle caratteristiche che questo oggi presenta. Il riferimento può essere al problema delle donne con figli o alle persone che per difficoltà di adattamento ai nuovi contesti o contrazione di gravi malattie vengono espulse dalle reti di sfruttamento che garantiscono protezione all'interno delle comunità di appartenenza.

Di fatto il rilascio di permessi di soggiorno di breve durata (si può fare riferimento anche al recente Dpcm del 5 aprile 2011 - *Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011*)[108] può risultare non

[108] Tale Dpcm segue il diniego da parte delle autorità europee all'attivazione della Direttiva 55/2001 che avrebbe fornito il decreto italiano di una copertura a livello europeo o comunque una sua sostanziale equiparazione del Dpcm del 5 aprile con lo strumento della protezione temporanea regolato dal diritto comunitario. I partners europei hanno però considerato il decreto del nostro ministro alla stregua di una sanatoria mascherata, un atto unilaterale da parte del governo italiano privo di fondamento giuridico. Ciò avrebbe scatenato una serie di reazioni politico-istituzionali con ripercussioni anche importanti per ciò che concerne la compatibilità del sistema di Schengen. Di fatto l'adozione di questo provvedimento ha chiuso la fase dell'emergenza umanitaria nell'accoglienza dei tunisini giunti sul territorio italiano, per lasciar spazio ad una gestione più orientata alla

idoneo a garantire alle persone eventualmente coinvolte nelle situazioni di grave sfruttamento quella protezione che invece dovrebbero ricevere in quanto soggetti la cui vulnerabilità certamente non diviene concreta solo nel nostro territorio nazionale, ma al contrario può assumere caratteri più pesanti nel paese di origine – fino a prendere la forma di atti persecutori ai sensi dell'art. 9 della Direttiva 2004/83, la quale richiama l'articolo 1A della Convenzione di Ginevra stabilendo che essi devono: *a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).*

Per ritornare alla centralità del discorso del *trafficking* nel quadro del mandato dell'Unhcr vi è poi da ricordare che oggi i flussi misti richiedono necessariamente la presenza di personale formato rispetto alle procedure relative all'identificazione dei soggetti richiedenti asilo, così come nell'approntamento dei servizi di prima assistenza nei confronti di questi individui. Ciò sta a significare che in termini operativi, attualmente il personale coinvolto nel monitoraggio e nell'intervento assistenziale nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, sviluppa ai confini degli Stati, nelle missioni di monitoraggio e nei centri di prima accoglienza, una importantissima attività sia di osservazione dei fenomeni immigratori, sia di contatto con i migranti[109]. È evidente che questa attività può risultare fondamentale

---

dimensione securitaria destinando coloro che sarebbero sbarcati a partire dal 6 aprile alla procedura di rimpatrio coatto prevista dagli accordi con la Tunisia. Vi è da rilevare peraltro che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 si è disposta la *Proroga dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*. Il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 235 del 08/10/2011. Con altro decreto – sempre del 6 ottobre 2011 e con pubblicazione nella medesima Gazzetta Ufficiale – è stata disposta la *Proroga dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari*.

[109] La normativa italiana prevede tre tipologie di centri per immigrati: i Centri di accoglienza (Cda), due dei quali sono anche Centri di Primo Soccorso ed Accoglienza (Cpsa), disciplinati dalla Legge n. 563/1995 e destinati a garantire attività di primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale e un'accoglienza limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza o per disporne l'allontanamento. I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), disciplinati dal Dpr. n.

anche ai fini di una più adeguata emersione e identificazione delle persone che hanno subito situazioni di sfruttamento in un paese terzo (si pensi al caso della Libia e delle donne che giunte nel nostro paese avevano subito violenze in questo senso) o che sono a rischio di essere trafficate o che sono già vittime di tratta, nel senso che l'intento dello sfruttamento è in qualche modo già evincibile da elementi che possono avere natura diversa e che possono emergere nella fase di primo intervento durante i colloqui che avvengono in prima accoglienza. La rilevanza di questo tipo di attività è peraltro oggi ampiamente evidenziata anche dallo Iom che in un documento redatto nell'ambito del Progetto *Praesidium*[110] descrive in modo puntuale la condizione di tante donne nigeriane partite dalla Libia, in evidente condizioni di rischio di tratta o di tratta conclamata rispetto alle quali per molte di loro quando le circostanze lo hanno reso possibile, sono state fatte specifiche segnalazioni alle autorità preposte alla verifica di quegli elementi che possono far sorgere il sospetto di essere di fronte a soggetti vittime di violenza (sono 1532 le nigeriane arrivate a Lampedusa durante i primi 10 mesi del 2008)[111].

303/2004 e dal D.Lgs n. 25/2008, nei quali viene inviato e ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente protezione internazionale privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura collegata alla richiesta di protezione internazionale. I Centri di identificazione ed espulsione (Cie), strutture disciplinate dall'art. 14 del TU sull'immigrazione D.Lgsn. 286/1998 destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari in attesa di espulsione. Dall'8/08/2009, con la Legge n. 94/2009, la permanenza massima degli stranieri in tali centri è 180 giorni complessivi.

[110] Il progetto "Praesidium", finanziato da Commissione Europea e Ministero dell'Interno e realizzato in partnership con Unhcr, Croce Rossa Italiana e, dal 2008, Save the Children, prevede la creazione di un team di funzionari, rappresentanti delle quattro agenzie umanitarie, coadiuvati da altrettante figure di mediatori-interpreti, per rispondere in modo tempestivo alle necessità dei migranti irregolari che sbarcano sull'isola di Lampedusa e sulle coste della Sicilia. Tra gli obiettivi generali del progetto vi è anche l'individuazione di persone vulnerabili quali minori non accompagnati, vittime di tratta, migranti a rischio sfruttamento. Tra gli obiettivi specifici vi sono quelli di informare migranti e profughi sui rischi legati alla migrazione irregolare, alla tratta di esseri umani ed alla riduzione in schiavitù a scopo di sfruttamento nonché alla permanenza irregolare sul territorio nazionale e di supportare le forze dell'ordine nell'individuazione di gruppi vulnerabili.

[111] The Praesidium Project – Phase III, *Consolidating reception capacities in respect of migration flows teaching the island of Lampedusa and other strategic border points on Italian coasts,* on line al sito web: www.italy.iom.int.

7. I dispositivi collegati alla protezione internazionale e la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento: brevi note sulle Linee Guida dell'Unhcr in merito all'applicazione dell'Art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra

Quando si considera la problematica della protezione dei richiedenti asilo in relazione al fenomeno della tratta vi è considerare che tale questione trova una specifica previsione a livello internazionale anche nella normativa sul *trafficking* e segnatamente all'articolo 14 del Protocollo ad hoc sulla tratta alla Convenzione sulla criminalità transnazionale organizzata delle Nazioni Unite il quale, nel prevedere una clausola di salvaguardia. stabilisce espressamente: *1. Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati ed individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo Status dei Rifugiati e il principio del non allontanamento. (…)*[112]. Tale indicazione, contenuta anche nei *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*[113] dell'Alto Comissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, viene ulteriormente ripresa nella recente *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta*[114] all'art. 40 c. 4. Per completezza di informazione va anche segnalato che nella Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*[115], la questione della protezione internazionale nel quadro della normativa europea viene richiamata più volte, con riferimento sia alle misure di assistenza e soste-

---

[112] International Human Rights Law Group, *Annotated Guide to the Complete UN Trafficking Protocol,* May 2002, dal sito web: www.hrlawgroup.org.

[113] Unhcr, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, E/2002/68/Add.1, 20 Maggio 2002.

[114] Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia, 16.V 2005.

[115] Sulla Direttiva si veda il commento dell'Unhcr alla proposta del testo nella formulazione del marzo 2010, Unhcr, *Comment on the proposal for a Directive of the European Parliament and of Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims (COM(2010)95, 29 March 2010*), on line alla pagina web: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201006/20100610ATT75840/20100610ATT75840EN.pdf.

gno e alla necessità che queste siano fornite su base consensuale, che al principio di non respingimento e al problema della protezione dei minori non accompagnati. Il quadro normativo vigente in materia di tratta è perciò assolutamente coerente nello stabilire che l'essere riconosciuta vittima della tratta di esseri umani non solo non debba precludere il diritto di cercare e di godere dell'asilo ma implichi per gli Stati un preciso obbligo di garantire l'accesso alle procedure per la domanda di protezione internazionale in modo equo ed efficace.

La complessità del fenomeno con cui oggi si manifestano le gravi forme di sfruttamento che spesso sono l'esito di una situazione di tratta, rende sempre più urgente una riflessione di carattere generale sugli standard in materia di tutela delle persone vittime di queste odiose condotte, esame che di necessità deve oltrepassare il livello della mera valutazione della funzionalità fino a tempi recenti riscontrata degli strumenti ad hoc previsti ai vari livelli della normativa vigente. Tale esigenza si collega alle significative aree di criticità che le procedure attualmente vigenti stanno manifestando soprattutto a livello europeo.

La debolezza dei sistemi, come si anticipava sopra, è oggi ampiamente documentata nella relazione che la Commissione Europea ha predisposto relativamente allo stato di implementazione/attuazione della Direttiva 2004/81[116] e, con riferimento al caso italiano non vi è dubbio che la previsione nella nostra normativa del reato di ingresso e trattenimento sul territorio dello Stato in violazione delle norme previste dal TU 286/1998 unitamente ad un orientamento complessivo nelle politiche migratorie di criminalizzazione delle condotte degli stranieri non regolarmente presenti nel territorio nazionale abbia reso più complesso l'utilizzo dei dispositivi di protezione previsti dall'art. 13 della Legge 228/2003 *Misure contro la tratta di persone* e dall'art. 18 dello stesso TU 286/98 sull'immigrazione, quest'ultimo soprattutto quando proposto nel quadro del c.d. *percorso sociale*, ovvero senza obbligo di collaborazione con l'autorità giudiziaria. Inoltre, vi è da considerare che oggi per le modalità con cui emergono le vittime di grave

[116] Per un commento ai contenuti della Direttiva in chiave critica rispetto ai limiti strutturali che essa presenta in relazione ad una effettiva tutela dei diritti umani delle vittime di tratta cfr: S. Scarpa, *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla Direttiva comunitaria 2004/81/CE*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", Anno VII, n. 2, 2005.

sfruttamento, per i loro profili individuali, le loro storie personali nonché le loro appartenenze etniche o nazionali, in talune circostanze sarebbe opportuna un'attenta valutazione circa una più adeguata idoneità dei dispositivi previsti nell'ambito della protezione internazionale a fornire una effettiva protezione dei soggetti.

Si pensi anche alla situazione in cui ci si trovi di fronte a persone che nel momento in cui vengono identificate come vittime di grave sfruttamento sono già titolari di un titolo di soggiorno quale quello di protezione sussidiaria o di rifugiato o comunque risultino essere richiedenti protezione internazionale. Oggi insomma, vi è l'esigenza di fare chiarezza circa la possibilità e in quali circostanze sia ipotizzabile o abbia senso pensare a forme alternative di protezione delle vittime di tratta con riferimento ai dispositivi previsti dalla protezione internazionale, o come alcuni segmenti vulnerabili delle persone accedenti alla protezione internazionale possano usufruire di sostegni volti a favorire l'inclusione sociale come previsto nell'ambito delle norme utilizzabili per la tutela delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento[117].

L'articolo 1 A(2) della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato prevede che il riconoscimento di detto status si fondi su considerazioni di carattere sia soggettivo che oggettivo: da un lato il soggetto richiedente deve avere il timore di subire persecuzione qualora torni nel paese d'origine, dall'altro questo timore deve esser fondato, pertanto occorre accertare la presenza degli elementi oggettivi a conferma della ragionevolezza del timore[118]. La valutazione dell'elemento soggettivo richiede invece l'esame della personalità dell'individuo e delle vicende che hanno segnato l'allontanamento dal proprio paese. Quindi nel determinare se vi è fondato timore di persecuzione, entrambi i fattori devono essere provati poiché la concessione dello status di rifugiato, come peraltro l'ipotesi del rilascio della protezione sussidiaria in relazione al danno grave, richiede una valutazione condotta su base individuale, quanto meno in via presuntiva del concreto pericolo cui andrebbe incontro con il rimpatrio il soggetto interessato e alla luce

[117] J. Bhabha, C. Alfirev, *op. cit.*

[118] M. Pedrazzi, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale agli albori del Terzo Millennio*, in Zagato L. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo,* Padova, Cedam, 2006, In tema anche. F. Lenzerini, *op. cit.*

prevalentemente di una valutazione ponderata degli elementi riguardanti le condizioni complessiva del territorio dal quale il richiedente proviene.

Elemento centrale della definizione di rifugiato è il concetto di persecuzione che nella Convenzione non viene precisato né vengono elencate le situazioni che possano esser ricondotte a tale fattispecie. Nell'*Handbook on Procedures and Criteria. for Determining Refugee Status* viene precisato che "there is no universally accepted definition of persecution [...]" ma che "from Artide 33 of the 1951 Convention, it may be inferred that a threat to life or freedom account of race, religion, nationality, political opinion or membership particular social group is always persecution. Other serious violations of human rights … would also constitute persecution". Si può dunque affermare che il concetto di persecuzione rinvia alla lesione del diritto alla vita e della libertà personale, così come ad attentati all'integrità fisica e psichica della persona ma anche a violazioni gravi e ripetute dei diritti umani fondamentali consolidati in norme di diritto internazionale generale, come emerge da autorevole dottrina e come peraltro oggi previsto nella stessa Direttiva 2004/83[119].

Più specificamente, in questa Direttiva le norme sui diritti umani fondamentali internazionalmente riconosciuti costituiscono un parametro fondamentale per determinare se sussista o meno persecuzione in quanto, in linea con la proposta interpretativa dell'*Handbook* dell'Unhcr, gli atti di persecuzione possono costituire la somma di diverse condotte, tra cui violazioni dei diritti umani[120]. Va rilevato a questo proposito che nel catalogo delle norme la cui violazione sia suscettibile di integrare il concetto di persecuzione ai fini del riconoscimento della protezione internazionale è necessario considerare, oltre che i pertinenti principi di diritto internazionale consuetudinario anche il diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani, crudeli o degradanti o quello a non essere soggetti a schiavitù o servitù e altri ancora, violazioni che sono comunque idonee singolarmente ad integrare una fattispecie persecutoria e che è possibile in talune circostanze rinvenire nelle situazioni di *trafficking*.

---

[119] R. Di Chio, *La tutela internazionale delle vittime della tratta e la Convenzione di Ginevra sullo Status di rifugiato*, in "La Comunità internazionale", 2/2007, pp. 303-326. In tema anche R. Piotrowicz, *The Unhrc's Guidelines on Human Trafficking*, in "International Journal of Refugee Law," Vol. 20, Issue 2, 2008, pp. 242-252.

[120] F. Lenzerini, *op. cit.*

La Convenzione di Ginevra non chiarisce neppure quale debba essere l'origine della persecuzione: secondo un'interpretazione prevalente in certi Stati, essa dovrebbe essere imputabile solo ad autorità pubbliche, ma la Convenzione non lo richiede esplicitamente. La mancanza di una precisa indicazione in questo senso ha lasciato spazio ad interpretazioni di tipo estensivo che hanno favorito la tendenza a considerare la possibilità che gli autori delle condotte possono essere anche soggetti privati e che queste possono costituire persecuzione qualora le autorità statali non manifestino la volontà o non siano in grado di offrire adeguata protezione ai soggetti vittime[121]. È perciò possibile identificare l'agente persecutorio non solo con riferimento ad agenti statali ma anche facendo ricadere la responsabilità su soggetti privati quando "gli atti persecutori sono (Knowlingly) consapevolmente o deliberatamente tollerati dalle autorità o le autorità si rifiutano o si dimostrano incapaci di offrire protezione effettiva[122]". In altre parole ciò significa che il presupposto su cui si fonda il riconoscimento dello status di rifugiati poggia sul comportamento di chi ha la responsabilità di governare o controllare un determinato territorio. Sotto il profilo della protezione delle vittime di tratta questo significa che la previsione di norme di diritto interno contro di questo crimine non è di per sé sufficiente ad escludere la persecuzione soprattutto se si considera il fatto che gli Stati hanno la responsabilità, ai sensi del diritto internazionale di agire secondo il principio della "due diligence"[123] nella prevenzione della tratta, nelle attività investigative e giudiziarie nonché nell'assistenza e protezione delle vittime[124].

---

[121] Ivi pagg. 254-255.

[122] Unhcr, *Handbook*… cit. in Unhcr, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked.*

[123] Sulla nozione di due diligence, cui si combina l'obbligo di garantire il rispetto dei diritti umani delle persone sottoposte alla giurisdizione dello Stato, cfr. P. Mazzeschi, *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, Giuffrè, 1989. Sulla rilevanza del criterio della due diligence nel contesto specifico della tratta v. V. Waisman, *Human Trafficking: State Obligations to Protect Victims' Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard*, in "Hastings International and Comparative Law Review", XXXIII, 2, 2010.

[124] Il riferimento giurisprudenziale più significativo è quello relativo alla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 7/01/2010 caso *Ranstev c. Cipro e Russia*. Il ricorso era stato presentato da un cittadino russo, padre di una giovane donna morta, apparentemente

Con riferimento alle persecuzione un aspetto sul quale i redattori della Convenzione hanno voluto soffermarsi concerne le motivazioni. Le ragioni della persecuzione vengono elencate all'articolo lA(2) della Convenzione che espressamente menziona i motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e opinioni politiche e sono le stesse poi riprese nella Direttiva 2004/83. Per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato, il richiedente asilo deve dunque dimostrare un fondato timore di persecuzione per almeno uno dei motivi citati.

A questo proposito va rilevato che con la Direttiva 2004/83 la mancanza di parametri riguardo la forma della persecuzione che rendano possibile pervenire ad una sua definizione in modo univoco è stata in almeno in parte colmata. Oggi è di fatto più agevole rinvenire dei criteri circa l'estensione, il grado o il livello che debbono raggiungere le violazioni dei diritti fondamen-

---

suicida, pochi giorni dopo essersi trasferita a Cipro per lavorare in un cabaret, a parere del ricorrente introdotta con inganno in un circuito di prostituzione.
Il ricorrente si era rivolto alla Corte Europea lamentando, fra l'altro la violazione da parte della Russia e di Cipro dell'art. 4 in combinato disposto con l'art. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, Cedu, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953. Secondo l'uomo, i due Stati non avevano esercitato la necessaria diligenza nel prevenire il reclutamento della figlia e nel condurre un'inchiesta per far luce sull'intera vicenda e, di conseguenza, non erano stati in grado di assicurare alla giustizia i trafficanti. La Corte, ha ritenuto di poter applicare l'art. 4 in considerazione della necessità di interpretare la Convenzione per quanto possibile, "in harmony with other rules of international law of which it forms part" sottolineando la necessità di tenere conto nell'interpretazione dell'art. 4, delle convenzioni internazionali in materia di tratta degli esseri umani, espressamente del Protocollo di Palermo del 2000 e della Convenzione del Consiglio d'Europa. Sulla base di queste valutazioni, la Corte ha ritenuto di dover apprezzare la condotta della Russia e di Cipro anche alla luce del combinato disposto degli articoli 4 e 1 della Cedu, verificando che i due Stati avessero fatto tutto quanto era in loro potere per prevenire, investigare e reprimere la tratta degli esseri umani sottolineando come gli obblighi "positivi" degli Stati in materia di tratta vadano ben al di là della semplice previsione di sanzioni penali adeguate per i trafficanti: implicando l'adozione di misure efficaci per prevenire il reclutamento e per proteggere le vittime. La Corte ha dunque considerato la mancata applicazione parte della Russia e di Cipro di una serie di norme in materia di tratta come indicativa della negligenza di tali Stati nell'adempimento degli obblighi "positivi" che derivano dal combinato disposto degli artt. 4 ed 1 della Cedu. In tema Cfr: A. Annoni, *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Dep, Deportate, Esuli, Profughe, Rivista Telematica di Studi sulla memoria femminile", on line alla pagina web: http://www.unive.it/nqcontent.cfm?a_id=94006.

tali per configurarsi come persecuzioni e la forma con cui queste possono manifestarsi. Così come appare evidente la possibilità di fare riferimento non solo a situazioni dalle quali possono derivare lesioni o danni di natura fisica poiché questi possono essere di tipo anche psichico e riconducibili a violenza sessuale.

Relativamente alle vittime di tratta risulta comunque necessario chiarire le caratteristiche o l'estensione che lo sfruttamento di una persona trafficata debba presentare per poter riconoscere un'eventuale persecuzione ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Se si considerano i minori la questione dal punto di vista legale appare essere ancor più complessa se si tiene conto del fatto che nella normativa internazionale il crimine di tratta si perfeziona anche in assenza dell'utilizzo di alcuno dei mezzi previsti alla lettera a) dell'art. 3 del Protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta ripreso testualmente all'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa, ovvero in pratica al di fuori di situazioni di violenza o di coercizione e dell'impiego di mezzi fraudolenti.

Il fatto che le cause strutturali della persecuzione siano identificate più spesso piuttosto che la natura della persecuzione in quanto tale, o la forma che essa assume, o il particolare gruppo rispetto al quale si realizzerebbe, sembrerebbe indicare una caratterizzazione più estesa dell'idea stessa di persecuzione, intesa come la minaccia a caratteristiche individuali comuni alle persone ritenute essenziali o assolutamente rilevanti per il proprio essere. Il riferimento a situazioni di persecuzione di carattere diffuso o generalizzato come un elemento chiave della attuale normativa in materia di protezione internazionale rende d'altro canto possibile l'emergere di nuove situazioni o l'identificazione di nuovi gruppi in relazione a trasformazioni e cambiamenti di natura diversa.

È proprio il riferimento all'appartenenza ad un certo "gruppo sociale" a sollevare interpretazioni che possono risultare contrastanti rispetto al ricomprendere sul piano fattuale numerose situazioni escluse dagli altri motivi di persecuzione. Un "determinato gruppo sociale" comprende gli individui che condividono una storia comune, delle abitudini o uno status sociale. Allo scopo di stabilire se la temuta discriminazione derivi dall'appartenenza ad un gruppo sociale, i membri di tale gruppo devono condividere caratteristiche immutabili, per le quali rischiano di essere discriminati, oppure essi devono essere percepiti come gruppo dalla società. A parziale

soluzione delle questioni che la Convenzione del 1951 sembra lasciare sospese è utile fare un ulteriore richiamo alla Direttiva 2004/83 del Consiglio dell'UE, la quale, come si anticipava sopra, nel creare un collegamento preciso tra persecuzione e violazione dei diritti umani all'art. 9 c.1 precisa al comma successivo, che gli atti di persecuzione, elencati in modo non tassativo, possono tra l'altro, assumere la forma di *a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale* e di *f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia.* All'art. 10 la stessa Direttiva precisa i motivi di persecuzione specificando che: *"1. Nel valutare i motivi di persecuzione, gli Stati membri tengono conto dei seguenti elementi: (…) d) si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando:*

- *i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e*
- *tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante."*

Lo stesso articolo prevede espressamente che possono valere considerazioni di genere, sebbene non costituiscano di per sé stesse una presunzione di applicabilità del presente articolo.

Con la pubblicazione nel 2006 delle Linee Guida sull'applicazione dell'art 1A(2) alle persone trafficate e a rischio di tratta, l'Unhcr ha offerto un'interpretazione assai interessante circa l'esistenza di uno spazio per la protezione di questi soggetti nel quadro della normativa di riferimento sui rifugiati. Una richiesta di protezione internazionale presentata da una vittima di tratta può derivare da differenti circostanze e situazioni: la persona può entrare nel circuito dello sfruttamento all' estero, può sfuggire ai propri trafficanti e cercare protezione nello stato in cui si trova, oppure può divenire vittima di tratta all'interno dei confini del proprio paese d'origine e in seguito cercare rifugio in un Paese terzo, o ancora la persona potrebbe non essere ancora stata oggetto di tratta ma potrebbe manifestare un fondato timore in questo senso, temere per la sua incolumità e cercare protezione all'estero. In tutte queste circostanze, però, rimane impregiudicata la necessità di dimostrare di avere un "fondato timore di persecuzione" in relazione ad almeno uno dei motivi elencati nella Convenzione di Ginevra, condizione non certo rinvenibile in tutte le soggettività coinvolte nel *traf-*

ficking, in quanto per essere riconosciuti rifugiati devono essere soddisfatti gli elementi costitutivi della definizione stessa contenuta nella Convenzione del 1951.

Le Linee Guida intendono offrire un'interpretazione dell'art. l A(2) di detta Convenzione in relazione alle diverse situazioni di *trafficking* in subordine al fatto che la protezione internazionale collegata alla Convenzione sullo status di rifugiato è aggiuntiva e distinta rispetto a quella contemplata nella seconda parte del Protocollo di Palermo sulla tratta che specificamente elenca una serie di misure di cui dovrebbero essere destinatarie le persone oggetto del delitto previsto all' art. 3 del medesimo Protocollo.

Le forme di grave sfruttamento proprie della tratta, come lo sfruttamento sessuale e il lavoro forzato, associate ai mezzi inumani utilizzati per realizzarle, come rapimenti, privazioni della libertà personale, pestaggi, violenze fisiche e psicologiche, stupri, sono di per sé tra le più gravi violazioni della vita e della dignità umana tali da essere considerate persecuzione in linea generale.

Se le condizioni di asservimento e le violazioni dei diritti umani che connotano la tratta possono costituire una forma di persecuzione, rimane comunque indispensabile verificare la conformità di queste condotte rispetto ad uno degli scopi previsti all'art. 1A(2) della Convenzione. A questo proposito va rilevato che il rimpatrio non significa automaticamente una messa in stato di sicurezza rispetto ai trafficanti, anzi, proprio per il carattere transnazionale della tratta, molti trafficanti riprendono facilmente il controllo sulle vittime nel paese d'origine soprattutto quando queste ultime subiscono discriminazioni di varia natura a seguito della stigmatizzazione da parte della comunità di appartenenza, soprattutto nelle situazioni di sfruttamento sessuale.

Queste forme di svilimento individuale sebbene non si possa dire integrino un atto persecutorio nel senso tipico, implicano però di fatto una doppia vittimizzazione ed una condizione di vulnerabilità individuale che fa crescere in via esponenziale il rischio di re-immissione nei mercati dello sfruttamento.

La discriminazione su base sessuale e la violenza di genere, presentano dunque una serie di risvolti significativi quando lette nel quadro della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, come peraltro messo in evidenza dallo stesso Unhcr nelle *Linee Guida sulle forme di persecuzione collegate al genere* lad-

dove sia afferma: "The forcible or deceptive recruitment of women and children for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation is a form of gender-related violence, which may constitute persecution"[125].

Con riferimento all'agente delle persecuzioni vi è da sottolineare che la tratta di esseri umani è generalmente posta in essere da organizzazioni criminali e quindi da privati, tuttavia non si escludono situazioni in cui le attività di *trafficking* sono di fatto tollerate dalle autorità statali o addirittura favorite e facilitate da funzionari di polizia o comunque da agenti pubblici corrotti. Nel caso specifico di richieste di riconoscimento dello status di rifugiato da parte delle vittime di tratta, è perciò necessario considerare se le autorità del paese d'origine sono in grado di accogliere adeguatamente la vittima fornendole quei livelli di protezione che sono necessari a garantire una condizione di sicurezza reale e di reintegrazione effettiva, ciò significa valutare se lo Stato da un lato ha nella propria legislazione interna norme idonee a prevenire e combattere la tratta, se vi è un sistema di protezione ed assistenza alle vittime che sia effettivamente implementato, e se la vittima vi possa materialmente accedere. Ciò in pratica sta a significare che la semplice definizione di un quadro giuridico che proibisce la tratta non è condizione sufficiente per escludere la possibilità di persecuzione.

Il luogo in cui la persecuzione ha avuto origine è un aspetto cruciale per la valutazione delle richieste d'asilo da parte di soggetti trafficati, in quanto la Convenzione di Ginevra richiede che l'individuo dimostri un fondato timore di persecuzione a causa del quale non voglia o non possa avvalersi della protezione del proprio paese di provenienza o di residenza abituale. Ciò non sta però a significare necessariamente che egli abbia lasciato il paese d'origine a causa di un fondato timore di persecuzione che invece potrebbe essere sorto successivamente.

Sotto il profilo sostanziale la questione più problematica è comunque la determinazione del collegamento tra il timore di persecuzione ed uno dei motivi contenuti nella definizione di rifugiato. Le motivazioni che muovono le organizzazioni criminali dedite alla tratta di esseri umani sono essenzialmente economiche e non sono riconducibili direttamente alle ragioni elencate all'art. IA(2) della Convenzione di Ginevra. Questa conside-

---

[125] Unhcr, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1a(2) of the 1951 Convention and Its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, op. cit.

razione non esclude comunque la possibilità che le vittime siano oggetto della persecuzione a causa della loro religione, razza, nazionalità, delle loro opinioni politiche o dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, in quanto gli scenari in cui il *trafficking* si sviluppa molto spesso coincidono con situazioni in cui le potenziali vittime sono maggiormente vulnerabili a fronte delle suddette caratteristiche.

Peraltro, può accadere che le attività di tratta siano tollerate o approvate dalle autorità dello Stato o che questo non offra protezione agli individui trafficati proprio per ragioni di discriminazione razziale o etnica o religiosa. In tali casi, i motivi della connivenza dello Stato e dell'incapacità di offrire un'adeguata protezione integrano gli estremi della persecuzione sotto il profilo dei motivi richiesti così che il rapporto causale si ritiene soddisfatto.

Inoltre con riferimento alle donne, quest'ultime subiscono violenza secondo modalità che toccano raramente gli uomini, in quanto gli abusi di cui sono vittime sono per lo più di natura sessuale e riproduttiva e sono in qualche misura imputabili a negligenze degli Stati, i quali spesso, per motivazioni di tipo culturale o religioso, non perseguono sul piano penale adeguatamente gli autori di questi reati. È per questo motivo che sembra legittimo interrogarsi su quali siano le circostanze in cui possa ritenersi esistente una condizione di persecuzione in relazione alla categoria dell' appartenenza ad un determinato gruppo sociale in considerazione del fatto che i fattori che identificano alcune donne come possibili target per i trafficanti sono connessi alla loro vulnerabilità in contesti sociali particolari, fino a determinarne un carattere comune o perché, il vivere questa situazione, può tradursi nell'essere percepite appartenenti ad un determinato gruppo all'interno di una società.

Per quanto concerne il *principio di non respingimento* vi è da dire che esso è oramai comunemente riconosciuto come un principio di diritto internazionale consuetudinario. Ai sensi dell'art 33 della Convenzione di Ginevra è fatto divieto agli Stati di espellere o respingere i rifugiati e i richiedenti asilo verso luoghi in cui la vita o la libertà ne sarebbero minacciati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per la loro opinione politica. Tradotto sul piano operativo esso non presuppone che lo straniero sia stato preventivamente autorizzato a risiedere nello Stato di rifugio, ma richiede soltanto che sia soddisfatta la

condizione per cui, in caso di respingimento verso le frontiere di un determinato Stato, la sua vita o la sua libertà siano minacciate per i motivi previsti dalla normativa di riferimento, con l'espressa esclusione di coloro i quali costituiscano un pericolo per la sicurezza del paese in cui si trovano o coloro che, essendo stati condannati per un reato particolarmente grave, costituiscano un pericolo per la comunità di quel paese. Il principio di non respingimento si sostanzia non solo nel divieto del rinvio diretto di chi chiede ospitalità verso un paese nel quale teme di essere perseguitato ma si estende anche ad ipotesi di rinvio indiretto verso un Paese che potrebbe successivamente indirizzare la persona verso il luogo di temuta persecuzione. In altre parole implica l'obbligo per gli Stati di astenersi dal trasferire soggetti in Paesi che non sono in grado di offrire garanzie come il rispetto degli obblighi derivanti dal principio di *non-refoulment,* un esame imparziale ed obiettivo delle domande di asilo nonché la capacità e volontà di fornire adeguata protezione[126]. Pertanto ogni qualvolta una vittima di tratta rischi, in caso di respingimento, di subire una lesione dei propri diritti fondamentali, gli Stati parte potrebbero essere tenuti all'applicazione di questa disposizione a prescindere dal fatto che essa possa essersi introdotta illegalmente nel Paese o sia stata raggiunta da un provvedimento di espulsione.

Il *principio di non-refoulement*, viene riaffermato in diversi strumenti, in particolare nell'ambito del diritto internazionale umanitario e nel diritto internazionale dei diritti umani. Così, la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*[127] vieta di rinviare qualsiasi persona verso Paesi ove sarebbe esposta a simili rischi. La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*[128] sancisce il diritto di non essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti. Tale la norma (art. 3) è stata a più riprese interpretata come principio che vieta l'estradizione, l'espulsione o la deportazione, il *refoulement* verso Stati in cui la persona correrebbe il rischio di essere sottoposta a trattamenti di tal genere. Il divieto trova applicazione anche nel caso in cui il respingimento o allontanamento avvenga verso un Paese definito inter-

[126] F. Rescigno, *Il diritto di asilo*, op. cit.
[127] Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1984. Entrata in vigore il 27 giugno 1987.
[128] Riferimenti alla nota 124.

medio, ovvero un Paese che potrebbe a sua volta rinviare la persona in un territorio in cui sarebbe esposta a tale trattamento. Il divieto di *refoulement* quale espressione di un principio di diritto umanitario consuetudinario, risulta essere vincolante anche per quegli Stati che non abbiano sottoscritto le convenzioni che specificamente lo prevedono.

Nel diritto internazionale contemporaneo, le garanzie previste dal diritto dei rifugiati sono affiancate dalle garanzie derivanti dalle norme internazionali in materia di diritti umani. Lo sviluppo più rilevante nell'affermarsi e nell'estendersi del principio di *non refoulement* nel diritto internazionale dei diritti umani è senza dubbio ricavabile dalla giurisprudenza di alcuni organi di controllo istituiti da convenzioni internazionali sui diritti umani, che hanno derivato tale principio dall'enunciazione di alcuni diritti fondamentali, in particolare come si accennava sopra dal divieto di tortura e di trattamenti inumani crudeli e degradanti. Il riferimento è principalmente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani (Cedu) istituita dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

L'orientamento giurisprudenziale che si è venuto a consolidare in questi anni sembra inequivocabilmente indicare che il divieto di respingere e allontanare un individuo verso Paesi in cui siano possibili atti di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, è un divieto assoluto che non ammette deroghe trattandosi di un principio rientrante nel c.d. "nocciolo duro" della Convenzione, ovverosia in quell'insieme di articoli (tra i quali anche il divieto di schiavitù o servitù) che non possono essere derogati o limitati dagli Stati membri, anche in caso di guerra o di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione.

La lotta contro l'immigrazione clandestina via mare ha più volte chiamato in causa la Corte europea dei diritti dell'uomo la cui attività interpretativa è stata costante e ha contribuito nel tempo a colmare alcune lacune della Convenzione di Ginevra accrescendo il livello di tutela offerto ai migranti soprattutto in relazione al *non refoulement* rispetto al quale i giudici della Corte hanno stabilito che la giurisdizione dello Stato è individuabile in base all'effettiva soggezione del richiedente asilo al controllo dello Stato in questione, anche nell'ipotesi in cui i richiedenti si trovassero al di fuori del territorio dello Stato medesimo.

Il controllo delle frontiere marittime e dei flussi migratori irregolari è una questione che negli ultimi anni ha alimentato forti tensioni a livello nazionale, comunitario e internazionale. Per quanto concerne l'Italia, vi è da ricordare il clamore suscitato dalle operazioni condotte da unità navali italiane di respingimento verso i porti di partenza, in particolare verso quelli della Libia, di imbarcazioni intercettate in mare con a bordo migranti, ritenuti clandestini a prescindere dalla loro condizione di richiedenti asilo. Si tratta di interventi che sollevano preoccupazioni circa la sorte riservata alle persone coinvolte, con particolare riguardo alla tutela dei diritti fondamentali e segnatamente in relazione al rispetto degli obblighi internazionali in materia di asilo vale a dire considerando che a bordo vi possono essere soggetti alle ricerca di protezione internazionale e che va verificata mediante formale identificazione la condizione individuale di ogni soggetto[129].

---

[129] R. Di Chio, *op. cit.* L'idea di associare i Paesi di origine e di destinazione dei migranti all'obiettivo di contenimento dei flussi irregolari caratterizza la politica italiana da oltre un decennio. Per dare seguito a questo progetto sono stati siglati numerosi accordi in materia di cooperazione di polizia e di riammissione anche con molti Paesi della sponda sud del Mediterraneo: tra questi la Libia con cui l'Italia ha firmato a Bengasi il 30.08.2008 il Trattato di "amicizia, partenariato e cooperazione", entrato in vigore il 19.2.2009 a seguito della Legge di ratifica ed esecuzione del 6.2.2009, n. 7, con il quale il governo ha inteso rafforzare la collaborazione tra i due Paesi nella lotta all'immigrazione clandestina per via marittima dando attuazione al Protocollo firmato a Tripoli il 29.12.2007 e ad un ulteriore Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo (un altro Protocollo, il cui testo è però sconosciuto, è stato firmato il 4.2.2009). In base al primo Protocollo è previsto un pattugliamento marittimo congiunto con motovedette messe a disposizione dall'Italia per operazioni di controllo, di ricerca e salvataggio nei luoghi di partenza e di transito delle imbarcazioni dedite al trasporto di immigrati clandestini, nelle acque territoriali libiche e in quelle internazionali. Formalmente nello scorso febbraio il Governo italiano provvedeva a dichiarare la sospensione del Trattato con la Libia a seguito del conflitto in atto in questo paese e del coinvolgimento diretto del nostro paese nella gestione della crisi politica di questi ultimi mesi. In tema si v. B. Nascimbeme, *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione Europea*, on line alla pagina web: http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0922.pdf. Negli ultimi mesi, per far fronte alla pressione migratoria collegata all'emergenza umanitaria di numerosi paesi dell'Africa del Nord, l'Italia ha sottoscritto due accordi, il primo con la Tunisia l'11.04.2011 per il controllo dei confini marittimi e il rimpatrio dei migranti irregolari e il 17.06.2011 con il governo provvisorio della Libia. Su questi accordi l'Unhcr ha precisato di non essere in alcun modo coinvolta nelle operazioni previste ribadendo la propria contrarietà a ogni azione di respingimento in mare di migranti diretti verso le coste italiane.

8. Conclusioni

La riflessione sulla rilevanza dello strumento della protezione internazionale ad integrazione di quelli previsti dalla normativa *ad hoc* per le vittime della tratta deriva essenzialmente dalla consapevolezza dell'impossibilità materiale oggi di scindere i diversi segmenti delle migrazioni secondo le partizioni che sono state costruite a più livelli dalla normativa internazionale di riferimento, dai sistemi di diritto interni ai singoli paesi e dalle relative politiche in materia di immigrazione ma anche, a livello analitico, da taluni orientamenti sociologici.

Se il rifugiato è stato fino ad oggi tradizionalmente identificabile come un attore sociale che presenta tratti conformi alle definizioni giuridiche e alle pratiche formali di riconoscimento ad esse connesse, oggi sono numerose le evidenze empiriche che sembrano incrinare la distinzione fra migrazioni "volontarie" vs "forzate" e migrazioni "economiche" vs "politiche" per lasciar spazio ad elementi di convergenza, soprattutto con riferimento alla fase di organizzazione e attuazione del viaggio e in quella di adattamento e costruzione di spazi di affermazione individuale e sociale nei paesi d'arrivo[130]. Nel quadro di questo convergenza ci stanno inequivocabilmente oggi anche situazioni di svilimento della dignità individuale collegate alla presenza di gravi forme di sfruttamento che sembrano avvicinare sempre più significativamente questi soggetti a categorie di migranti coinvolti in situazioni di vittimizzazione etichettabili in modo diverso, che complessivamente mettono in evidenza un quadro di complessità delle situazioni individuali rispetto al quale il linguaggio e gli spazi delle politiche e dei programmi istituzionali di intervento appaiono essere inadeguati a cogliere talune trasversalità e più in generale ad intervenire in contesti e con modalità che richiedono un ripensamento delle prassi fino ad oggi settorialmente adottate.

D'altro lato, la scarsa o impropria percezione dello sfruttamento da parte delle vittime, la loro tendenza ad identificarsi con un progetto migratorio che si crede possibile solo nei termini in cui prende forma, ovvero in situazioni di assoggettamento psicologico, violenza e sfruttamento economico, il

---

[130] In proposito si v. S. Marras, *Falsi rifugiati? Pratiche di etichetta mento di richiedenti asilo alla frontiera*, in "Mondi Migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali", (a cura di) C. Marchetti, *Rifugiati e richiedenti asilo*, Milano, F. Angeli, n. 3, 2009.

riscontro frequente di condotte nei soggetti coinvolti in situazioni di grave sfruttamento che paiono in evidente contraddizione con la condizione di vittime e perciò le difficoltà da parte delle agenzie preposte all'identificazione a cogliere eventuali indicatori di tratta a fronte della complessità in termini di composizione, nazionalità caratteristiche individuali e di gruppo dei flussi migratori unitamente a valutare le intenzioni dei trasportatori se non vi sono ancora segni evidenti di sfruttamento o se questo è stato consumato in un altro paese, ad es. di transito, rendono il problema dell'emersione di questi soggetti estremamente complessa.

Per questo motivo, la formazione degli operatori che intervengono nelle fasi dell'identificazione e dell'assistenza è fondamentale non solo per cogliere i segnali della vittimizzazione o comunque per poter interpretare correttamente alcuni indicatori che i migranti possono in qualche modo anche inconsapevolmente evidenziare circa la propria condizione oltre che nel momento in cui fanno ingresso nel nostro paese, anche nelle fasi successive, in circostanze diverse e a prescindere dal possesso o meno di un permesso di soggiorno, soprattutto se questo è stato rilasciato a fronte di una condizione soggettiva che non permette l'adozione di provvedimenti di espulsione o di ordini di allontanamento.

Che oggi tra i richiedenti e i titolari di protezione internazionale vi siano persone che versano in condizioni di disagio individuale è un dato assolutamente evidente riconducibile a ragioni complesse, non ultima la insufficienza dei posti che è in grado di offrire lo Sprar attraverso i progetti di accoglienza e di presa in carico di questi soggetti, anche a fronte del tentativo di offrire risposte più adeguate da parte del governo mediante finanziamenti straordinari per fronteggiare situazioni di emergenza del tipo di quella verificatasi nel 2008 con gli sbarchi su Lampedusa o di quelle del 2011.

È evidente peraltro che l'intervento che si realizza all'interno di questo sistema presenta caratteristiche diverse in termini di accoglienza rispetto al tipo di servizio che sono in grado di offrire i Centri per i richiedenti asilo e i luoghi di accoglienza collegati al sistema gestito dalla Protezione Civile che questa differenza può significare per molti, soprattutto oggi per i maschi adulti non appartenenti a categorie vulnerabili, la più assoluta mancanza di risorse economiche e relazionali nel caso in cui non vi sia una rete di appoggio esterno di alcun genere a sostegno della persona.

D'altro canto, tale riflessione appare obbligata ed è confortata anche dai dati che lo stesso Rapporto Sprar[131] rende noti a proposito delle motivazioni delle uscite dei beneficiari dai progetti territoriali per l'anno 2009. Tali cifre fanno comprendere in modo inequivocabile le difficoltà che si possono incontrare lavorando con soggetti che presentano sempre più frequentemente problematiche individuali complesse che si riflettono nello stesso progetto migratorio. Stando alle informazioni disponibili, su un totale di 2.840 beneficiari, gli abbandoni sono stati 598 e gli allontanamenti, che in genere si presentano quando al beneficiario sono attribuiti comportamenti contrari alle regole di buona convivenza, 162. Si tratta di una percentuale di soggetti a diverso titolo usciti dal sistema dell'accoglienza probabilmente senza aver compiuto tutto il percorso di integrazione, numeri che, seppur in diminuzione rispetto agli anni precedenti, rimangono piuttosto significativi. La diminuzione riscontrabile nel 2009 è comunque anche attribuibile alla durata più breve di alcuni progetti attivati in via straordinaria, per cui alla scadenza dei sei mesi i beneficiari sono usciti senza aver ultimato il percorso di integrazione.

Le criticità ovviamente si riscontrano soprattutto negli anni di maggior afflusso dei richiedenti protezione internazionale e sembrano ricadere in modo particolare sugli adulti, di sesso maschile, giunti in Italia senza familiari, privi di sostegno esterno nel momento in cui lasciano i Centri per i richiedenti asilo (Cara), ovvero senza avere nessuna alternativa alla strada. Paradossalmente oggi si assiste alla possibilità che i rifugiati con forti vulnerabilità, avendo accesso più facilmente allo Sprar, siano effettivamente in grado di emanciparsi dal bisogno di assistenza che manifestano nel momento in cui fanno ingresso nel nostro Paese se prontamente sostenuti da adeguati progetti di presa in carico, a fronte di un numero estremamente più significativo di categorie di asilanti non idoneamente supportati sul piano dell'accoglienza e dell'integrazione.

È evidente peraltro che interventi assai differenziati tra loro, sia rivolti alla stessa categoria di migranti che a segmenti differenziati di stranieri, del tipo di quelli riscontrabili per le vittime di tratta e i beneficiari di protezione internazionale, richiederebbero di essere perfezionati e oggi messi

[131] Sprar, *Rapporto 2009/2010*, op. cit. Le altre ragioni di uscita dal sistema possono essere per: abbandono, allontanamento per decisione unilaterale del progetto, rimpatrio volontario, diniego, scadenza termini, trasferimento, corso di formazione.

in comunicazione attraverso la costruzione di reti flessibili con l'obiettivo di migliorare i percorsi di inserimento sociale e reintegrazione sociale. Ciò anche a fronte della consapevolezza del carattere residuale che in un contesto come quello italiano può avere il riconoscimento della protezione internazionale per le vittime di tratta, non solo perché è possibile pensare a questi strumenti di protezione come idonei alla salvaguardia dei diritti umani di soggetti che sono anzitutto vittime di gravissimi reati e non di persecuzione o di danno grave come richiesto dalla normativa di riferimento in materia di protezione internazionale solo in relazione ad una casistica quantitativamente residuale, ma anche in virtù dell'esistenza di adeguati dispositivi ad hoc nel nostro ordinamento come gli artt. 13 Legge 286/2003 e 18 TU immigrazione 286/1998 e successive modifiche. Risulta però comunque indispensabile interrogarsi sul carattere ibrido degli attuali flussi migratori e dunque sulla necessità di considerare con attenzione la costruzione sul piano operativo un meccanismo di interazione fra soggetti che si muovono in specifico, sulla tratta da un lato e sui richiedenti asilo dall'altro, allo scopo di conseguire una più precisa conoscenza dei flussi e una puntuale identificazione dei soggetti che entrano nel nostro territorio. Un meccanismo di tipo centrale orientato verso queste caratteristiche avrebbe l'obiettivo di rendere sempre più aderente al dato di realtà il sistema degli interventi sulla tratta anche in chiave di prevenzione rispetto a quelle situazioni di grave sfruttamento che oggi hanno come protagonisti anche individui che hanno fatto ingresso nel nostro paese al di fuori delle reti del *trafficking* e che risultano essere richiedenti protezione internazionale o possiedono un titolo di soggiorno rientrante in questa tipologia.

Per queste ragioni, la questione della costruzione di un sistema di *referral* articolato sul piano operativo in un servizio di intervento tempestivo nelle diverse situazioni di emersione delle vittime di tratta e in un osservatorio per il monitoraggio dei fenomeni collegati ai movimenti immigratori si rende quanto mai urgente anche a fronte delle molteplici indicazioni che provengono dalle arene politiche sopranazionali che da tempo sollecitano la creazione di meccanismi funzionali alla definizione o alla razionalizzazione dei sistemi previsti all'interno dei singoli paesi per la presa in carico delle vittime di tratta. Tale struttura, dovrebbe essere pensata e realizzata in modo tale da permettere il collegamento fra uffici e operatori che si muovono nei diversi segmenti delle immigrazioni con particolare riferimento ai gruppi

vulnerabili, in considerazione del fatto che oggi le attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare sono connotate dal trasferimento nei paesi europei di soggetti che presentano caratteristiche diverse o plurali e che sempre più difficoltosamente rientrano nelle categorie di migranti economici, umanitari o di vittime di *trafficking*.

Questo significa che non solo l'identificazione, come processo sul quale si creano anche i presupposti per l'eventuale rilascio di un titolo di soggiorno per motivi di protezione sociale, rappresenta più che mai una fase delicata rispetto al garantire a questi soggetti i diritti di cui sono titolari in relazione alle diverse appartenenze di categoria "giuridica", ma che è probabilmente necessario pensare alla costruzione di sistemi di comunicazioni sul piano informativo e su quello operativo di cooperazione per agevolare una sorta di trasversalità delle diverse procedure previste per la presa in carico dei gruppi vulnerabili (richiedenti protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati[132], vittime di grave sfruttamento). Tutto ciò allo scopo di cercare complessivamente di migliorare l'intervento nei confronti di chi ha

[132] Il 15 luglio 2011 il Commissario Straordinario per l'Emergenza ha diffuso la "procedura operativa per minore straniero non accompagnato richiedente protezione internazionale". Tale procedura distingue due ipotesi: a) il minore dichiara subito la volontà di chiedere protezione internazionale; b) il minore, già collocato dal Soggetto attuatore, dichiara in un secondo momento la volontà di richiedere protezione internazionale. Nella prima ipotesi, la Questura dovrebbe rilasciare l'attestato nominativo riportando l'espressione della volontà di richiesta di protezione senza necessità di verbalizzazione attraverso la sottoscrizione in Questura del C3 e segnalarlo al Servizio Centrale dello Sprar e per conoscenza al Soggetto attuatore e all'ente attuatore; Lo Sprar dovrebbe individuare un posto in accoglienza e darne comunicazione all'Ente locale, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, al Tribunale per i Minorenni, ecc. In caso di insufficienza di posti nello Sprar si prevede che sia il soggetto attuatore ad indicare strutture idonee alternative, interessando preventivamente il Comune. Nella seconda ipotesi, è necessaria la verbalizzazione della richiesta in Questura attraverso la sottoscrizione del C3, sia da parte del minore richiedente che del suo tutore; il Comune segnala allo Sprar e al Soggetto attuatore la diversa situazione giuridica del minore e contestualmente agli altri organi competenti; in caso di richiesta di trasferimento il Servizio Centrale individua un posto in accoglienza e ne dà comunicazione/lettera di inserimento al progetto individuato ai citati altri enti competenti; in caso di insufficienza di posti il Comune può disporre che il minore resti in quella o altra struttura idonea. In tema si veda il documento di riferimento, on line al sito web: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/minori_non_accompagnati.pdf.

vissuto o semplicemente può trovarsi a vivere situazioni di grave svilimento della dignità e di non riconoscimento dei propri diritti.

Sul versante dei richiedenti protezione internazionale vi è da sottolineare che sarebbe indispensabile creare un meccanismo di raccordo tra le singole Commissioni territoriali e i servizi presenti nei diversi territori collegati ai soggetti attuatori i progetti art. 18 e art. 13 sulla tratta, i quali a loro volta dovrebbero essere in grado di garantire una effettiva presenza degli operatori anche all'interno dei Cara per favorire durante le fasi dell'identificazione, l'emersione di potenziali vittime di tratta o grave sfruttamento. Tale collaborazione dovrebbe ovviamente essere formalmente integrata nelle progettualità sia Sprar che art. 18 TU 286/1998 e art. 13 Legge 228/2003 ed essere potenzialmente ricompresa in entrambi i sistemi con l'obbiettivo di ottimizzare i percorsi di accompagnamento di quelle persone che possono presentare situazioni particolari e di favorire una conoscenza più aderente al dato di realtà delle caratteristiche dei flussi misti delle migrazioni odierne nel nostro paese.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., *La tratta di persone in Italia. Le norme di tutela delle vittime e di contrasto alla criminalità*, Milano, F. Angeli, 2007.

Ambrosini M., Marchetti C. (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Milano, F. Angeli, 2008.

Annoni A., *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Dep, Deportate, Esuli, Profughe, Rivista Telematica di Studi sulla memoria femminile", http://www.unive.it/nqcontent.cfm?a_id=94006

Anti-Slavery International et al., *Protocol for Identification and Assistance to Trafficked Persons and Training Kit*, London, 2005.

Aradau C. *Good practices in response to trafficking in human beings. Cooperation between civil society and law enforcement in Europe, Danish Red Cross*, 2005, http://www.ungift.org.

Bhabha J., Alfirev C., *Identification and Referral of Trafficked Persons to Precedures for Determining International Protection Needs*, Unhcr External Consultants, Division of International Protection Services, PPLAS/2009/03, Ottobre 2009, http://www.hks.harvard.edu.

Bm.i and Iom, *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*, Vienna, 2009.

Benedetti E., *Il diritto d'asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Milano, Cedam, 2010.

Benvenuti M.(a cura di*), La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, Napoli, Jovine editore, 2011.

Campesi G., *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo*, in "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", 2011, http://www.juragentium.unifi.it.

Campesi G., *Migrazioni, sicurezza, confini nella teoria sociale contemporanea*, 2010/2011, http://uniba-it.academia.edu.

Caponio T, *Immigrazione,* in Almagisti M., Piana D., (a cura di), *Le parole chiave della politica*, Roma, Carocci, 2001.

Carchedi F., *Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010.

Carchedi F., Tola V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati sul fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Roma, Ediesse, 2008.

CARCHEDI F., ORFANO I. (a cura di), *La tratta in Italia. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, Milano, F. Angeli, 2007.

CARCHEDI F., MOTTURA G., PUGLIESE E., *Il lavoro servile e le nuove schiavitù,* Milano, F. Angeli, 2003.

CARITAS / MIGRANTES, *Dossier statistico immigrazione*. 21° Rapporto, 2011.

CARUSO I., VENDITTO B., *I flussi migratori. Le migrazioni di transito nel Mediterraneo*, 2006, http://www.issm.cnr.it

CENTONZE S., *Diritto penale dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

CODINI E., D'ODORICO M., GIOIOSA M., *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, Milano, F. Angeli, 2009.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo* (2010). Bruxelles, 24.5.2011 COM(2011) 291 definitivo.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminati in Italia,* 2011.

COSLOVI L., PIPERNO F., *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria,* (F. Pastore, a cura di) , Cespi, Working Papers 13/2005, Rapporto finale di ricerca prodotto nell'ambito del progetto ALNIMA project (2002/HLWG/26), http://www.cespi.it/WP/WP13-it.pdf.

CRAWLEY H., *When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment*, Immigration Law Practitioners' Association, London, 2007, http://www.ilpa.org.uk.

DAL LAGO A., *La tautologia della paura,* in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXX, 1, 1999.

DANNA D., *Visioni e politiche sulla prostituzione,* Università degli Studi di Milano, Working Papers, n. 10, Dipartimento di studi sociali e politici, 2004, on line al sito web: www.sociol.unimi.it.

DEGANI P., *Traffico di persone, sfruttamento sessuale, diritti umani. Ipotesi interpretative, monitoraggio del fenomeno e strategie di contrasto nell'azione della comunità internazionale*, Padova, Cleup, 2003.

DEGANI P., DELLA ROCCA R., *La centralità del paradigma diritti umani nell'identificazione della vittima di tratta*, in "Pace diritti umani / Peace human rights", n. 2, 2008.

DEGANI P., *Confini controversi: riflessioni a margine del dibattito odierno su lotta alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, politiche pubbliche in materia di prostituzione e diritti umani nello scenario europeo*, in "Pace diritti umani // Peace human rights", n. 1, 2009.

Degani P., *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral,* in "Pace diritti umani // Peace human rights", n. 2, 2011.

Ecpat, Europe Law Enforcement Group, *Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: the Sending Countries,* Edited by Muireann O Briain, Anke van den Borne and Theo Noten. Amsterdam 2004, http://www.ecpat.se/upl/files/93.pdf.

European Commission, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Directorate-General Justice, Freedom and Security, Brussels, 2004, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf.

Europol, *Trafficking in Human Beings in the European Union, 2011*, https://www.europol.europa.eu.

Favilli C., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione Europea in materia di visti, asilo e immigrazione,* in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 2, 2010.

– *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, Scheda pratica (Aggiornata al 10.12.2009), www.asgi.it.

Gaatw, *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Policies on Human Rights of Migrant and Trafficked Persons*, Bangkok, 2007.

Gallagher A. T., *The International Law of Human Trafficking*, United States of America, Cambridge University Press, 2010.

Gallagher A. T., Pearson E., *The High Cost of Freedom: A Legal and Policy Analysis of Shelter Detention for Victims of Trafficking*, in "Human Rights Quarterly", n. 32.1, 2010, pp. 73-114, http://works.bepress.com/anne_gallagher/11.

Gallagher A. T. *Human Rights and Human Trafficking: Quagmire or Firm Ground? A Response to James Hathaway*, in "Virginia Journal of International Law", n. 49, 2009, pp. 789-848, http://works.bepress.com/anne_gallagher/1.

Giammarinaro M. G., *Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale prevista dall'art. 18 del TU sull'immigrazione*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", n. 4, 1999.

Gibson M., *Stato e prostituzione in Italia*, Il Saggiatore, Milano, 1995.

Headway Project, *Headway. Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking*, Noktus, Warsaw, 2007.

Icmpd, *Anti-Trafficking Training Material for Frontline Law Enforcement Officers*, Vienna, 2006.

ICMPD and UNDP, *Law Enforcement Manual to Combat Trafficking in Human Beings Unit*, Vienna, 2006.

ICMPD, *Regional Best Practice Guidelines for the Development and Implementation of Comprehensive National Anti-Trafficking Response*, Vienna, 2003, www.icmpd.org/ under topics/trafficking in human beings/activities.

ICMPD AND DEPARTMENT FOR EQUAL OPPORTUNITIES (DPO), ITALY, *Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe (TRM-EU),* 2010.

ILO, *Human trafficking and forced labour exploitation. Guidelines for legislation and law enforcement, Special action programme to combat forced labour*, 2005, www.ilo.org/ wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/ wcms_081999.pdf.

– *In Search of Decent Work – Migrant Workers' Rights. A Manual for Trade Unionists*, Geneva, 2008.

– *Special Action Programme to Combat Forced Labour (Sap-Fl), EC, Operational indicators of trafficking in human beings,* Geneva, 2009, *(Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission),* http://www.ilo.org/ sapfl/Informationresources/Factsheetsandbrochures/lang--en/docName--WCMS_105023/index.htm.

– *The Cost of Coercion. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva, 2009, www.ilo.org/wcmsp5/ groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/ wcms_106230.pdf.

IOM, *Direct Assistance for Victims of Trafficking*, Geneva, 2007, web: http://publications. iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=116.

– *Praesidium V, Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castelvolturno*, Gennaio – Aprile 2010, www.italy.iom.int.

– *Stagione Amara. Rapporto sul sistema di ingresso per lavoro stagionale e sulle condizioni dei migranti impiegati in agricoltura in Campania, Puglia e Sicilia*, Dicembre 2010, on line al sito web: www.italy.iom.int.

JOBE A., *The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the Iom Human Trafficking Database*, International Organization for Migration, 2010, web: http://www.ungift.org.

LA STRADA EXPRESS, *(Re)integration of the trafficked persons: a process or result?*, Issue 3, April 2007.

– *Identification of the trafficked persons*, Issue 2, March 2006.

LENZERINI F., *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

LIGUORI A., *L'attuazione della direttiva rimpatrii,* in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno XIII, n. 3, 2011.

MANCINI D., *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e tratta di persone*, Milano, F. Angeli, 2008.

MANCINI D., *Riflessi su tratta di persone, traffico di migranti e tutela dei diritti*, on line al sito web: www.altalex.com.

MARAGNANI L., AIKPITANYI I., *Le ragazze di Benin City.* La tratta delle *nuove schiave dalla Nigeria ai marciapiedi d'Itali*a, , Milano, Melampo, 2007.

MARCHETTI C., *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e compi profughi*, Bologna, Emi, 2006.

MARRAS S., *Falsi rifugiati? Pratiche di etichetta mento di richiedenti asilo alla frontiera*, in MARCHETTI C. (a cura di), *Rifugiati e richiedenti asilo*, "Mondi Migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali", Milano, F. Angeli, n. 3, 2009.

MICHELIN G., *I protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 1, 2002.

MINISTERO DELL'INTERNO, *Rapporto sulle minoranze non territoriali*, 2006.

– *Immigrazione clandestina. I risultati del governo Berlusconi*, *31 dicembre 2009*, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/

MONZINI P., *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia, Sviluppi recenti (2004-2008)*, Cespi Working Paper n. 43, on line alla pagina web: http://www.cespi.it/WP/WP43-Traffico-Monzini.pdf.

MORRISON J., CROSLAND B., *The Trafficking and Smuggling of Refugees: the End Game in European Asylum Policy?*, No. 39, Unhcr Working Paper, 2001.

MORSELLI C., *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Napoli, Jovine Editore, 2011.

MOTTA C., *La tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione. Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, tratta di persone e sfruttamento della prostituzione: le norme e la giurisprudenza.* relazione presentata in occasione dell' incontro di studio sul tema: "Violenza di genere, mobbing e stalking", Consiglio Superiore della Magistratura Roma, 17 - 19 maggio 2010.

OBOKATA T., *Trafficking in Human Beings from a Human Rights Perspective. Towards a Holistic Approach,* Leiden, The Netherland, Martinus Nijhoff Publisher, 2006.

Osce/Odihr, *National Referral Mechanism. Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, Warsaw, 2004, on line alla pagina web: http://www.osce.org/publications/odihr/2004/05/12351_131_en.pdf.

Pastore F., Romani P., Sciortino G., *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta. Rapporto elaborato su incarico della Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati,* dicembre 1999, http://www.cespi.it/PASTORE/Trafficking/traffic-indice.html.

Pati R, *States' Positive Obligations with Respect to Human Trafficking: The European Court of Human Rights Breaks New Ground in Rantsev v. Cyprus and Russia*, in "Boston University International Law Journal", XXIX, 1, 2011.

Rapporto Sprar, Caldarozzi A., Giovannetti M. (a cura di), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati, 2010/2011*, Dicembre 2011, on line al sito web: www.sistemacentrale.it.

Rosi E., *La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali*, in "Cassazione Penale", Vol. XLI. Giugno 2001.

Riiskjaer M., Gallagher A. M., *Review of Unhcr's efforts to prevent and respond to human trafficking,* Unhcr, Pdes/ 2008/07, Settembre 2008, http://www.unhcr.org/48eb2ff82.html.

Sarti S., *L'Italia dei rifugiati*, Anci-Cittalia, Comunicare, 2010.

Save the Children Italia, *Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento*, 2007, http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img65_b.pdf.

– *L'accoglienza dei minori via mare. Rapporto finale di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia*, Progetto Presidium III, 2009, http://www.savethechildren.it/2003/download/pubblicazioni/dossier_monitoraggio09_hr.pdf.

– *Agire. Austria, Greece, Italy and Romania. Acting for stronger private-public partnerships in the field of identification and support of child victims and at risk of trafficking in Europe. Agire methodology*, Rome, 2010.

Savio G., *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno XIII, n. 3, 2011.

Scarpa S., *Trafficking in Human Beings*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Scep, *Statement of Good Practice*, International Save the Children Alliance, Unhcr, Geneva, 2004, on line alla pagina web: www.unhcr.org/refworld/pdfid/415450694.pdf.

Scep-Save the Children, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe,* www.savethechildren.net/.../SC_SCEP_Position_Paper_Traff_Child_in_Europe_Dec07.pdf.

Sciortino G., *Troppo buoni? La politica migratoria tra controlli alle frontiere e gestione del mercato del lav*oro, in "Sociologia del lavoro", n. 64, 1996.

Signorino G., Saitta P., Centorrino M., *Sex industry, profili economici e sociali della prostituzione*, Napoli, Think Thanks ed., 2005.

Tatafiore R., *Fare vuoto di norma intorno alla prostituzione*, in "Democrazia e diritto", n. 2, 1993.

– *Uomini di piacere … e donne che li comprano*, Milano, Frontiera, 1998.

– *Sesso al lavoro*, Milano, Il Saggiatore, Milano, 1999.

Teodori M., *Lucciole in lotta. La prostituzione come lavoro,* Roma, Sapere 2000.

Un.Gift, Iom, *Guiding Principles on Memoranda of Understanding between Key Stakeholders and Law Enforcement Agencies on Counter-Trafficking Cooperation*, Expert Group Initiative on Stakeholder Cooperation with Law Enforcement implemented by Iom Vienna, 2009:, http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/humantrafficking/Guiding_Principles_annexe.pdf.

– London School of Hygiene & Tropical Medicine, *Caring for Trafficked Persons. Guidance for Health Providers*, Geneva, 2009, www.ungift.org/docs/ungift/Steering-committee/CT_Handbook.pdf.

Unhchr, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York and Geneva, 2002, www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.2002.68.Add.1.En?

– *Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 7 maggio 2002, www.unhcr.org.

– *Combatting Human Trafficking: Overview of Unhcr Anti-Trafficking Activities in Europe*, Dicembre 2005, http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fd782d4.html.

– *The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs*, Geneva, 2009, Pplas/2009/03, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad317bc2.html.

– *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Geneva, 2008, http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html.

– *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, 2006,* http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=443679fa4&page=search.

– *Guidelines on International Protection on gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (Hrc/Gip/02/01), on line alla pagina web: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html.

– *Human Trafficking and Refugee Protection: Unhcr's Perspective*, September 2009, Paper presentato alla Conferenza ministeriale su "Towards Global EU Action Against Trafficking in Human Beings", Bruxelles 19-20 Ottobre 2009, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae17da12.html.

– *Consideration On The Issue Of Human Trafficking Froma a Perspective of International Refugee Law and Unhcr's Mandate*, Second Meeting of National Authorities on Human Trafficking (Oas), 25-27 March 2009, Buenos Aires, Argentina, http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ca275d2.html.

– *Asylum Level and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non European countries*, marzo 2011, www.unhrc.org.

– *Asylum Level and Trends in Industrialized Countries, First Half 2011. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non European countries*, ottobre 2011, www.unhrc.org.

Unicef, *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, New York,* 2006,http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf.

– *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*, 2006, www.unicef.org.

Unicri, *Trafficking of Nigerian girls to Italy / Il traffico delle ragazze nigeriane in Italia, Regione* Piemonte; Ministero degli Affari Esteri, 2004.

Unodc, *Model Law against Trafficking in Persons, United Nations*, Vienna, 2009, www.unodc.org.

– *Toolkit to Combat Trafficking in Persons. Global Programme against Trafficking in Human Beings, United Nations*, 2nd edition, October 2008, www.unodc.org.

– *Issue Paper. Smuggling of Migrants by Sea, United Nations,* 2011, www.unodc.org.

– *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union*, 2011, www.unodc.org.

Unodc, Un.Gift, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners. Module 1: Definitions of trafficking in persons and smuggling of migrants*, United Nations, New York, 2009, www.unodc.org.

– *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners. Module 2: Indicators of trafficking in persons,* United Nations, New York , 2009, www.unodc.org.

WÆVER O., *Securitization and Desecuritization*, in LIPSCHUTZ R. D. (ed.) *On Security*, New York, Columbia University Press, 1998.

WAISMAN V., *Human Trafficking: State Obligations to Protect Victims' Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard*, in "Hastings international and comparative law review", XXXIII, 2, 2010.

ZANFRINI L., *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Parte seconda

Traffico di esseri umani: mercati delle economie di sfruttamento e sistemi degli interventi in aiuto alle vittime

Claudio Donadel

1. Introduzione

Avviare una riflessione sul fenomeno della tratta cercando di conoscere chi sono le soggettività che attualmente sono sostenute attraverso i dispositivi in aiuto alle vittime di tratta, da quali percorsi ed ambiti di sfruttamento emergono, quali politiche e interventi territoriali locali e nazionali è possibile implementare per arginare questo fenomeno, non è impresa di facile argomentazione. Molti, troppi, sono gli aspetti e i continui cambiamenti da considerare siano essi interni o esterni al fenomeno stesso. Ad esempio, ciò che in questi anni abbiamo riferito alla "tratta", identificandola con lo sfruttamento sessuale e le questioni di genere non è più sufficiente a far comprendere la complessità di questo fenomeno. La tratta, sempre più spesso s'intreccia con altri fenomeni andando a strutturare forme mercatili nelle quali i rapporti sociali e lavorativi acquisiscono il valore di merci, di costi sottomessi al profitto e ai puri dati economici ed aziendali. È questo un processo evidenziatosi negli anni 2000, periodo nel quale acquista centralità la categoria dello sfruttamento lavorativo e che in determinati contesti produttivi si trasforma in vere e proprie forme di riduzioni di schiavitù o di servitù. La tratta anche nella sua evidenziazione storica relativa allo sfruttamento sessuale costituisce una finalizzazione che mette in relazione progetti migratori per motivi economici e sfruttamento. Non è un caso che per molte donne dell'Est Europa o persone transessuali provenienti dal sud America, la sempre maggior consapevolezza del prostituirsi e della sua possibile connessione con lo "sfruttamento", non ha mai impedito o ridotto la volontà da parte di queste persone di realizzare economie tramite pro-

getti migratori temporanei anche ripetuti nel tempo. Oppure, per le donne provenienti dall'area dell'Africa Subsahariana una rinuncia di quei progetti migratori vincolati a debiti onerosissimi e indissolubili, ma indispensabili per la riproduzione dei rapporti sociali ed economici su cui si è strutturata e organizzata la comunità delle donne nigeriane presenti in Italia. In questo target, le stesse donne sfruttate nel sesso a pagamento su strada una volta estinto il debito e regolarizzatesi, hanno la possibilità e spesso la percorrono di diventare potenziali sfruttatrici. L'essere sfruttate sessualmente o sfruttatici, in questo caso, costituiscono fasi di un unico processo dove la prostituzione è strumento di accesso a migliori condizioni di vita, mentre il suo sfruttamento garantisce il mantenimento dell'acquisito benessere ma è anche passaggio obbligatorio per il miglioramento delle proprie condizioni di vita. È attraverso questi nodi che lo sfruttamento a scopo sessuale sta alla tratta, allo stesso modo di quello lavorativo, dell'accattonaggio, delle economie illegali, in quanto ambiti di finalizzazione economica del traffico di esseri umani.

In Italia come in molte parti dell'Europa, a metà degli anni '90 l'avvento della prostituzione migrante ha fatto emergere una domanda di sesso a pagamento inespressa. Similarmente i lavoratori stranieri consentono a molti dei prodotti ortofrutticoli italiani di continuare ad essere presenti nei supermercati e sulle nostre tavole. Di fatto, molte merci agricole prodotte in Italia per poter competere con la concorrenza di quelle provenienti dall'estero, necessitano di essere prodotte e raccolte da una forza lavoro che in Italia si trova all'interno di una molteplicità di persone prevalentemente straniere, spesso in condizioni di clandestinità, comunque non tutelate dalla normativa del diritto del lavoro e assoggettate a forme di caporalato. Qualora questa disponibilità di manodopera non tutelata e a basso costo non fosse presente in Italia molti dei nostri prodotti agricoli, ma non solo le stesse dinamiche le possiamo riscontrare in molti altri settori produttivi, rimarrebbero a marcire sulle piante o nelle serre, mentre i produttori o sono destinati a fallire, oppure potranno sopravvivere grazie ai sovvenzionamenti dello Stato e/o dell'Europa previsti per gli aiuti all'agricoltura. Altri ancora, mediante operazioni speculative potranno addirittura trarne profitti. Le reti criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione, invece, facilitando la mobilizzazione dell'offerta di sesso a pagamento cresciuta a dismisura negli anni '80 grazie anche al turismo sessuale, hanno potenziato

e reso trasversale a tutte le fasce d'età la domanda di sesso a pagamento inespressa presente in Italia. Portando sui marciapiedi di mezza Europa giovani e disponibili corpi dal richiamo esotico (elementi caratterizzanti la prostituzione migrante), hanno favorito l'allargamento della richiesta di sesso a pagamento agendo sull'abbattimento dei costi e riducendo i pericoli collegati al turismo sessuale. Sfruttamento in agricoltura e nella prostituzione, facce di una stessa medaglia, di quei mercati sottoposti ai processi della globalizzazione dove domanda e offerta trovano sviluppo o resistono alle sfide della competizione globale riducendo il lavoro e l'uomo a merci. Nel mercato della prostituzione in particolare quella su strada, le reti criminali hanno agito sulla domanda. L'obiettivo è stato quello di soddisfare e far emergere una domanda attraverso lo spostamento di migliaia di persone dal proprio paese verso i mercati occidentali del sesso a pagamento. Un mercato dal volume d'affari enorme che essendo in gran parte, se non in toto, collocato al di fuori di qualsiasi rapporto di natura giuslavoristica, ha garantito e garantisce profitti e impunità a molte organizzazioni criminali. In agricoltura, si agisce sull'offerta, i produttori locali per fronteggiare la concorrenza esterna ed evitare perdite di quote di mercato sono di continuo costretti ad intervenire sul costo della manodopera avvalendosi di una forza lavoro resa disponibile dalle normative sull'immigrazione che costringono una quantità enorme di persone a vivere in una costante e perenne assenza di diritti sociali e lavorativi. Sarebbe interessante poter quantificare, dopo l'avvento della prostituzione migrante quante sofferenze e violenze si sarebbero potuto evitare in questi anni in Italia se la prostituzione, oltre che libera e autodeterminata come prevede la nostra legislazione, trovasse forme di regolamentazione all'interno del diritto del lavoro, soprattutto, poter misurare il contributo delle normative sull'immigrazione in materia di prevenzione e contrasto della microcriminalità rispetto a quello da queste fornito alle aziende nell'aiutarle a rimanere sul mercato e fronteggiare le sfide della globalizzazione.

Un altro aspetto di questa riflessione riguarderà la gestione del fenomeno della tratta ossia, attraverso quali politiche e sistemi d'intervento è possibile governare fenomeni sociali complessi, transnazionali e in continua trasformazione al fine di attenuarne gli impatti negativi sulle comunità e sui territori. È questo un argomento di grande attualità e, di difficile risoluzione. L'Italia, pur essendo stata un punto di riferimento internazionale in materia

di tutela dei diritti delle vittime di tratta e grave sfruttamento, nonché aver saputo creare reti territoriali d'eccellenza per strategie e politiche di lotta alla tratta afferenti ai diritti umani e al contrasto delle reti criminali, non riesce a 13 anni dall'introduzione dell'art. 18 D.Lvo 286/98 a dotarsi di un sistema di finanziamenti stabile capace da una parte di sostenere l'intera filiera degli interventi locali in aiuto alle vittime di tratta e del grave sfruttamento, dall'altra integrarli affinché si strutturino in un sistema nazionale volto a garantire standard omogenei e validi su tutto il sua territorio.Purtroppo siamo ancora in assenza di un piano nazionale antitratta e di un sistema di referral in aiuto alle vittime di tratta previsti in molti dei trattati internazionali sulla tematica da noi sottoscritti, realizzati peraltro in molti stati europei e del mondo che in quanto a storia, capacità operative, obiettivi raggiunti hanno molto da imparare da quanto si è prodotto e si continua a fare nella realtà italiana.

La prima riflessione sul fenomeno del traffico di esseri umani riguarda un'indagine sul mercato della prostituzione su strada che dagli anni '90 costituisce l'ambito di maggior evidenziazione della prostituzione migrante nonché di emersione di persone vittime di tratta e grave sfruttamento. Molte sono le ricerche svolte in questi anni sia da chi opera direttamente sul campo che da professionisti legati alle discipline sociali, giuridiche, tese a definire i profili delle vittime, le modalità di reclutamento e assoggettamento, rotte e operatività delle reti criminali, classificazione e identificazione di buone prassi relative ai sistemi d'intervento in materia di emersione, protezione e inclusione sociale delle vittime. Tutte conoscenze utilissime che negli anni hanno consentito di comprendere meglio il fenomeno, sono servite ad introdurre nella nostra legislazione norme a tutela delle vittime e sul versante della fattispecie dei reati ad agire sull'inasprimento delle pene e all'introduzione di norme volte a perseguire gli aderenti delle reti criminali dedite alla tratta e al grave sfruttamento. Sicuramente, hanno reso più efficienti le collaborazioni tra gli operatori sociali, di polizia e dell'Autorità Giudiziaria in materia di emersione, identificazione e protezione delle vittime, nonché al contrasto delle organizzazioni criminali, ma contestualmente il numero delle soggettività coinvolte nelle molteplici forme di sfruttamento non è diminuito, né è diminuita la pericolosità sociale attribuita al fenomeno della prostituzione, né le conflittualità sociali e politiche da queste derivanti che continuano ad orientare le istituzioni ad applicare misure repressive nei

confronti di coloro che si prostituiscono, indipendentemente che siano delle vittime o meno.

Di fatto, questo esserci focalizzati sul traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, sulle soggettività coinvolte e loro condizioni, sulle reti criminali, ha posto in secondo piano analisi e possibili ricerche sul mercato della prostituzione di strada volte ad indagare attraverso quali dinamiche, relazioni sociali ed economiche questo mercato ha potuto essere penetrato dal fenomeno della prostituzione migrante e diventare uno degli ambiti di sfruttamento del traffico di esseri umani. Dal punto di vista operativo, per quanti hanno il mandato istituzionale d'intervenire per propria competenza sul fenomeno, questa perdita di vista del contesto della finalizzazione dello sfruttamento, del non luogo nel quale si sviluppano e generano economie di sfruttamento, ha significato aver agito attraverso strategie di riduzione del danno, onorevoli nel portare aiuto alle singole soggettività o colpire alcune organizzazioni criminali, ma inefficaci rispetto a cambiamenti strutturali indispensabili per contrastare lo sfruttamento e governare il fenomeno. Attualmente la tratta altro non è che forma e storicizzazione di rapporti sociali fondati sul diritto di schiavitù, e che nella storia si contrappone a forme di organizzazione sociale fondate sul riconoscimento dei diritti umani. Attualmente le società occidentali a regime capitalistico evidenziano un'insanabile contraddizione interna e di contesto costituita nell'avere un sistema normativo democratico pertinente ai diritti umani e contestualmente dei mercati che per effetto dei processi della globalizzazione tendono a strutturare economie di sfruttamento. Pertanto, tutelare le vittime e combattere le organizzazioni criminali è sicuramente la strategia di lotta alla tratta, ma affinché essa sia vincente sarebbe opportuno poter agire sui contesti nel quale si generano e riproducono le economie di sfruttamento, ossia in tutti quei mercati nei quali si realizzano profitti facendo leva sull'assenza di tutele e di diritti per molte delle soggettività coinvolte. È la possibilità di sfruttare l'uomo in quanto merce che alimenta e storicizza la tratta. Sono i mercati ad economie di sfruttamento che, accomunando destini e finalizzazioni di progetti migratori, consentono alle reti criminali di reclutare nei paesi d'origine, in quelli di transito o di destinazione, migliaia di migranti siano essi stati spinti ad espatriare per motivi economici, di persecuzione o umanitari, e non viceversa. È conoscendo ed intervenendo su questi mercati, su ciò che li regola e riproduce i rapporti sociali e mercantili da questi derivanti

che è possibile far un passo in avanti, aggiungere un mattone nella battaglia millenaria per la quale l'umanità continua a dividersi, scontrarsi e combattere tra chi vuole società fondate sui diritti umani e chi sul diritto di schiavitù.

2. Un'indagine sul mercato della prostituzione su strada nel Comune di Venezia e in Veneto

L'Obiettivo dell'indagine è stato quello di provare a stimare la domanda (il numero di clienti attivi che comprano sesso a pagamento) e l'offerta (il numero di persone che si prostituiscono) del mercato della prostituzione di strada nel Veneto, il volume d'affari ad esso pertinente e la sua redistribuzione tra i principali attori che direttamente o indirettamente contribuiscono ad alimentare questo mercato, ossia le persone che si prostituiscono, le reti criminali, parte di cittadinanza coinvolta nella fornitura di logistica e servizi a chi si prostituisce (indotto).

I dati quantitativi e qualitativi utilizzati derivano dall'Osservatorio sul fenomeno sulla tratta e sulla prostituzione del sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento gestito dall'Unità operativa complessa Protezione Sociale e Umanitaria, Direzione Politiche Sociali e dell'Accoglienza, Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Venezia. Riguardano un anno temporale di rilevazioni, il 2011, e provengono dalle:

- attività di monitoraggio sul fenomeno della prostituzione di strada relative all'Unità di strada insistente sui territori della Provincia di Venezia e di Treviso, e dalla Postazione Centrale del Numero Verde antitratta gestite dalla Uoc Protezione Sociale e Umanitaria del Comune di Venezia;
- attività di monitoraggio sul fenomeno della prostituzione di strada delle unità di strada del Veneto afferenti al sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento (Associazione Mimosa per le Province di Padova e Vicenza, Cooperativa Azalea Provincia di Verona);
- azioni proattive multiagenzia dell'Unità di Crisi e di Valutazione della Uoc Protezione Sociale e Umanitaria (progetto art. 13 Legge 228/03) svolte in collaborazione con le Forze dell'Ordine del Veneto in materia di emersione ed identificazione delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento;

- attività d'indagine sociale svolte dall'Unità di Crisi di Valutazione (progetto art. 13 legge 228/03) e dall'equipe Protezione Sociale (progetto art. 18 D.Lvo 286/98) nelle operatività di sostegno, protezione, tutela legale, inclusione sociale delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento inserite nei Programmi di Assistenza Individualizzati (Pai)e Programmi di assistenza ed inclusione sociale (Pei) di cui è titolare il Comune di Venezia.

La ricerca è un'indagine che mettendo in relazione i dati quantitativi delle presenze medie giornaliere di chi si prostituisce in strada, con i dati qualitativi derivanti dai contatti in strada, dalle attività investigative, dalle testimonianze delle vittime sulle modalità di esercizio, guadagni, tipologie di sfruttamento, costi relativi alla logistica e ai debiti contratti, differenziati per target di appartenenza, intende ricostruire l'offerta e la domanda, flussi economici e loro articolazioni del mercato della prostituzione su strada presente sul territorio del Comune di Venezia nell'anno 2011. Inoltre, questa ricostruzione di un mercato locale del sesso a pagamento su strada, per la mobilità delle persone che si prostituiscono e dei relativi clienti, aree di operatività delle reti criminali, andrà a costituire un autorevole parametro di riferimento per stimare il mercato presente sul territorio del Veneto del quale non si possiede ancora un osservatorio permanente, integrato e completo in tutte le sue articolazioni come quello predisposto per il territorio del Comune di Venezia. In realtà, le stime proposte come ad esempio il numero della popolazione delle persone che si prostituiscono mediamente ogni giorno sul territorio del Veneto, possono essere considerate delle sottostime, ossia, nel definirle si è optato per un approccio prudenziale che andrà a trovare una sempre e più precisa corrispondenza alla realtà del fenomeno nel 2012, quando grazie al progetto art. 13 e ai finanziamenti della legge regionale 41/97 del Veneto, il sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento presente in Veneto avrà integrato le operatività delle unità di strada insistenti su fenomeno sulla prostituzione di strada in un unico osservatorio.

La popolazione che si prostituisce in strada

Nell'anno 2011, le attività dell'Unità di strada volte al monitoraggio del fenomeno della prostituzione di strada sui territori del Comune di Venezia hanno registrato una popolazione distribuita su 4 aree territoriali:

Terraglio (SS13)
Quartiere Piave
Marghera-Malcontenta
San Giuliano direttrice Campalto Tessera

Queste attività di monitoraggio, organizzate fin dal 1998 in 2 uscite settimanali più altre ad hoc a seconda di obiettivi specifici relativi alla prevenzione della salute di chi si prostituisce, alla prevenzione delle violenze in strada, alla mediazione dei conflitti tra chi si prostituisce e cittadinanza residente, hanno registrato una popolazione con una presenza media giornaliera di 70 unità, mentre i gruppi di persone che si prostituiscono sono così rappresentati:

- Donne dell'Est Europa (Romania Bulgaria, Ungheria) pari al 50% dell'intera popolazione su strada
- Donne nigeriane pari al 20%
- Transessuali il 20%
- Maschi dell'Est Europa prevalentemente romeni pari al 7%
- Donne cinesi il 3%.

Target presente in strada nel territorio del Comune di Venezia	**Presenza media giornaliera**	**Percentuale**
Est Europa (Bulgaria, Romania, Ungheria)	35	50%
Nigeria	14	20%
Trans Latino – America	14	20%
Maschi Est Europa (prevalentemente Romania)	5	7%
Cina	2	3%

Tabella 1

Dal punto di vista delle presenze medie giornaliere le 70 unità delineano un mercato abbastanza stabile, infatti, è dal 1998 che le presenze oscillano tra punte di un minimo di 60 ad un massimo di 100 unità. Dai dati in nostro possesso possiamo sostenere che ogniqualvolta il mercato supera queste soglie la domanda o l'offerta a seconda degli spostamenti diventano instabili, mentre il mercato tende a riequilibrarsi qualora queste si riportino su valori compresi tra le 60 e le 100 unità. In altri termini, quando il mercato si attesta sotto le 60 unità esso evidenzia una sofferenza dell'offerta rispetto alla domanda, viceversa sopra le 100 avremmo un'offerta di sesso a pagamento superiore alla domanda richiesta dai potenziali clienti che insistono su tale territorio.

Per quanto riguarda i dati relativi alla popolazione della prostituzione presente in strada in Veneto, invece, non essendoci ancora un osservatorio permanente e quindi un monitoraggio costante ed integrato delle presenze con strumenti e metodologie di rilevazione comuni e condivisi tra gli operatori delle Uds del Veneto, è necessario procedere con delle stime che facciano riferimento ai dati provenienti dalle aree per le quali essa è significativamente presente e attenzionata, ossia: le province di Venezia, Treviso, Padova, Vicenza, Verona.

Rispetto alla provincia di Venezia i dati dei monitoraggi forniti dall'Unità di strada del Comune di Venezia e da quella dell'Asl di Dolo, provenienti dalle aree di Jesolo e territori limitrofi, Riviera del Brenta (zona Mira) e Santa Maria di Sala (Mirano) contesti territoriali che assieme a quelli del Comune di Venezia costituiscono per la provincia le aree ad alto impatto da parte del fenomeno della prostituzione di strada, rilevano una presenza media giornaliera tra le 90/110 unità. Tale oscillazione è influenzata dal carattere prevalentemente estivo della prostituzione di strada presente a Jesolo. Pertanto, dai dati di monitoraggio delle Uds sui territori dell'intera provincia di Venezia possiamo stimare una presenza media giornaliera di circa 100 persone.

Sulla base di questi dati e da quelli forniti dalle altre Uds del Veneto sia relativamente alle attività di monitoraggio sui territori di propria competenza, sia al primo monitoraggio congiunto effettuato da queste in qualità di operatori del coordinamento delle Uds afferenti al sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta, (Uds del Comune di Venezia per le Province di Venezia e Treviso; Associazione Mimosa per Padova, Vicenza, Treviso;

Cooperativa Azalea per i territori della Provincia di Verona) che le ha viste nella giornata del 11 ottobre 2011 uscire contemporaneamente con gli stessi strumenti e stesse modalità di rilevazione su tutto il territorio del Veneto (rilevate 337 presenze), possiamo ipotizzare 2 stime sul n° di presenze medie giornaliere.

La prima stima sicuramente più autorevole si fonda:

- sui dati della provincia di Venezia che da 4 anni è costantemente monitorata in più momenti e nei diversi periodi dell'anno;
- sui dati delle unità di strada presenti nel Veneto che rilevano nelle province di Vi, Pd, Tv, Vr altri 4 mercati similari a quello della provincia di Ve per numero di presenze medie giornaliere e gruppi di persone che si prostituiscono;
- sul fatto che esiste un altro mercato, pulviscolare non monitorato (territori fortemente periferici a basso impatto prostituivo sparsi in tutte le 5 province interessate dal fenomeno) stimabile della stessa consistenza degli altri 5, come ad esempio le aree site ai confini tra la provincia di Trento e quella di Verona, tra la provincia di Treviso il bellunese e il pordenonese.

L'insieme di questi dati ci porta a stimare una presenza media giornaliera di 600 persone su tutto il territorio del Veneto.

La seconda stima, calcolata sul numero assoluto di 337 riferito alla rilevazione congiunta da parte delle Uds del Veneto, individua una presenza media giornaliera di 400 unità. Il dato di rilevazione è stato aumentato del 20% costituente la quota delle persone presenti in strada che si presume siano sfuggite al monitoraggio in quanto impegnate nel consumo e quindi non rilevabili. Questa stima viene considerata meno autorevole della precedente in quanto fondata su un unico monitoraggio che deve storicizzarsi e affinarsi soprattutto nell'individuare e raggiungere le cosiddette "aree marginali" del mercato pulviscolare della prostituzione di strada.

Target presente in strada in Veneto	Presenza media giornaliera (1° stima)	Percentuale	Presenza media giornaliera (2° stima)	Percentuale
Est Europa (Bulgaria, Romania, Ungheria)	348	58%	232	50%
Nigeria	174	29%	116	29%
Trans Latino America	58	9,6%	38	9,6%
Altro	20	3,4%	14	3,4%
Totale	600	100%	400	100%

Tabella 2

I dati sulla presenza media giornaliera, correlati con quelli reperiti mediante il lavoro di contatto con chi si prostituisce, dalle testimonianze e denunce-querele sporte dalle persone sostenute in programma di protezione sociale, dai dibattimenti ed esiti processuali in merito a guadagni e giorni di attività, ci consentono di quantificare un mercato locale relativo al territorio di Venezia Mestre con un volume d'affari pari a 6.300.000 €, mentre per il Veneto il volume d'affari si attesterebbe sui 54.000.000 € qualora ci si riferisse alla prima stima, e di 36.000.000 € se invece si prendesse in considerazione la seconda.

Mercato prostituzione di strada	n. persone	Media ponderata guadagno giornaliero per persona	Giorni di attività prostitutiva in un mese	Proventi della prostituzione su strada su base annua
Veneto 1° stima	600	300 €	25	54.000.000 € 65.700.000 €
Veneto 2° stima	400	300 €	25	36.000.000 € 43.200.000 €
Venezia	70	300 €	25	6.300.000 € 7.665.000 €

Tabella 3

Per calcolare la media del guadagno giornaliero di una persona che si prostituisce stimata sui 300 €, invece, sono stati considerati i diversi target presenti sul territorio del Comune di Venezia, consistenza numerica, giorni di attività al mese e differenziazione dei guadagni attribuibili ai target che si distribuiscono all'interno di una forbice che va da un minimo di 150 € per alcune donne della provenienti dalla Bulgaria presenti a Marghera, fino ad un massimo di 600 € per chi come parte del target dell'Est Europa si prostituisce sul Terraglio. Per quanto riguarda il target dei maschi dell'Est Europa e quello cinese, per motivi legati alla loro recente presenza, e/o alla mancanza di elementi certi di conoscenza su eventuali forme di sfruttamento, presenza o meno di reti criminali, abbiamo attribuito loro un guadagno di 100 € giornalieri che costituiscono la soglia minima per esercitare la prostituzione su strada con modalità continuative in assenza di sfruttamento.

Stessi parametri sono stati utilizzati per calcolare il volume d'affari del mercato della prostituzione di strada per il Veneto con alcune differenziazioni che vedremo più avanti.

A fronte degli indicatori utilizzati, i proventi della prostituzione su base annua possono quindi oscillare da un minimo di 54.000.000 € ad un massimo di 65.700.000 € per il territorio del Veneto e di un minimo di 6.300.000 euro ad un massimo di 7.665.000 € per quello di Venezia. Queste oscillazioni tra un minimo ed un massimo sono dovute dalle diverse configurazioni che il

mercato della prostituzione su strada potrebbe assumere. Laddove il mercato fosse caratterizzato da una popolazione stabile, senza mobilità e tour over, il volume d'affari complessivo deve essere calcolato su 25 giorni di attività prostitutiva al mese (soglia minima). Invece, qualora, per effetto della mobilità, rotazioni, operatività su più territori di chi si prostituisce e delle reti criminali, i mercati facciano registrare una presenza di 600 o 70 unità, 365 giorni all'anno, essi si attesterebbero sulla soglia massima del volume d'affari individuato. La realtà, come spesso succede, sta nelle posizioni intermedie di questi due poli, ovvero non esiste sui territori considerati una popolazione stabile e permanente su base annua. Inoltre, pur a fronte di un'offerta e di una domanda che tende a strutturare un mercato sui 365 giorni all'anno, la prostituzione di strada è continuamente soggetta a numerose turbolenze che ostacolano l'attività di chi si prostituisce. Il rapporto spesso conflittuale di questi elementi ci indica che siamo in presenza di un mercato con una domanda e un'offerta che tende ad essere operativo tutti i giorni dell'anno, ma per effetto dei cosiddetti fattori di "turbolenza esterna", strutturali e non episodici come gli interventi repressivi, i fenomeni delle violenze su strada, i conflitti con la cittadinanza, questo non potrà mai svilupparsi sui 365 giorni all'anno, mentre, per effetto dalla mobilità, tour over di chi si prostituisce, il fattore numerico della presenza media giornaliera su base annua indica un coinvolgimento di persone molto più alto del numero individuato (ad esempio la presenza media giornaliera tarata su 70 unità prevede il coinvolgimento di almeno 84 persone).

Da questo momento in poi dell'indagine sul mercato della prostituzione di strada presente nel territorio del Comune di Venezia e nel Veneto, al fine di evitare inutili confusioni si è proceduto facendo riferimento esclusivamente alla prima stima elaborata per il territorio del Veneto.

Gli attori del mercato della prostituzione su strada

Il mercato della prostituzione di strada per come è attualmente strutturato ha tre soggettività collettive che direttamente o indirettamente beneficiano dei proventi dell'attività prostituiva: cittadini del contesto sociale in qualità di fornitori di servizi, reti criminali, persone chi si prostituiscono.

Il contesto sociale fornitore di servizi

I proventi della prostituzione afferenti ai gestori di esercizi o privati cittadini del contesto sociale che direttamente o indirettamente forniscono servizi alle persone che si prostituiscono su strada (affitti, alberghi, taxi, farmacie…) sono stati calcolati considerando il numero totale della popolazione che si prostituisce in assenza delle donne nigeriane in quanto i servizi e la logistica forniti a questo target sono erogati dagli stessi aderenti delle reti di sfruttamento e ne beneficiano o le reti stesse o parte della comunità nigeriana a queste collegate. Per quanto riguarda invece le donne dell'Est Europa, le transessuali, i maschi dell'Est Europa e le cinesi, questi target utilizzando un circuito di sistemazioni alloggiative (pensioni, alberghi, bad end breakfast) e soggetti del territorio che forniscono servizi relativi agli spostamenti necessari per raggiungere o tornare dal posto di lavoro (taxi ma anche privati cittadini), dichiarano una spesa che incide per un totale di circa 50 € al giorno**.** Tali spese sono da ritenersi sottostime in quanto non sono comprensive di alcune voci di difficile quantificazione come ad esempio le spese per l'abbigliamento, i condom, la telefonia mobile, tutte indispensabili e direttamente connesse all'attività prostituiva.

Distribuzione proventi della prostituzione di strada su base annua	**Cittadini che forniscono servizi (affitti, alberghi, taxi, ecc.)**
Veneto	7.668.000 €
Venezia	1.008.000 €

Tabella 4

Le reti criminali

Con riferimento ai proventi relativi alle reti criminali su base annua, questi si distribuiscono tra reti criminali così suddivise:

- la rete albanese per il pagamento del posto in strada (joint) presumibilmente reinvestito nel traffico di sostanze stupefacenti;

- le reti criminali dell'Est (romane, bulgare ungheresi) relativo allo sfruttamento diretto su chi si prostituisce;
- le madame nigeriane con sfruttamento diretto e totale su chi si prostituisce.

Dai dati in nostro possesso, Il joint, ossia il pagamento del posto in strada alla rete criminale albanese, è pagato dalle donne dell'Est Europa per ogni giorno di attività prostituiva. Il prezzo varia a seconda del posto e del periodo, si può andare da un massimo di 100 € al giorno per il Terraglio, fino ad un minimo di 40 € per l'area di San Giuliano e Marghera. Ancora una volta ci siamo attestati sui valori minimi prevedendo un Joint medio di 60 € a persona. Anche le donne nigeriane pagano alla propria madame un joint di circa 300 € al mese. Esso costituisce una delle macrovoci su cui è strutturato lo sfruttamento di questo target che comprende il 100% dei guadagni dell'attività prostituiva almeno fino a quando la persona che si prostituisce non avrà saldato il debito. Tra tutti i target presenti in strada le donne nigeriane continuano ad essere dal punto di vista del numero di persone coinvolte, il target maggiormente correlato al traffico di esseri umani, con forme di sfruttamento che possiamo così suddividere:

- un debito contratto all'origine che a seconda dei casi è compreso tra i 40.000 € e gli 80.000 €
- 300 € al mese per il posto in strada;
- i costi relativi alla logistica (anche questi variabili) ma che possiamo attestare sui 300 € al mese.

Per quanto riguarda il target nigeriano lo sfruttamento è totale. Tutti i guadagni delle donne nigeriane vanno direttamente alle madame fino a che il debito non viene ritenuto estinto. Per la sua consistenza dai 40.000 € fino agli 80.000 € e i possibili guadagni giornalieri stimati sui 180 €, difficilmente una donna nigeriana riesce ad estinguerlo prima di 2 anni, molti di più se si considera che a questo debito si devono aggiungere i costi della logistica e dei servizi forniti dalla madame o da persone ad essa afferente.

Le reti criminali dell'Est Europa traggono i loro profitti direttamente dai guadagni delle donne dell'Est Europa che costituiscono il 50 % del totale della prostituzione su strada sul territorio del Comune di Venezia e il 60% per il Veneto. Tali profitti corrispondono al 50% dei guadagni delle donne sottratti i costi del posto in strada, maggiorati dall'intero ammontare del primo mese di attività che andrà a coprire i costi relativi del viaggio,

all'eventuale documentazione fornita per superare i controlli di frontiera specie se la persona è minorenne, alla sistemazione abitativa una volta raggiunta l'Italia. Lo sfruttamento da parte di queste reti è personalizzato, ovvero ad ogni donna corrisponde uno sfruttatore.

Nella tabella sottostante come si potrà notare non c'è nessun riferimento al target delle transessuali non perché queste non subiscano forme di sfruttamento, esso è presente ma temporaneo e si sviluppa all'interno dello stesso target da parte delle presenze storiche nei confronti delle nuove arrivate e riguarda la logistica, fornitura di servizi e il pagamento del posto in strada.

Mentre per quanto riguarda i maschi dell'Est Europa e le cinesi non abbiamo elementi sufficienti rispetto ad eventuali sfruttamenti, soprattutto alla presenza di reti criminali di sfruttamento.

Per quanto riguarda il territorio del Veneto, dopo un confronto con gli operatori di strada che lavorano nelle altre province, si è deciso di utilizzare gli stessi criteri adottati per il territorio del Comune di Venezia anche se alcuni dubbi rimangono soprattutto in merito al pagamento del posto in strada. Esso è sicuramente presente ma non è detto sia così capillare e ad esclusivo monopolio delle reti di sfruttamento albanesi come a Venezia, le quali dopo essere state le prime a portare e sfruttare le donne della prostituzione migrante su strada e successivamente aver abbandonato lo sfruttamento diretto a favore delle reti criminali dell'Est Europa per dedicarsi al business delle sostanze stupefacenti, hanno continuato a far affari con la prostituzione garantendosi il pagamento del posto in strada soprattutto per quelle aree a maggior valore aggiunto come ad esempio il Terraglio.

Distribuzione proventi reti criminali su base annua	**Rete albanese per il joint presumibilmente reinvestito in sostanze stupefacenti**	**Reti criminali dell'Est (rumane bulgare ungheresi) sfruttamento diretto su chi si prostituisce**	**Madame nigeriane**	**Totale in Euro**
Veneto	6.264.000 €	21.203.000 €	9.396.000 €	36.863.000 €
Venezia	630.000 €	2.646.000 €	756.000 €	4.032.000 €

Tabella 5

Le persone che si prostituiscono

Per quanto riguarda i guadagni, ovvero i proventi dell'attività prostituiva che rimangono alle persone che si prostituiscono a Venezia, questi sono stati così calcolati e distribuiti:

- Alle le donne nigeriane non resta nessun guadagno, va tutto alle madame almeno fino a quando non viene estinto il debito contratto in Nigeria.
- Per le transessuali non essendoci reti di sfruttamento (a Venezia ci sono esclusivamente transessuali di lingua spagnola, diverso sarebbe se ci fosse la presenza di transessuali brasiliane) i guadagni restano a loro e sono stati calcolati su una media di circa 200 euro al giorno. Da questi vanno decurtati i costi relativi ai servizi e alla logistica. Pertanto, i guadagni giornalieri sono di circa 140/150 euro al giorno, da sottolineare che gran parte di questi soldi andranno inizialmente a saldare il debito contratto con chi le ha organizzato il viaggio o favorito il loro ingresso in Europa, e successivamente a sostenere le ingenti spese sanitarie a cui sono soggette.
- Per calcolare i guadagni che rimangono alle donne dell'Est Europa l'operazione è molto più complessa. È stata calcolata una media ponderata giornaliera di 450 € in quanto i guadagni di questi target si differenziano a seconda delle nazionalità di provenienza e del posto di lavoro in strada. Si può andare da un minimo di 150 € giornalieri per le donne bulgare presenti in Via Fratelli Bandiera (Marghera), fino ai 600 € di parte delle donne ungheresi e romene presenti sul Terraglio (SS 13). A tali guadagni vanno sottratti i costi per il pagamento del posto in strada dovuti alla rete criminale albanese, il restante è equamente suddiviso con i loro sfruttatori. Dai proventi rimasti vanno sottratti i guadagni del primo mese di lavoro (per alcune persone può protrarsi fino a 3 mesi) che vanno al proprio sfruttatore (copertura per i costi relativi al viaggio e/o fornitura di visti e documenti), e i costi per i servizi alloggiativi e altro relativi al contesto sociale. In merito ai guadagni delle donne dell'Est Europa è necessario inoltre tener presente che per effetto delle modalità di sfruttamento in essere caratterizzate da un rapporto con il proprio sfruttatore che in molti casi assolve funzioni affettive (fidanzato per il target ungherese e romeno) o di legame parentale (target bulgaro), nonché ai rapporti di potere legati al genere, le donne dell'Est Europa

mantengono il proprio sfruttatore, pertanto, dalla voce guadagni va sottratto un ulteriore 20% destinato a sostenere le spese in Italia o nei paesi d'origine degli sfruttatori nelle vesti dei fidanzati/parenti. Considerando il fatto che tra tali target c'è una forbice di guadagno giornaliero che va da un minimo di 150 € a un massimo di 600 € , i guadagni medi giornalieri che rimangono alle donne dell'Est Europa sono di 106 €, i quali per le differenziazioni sopra riportate per alcune possono ridursi fino 14 €, per altre alzarsi fino ad un massimo di 180 €.

- Per quanto riguarda i target dei maschi dell'Est Europa e delle cinesi dei quali non si è a conoscenza di condizioni di sfruttamento specifiche e strutturali, nonché dei loro attuali guadagni, si è utilizzato il parametro dei 100 € al giorno decurtati dei costi relativi alla logistica.

Rispetto ai dati relativi al Veneto non avendo un osservatorio così specifico come per il territorio del Comune di Venezia ma solo fonti giudiziarie, investigative e d'indagine sociale relative alle vittime di tratta da noi sostenute nei programmi di protezione sociale, sono stati utilizzati gli stessi indicatori ad eccezione di quello relativo ai guadagni delle donne dell'Est Europa per le quali è stato ipotizzato un guadagno medio giornaliero inferiore a quello calcolato per il territorio del Comune di Venezia tarandolo sui 350 € giornalieri. Mentre con la voce "altro" si fa riferimento a tutte le persone che si prostituiscono non appartenenti ai target maggiormente significativi come ad esempio le presenze maschili dell'Est Europa presenti a Padova, oppure alcune presenze albanesi rilevate nei territori del veronese e del trevigiano. In merito ai guadagni di questo raggruppamento si è fatto riferimento al parametro dei 100 € giornalieri. Anche in questo caso si è proceduto con cautela, il parametro utilizzato ben rappresenta i maschi dell'Est Europa, è sicuramente sottostimato per le donne albanesi, ma vista la scarsa incidenza di questo raggruppamento sul totale della popolazione totale stimata (20 su 600), si è preferito adottare il valore meno elevato.

Distribuzione proventi annui persone che si prostituiscono	Transessuali	Nigeria	Donne Est Europa (Romania, Bulgaria, Ungheria)	Altro	Maschi Est	Cina	Totale in Euro
Veneto	2.610.000 €	0	8.029.000 €	300.000 €			10.939.000 €
Venezia	630.000 €	0	819.000 €	0	75.000 €	36.000 €	1.560.000 €

Tabella 6

Calcolati i guadagni relativi alle persone che si prostituiscono, si esaurisce la configurazione dei possibili flussi economici e loro redistribuzione dell'attività prostituzionale su strada derivanti dalla domanda di sesso a pagamento presente nei territori del Comune di Venezia e del Veneto nell'anno 2011 che possiamo così sintetizzare:

Distribuzione proventi mercato della prostituzione di strada su base annua	Guadagni delle reti criminali	Guadagni delle persone chi si prostituiscono	Guadagni dei cittadini del contesto sociale che forniscono servizi (affitti, alberghi, taxi, ecc.)	Totale in Euro
Veneto	36.863.000 €	10.939.000 €	7.668.000 €	55.470.000 €
Venezia	4.032.000 €	1.560.000 €	1.008.000 €	6.600.000 €

Tabella 7

Flussi economici e popolazione dei clienti in Veneto

I dati sopra riportati sono strettamente connessi all'offerta, fanno riferimento alla popolazione che si prostituisce in strada, ai guadagni provenienti dalla prostituzione, agli attori che da tale attività ne traggono profitti e benefici. Tale indagine sul mercato risulterebbe incompleta se non

si provasse a delineare ed identificare alcuni aspetti relativi alla domanda (clienti), quantomeno provare a quantificare il numero dei soggetti coinvolti. Relativamente a questo aspetto, si è deciso di procedere diversamente da quanto fatto precedentemente dove a seguito di una puntuale configurazione di un singolo mercato locale si è proseguito utilizzandolo come parametro di riferimento per delineare il mercato del sesso su strada presente nel Veneto. Questo cambiamento è dovuta dal fatto che i clienti sono soggetti caratterizzati da una mobilità tale che possono comprare sesso a pagamento su più mercati. Ad esempio un cittadino residente a Rovigo che non ha a disposizione una prostituzione di strada sul proprio territorio provinciale, può comprare sesso a pagamento sia a Ravenna, come a Venezia o a Padova. Stesso ragionamento vale per un trevigiano che può comprare sesso su strada indistintamente su quattro province, Treviso, Venezia, Padova, Vicenza. Per questo motivo si è deciso di procedere considerando il territorio del Veneto un mercato unico, non più suddiviso in sottosistemi locali.

Considerando il dato della presenza media giornaliera di 600 persone che si prostituiscono sul territorio del Veneto e messo in relazione al numero medio di prestazioni giornaliere quantificate in 8/10 al giorno, possiamo calcolare che ogni anno in Veneto vengono consumati circa 1.800.000 rapporti su strada.

Questi indicatori ci dicono che ogni persona che si prostituisce può incontrare in media 60 clienti a settimana, di questi il 30% sono clienti fissi, ossia persone che consumano sesso a pagamento 2/4 volte al mese, mentre il restante 70% sono clienti di passaggio che possono consumare da 1 a 3 volte all'anno. Sulla base di questi dati possiamo stimare una popolazione di clienti in Veneto pari a 36.000 persone su base settimanale, suddivisi in 18.500 clienti abituali e 17.500 clienti occasionali. Da tener presente che chi compra sesso a pagamento non sono solo i residenti ma ci sono, soprattutto nelle città, i turisti, i lavoratori trasferisti, camionisti, le persone straniere non residenti e i clandestini che per la loro condizione di uomini non accompagnati potrebbero costituire anche il 70% della popolazione dei clienti di passaggio. I clienti abituali e i clienti occasionali si qualificano e si distinguono per il numero di prestazioni comprate al mese o all'anno, ma possono essere distinti anche in relazione alla stanzialità o meno. Infatti, i clienti abituali per il rapporto continuativo che hanno con tale mercato, sono persone presumibilmente residenti nel territorio del Veneto. Certamente

chi abita nelle aree di confine regionale può rivolgersi a mercati presenti in altre regioni, ma per effetto dei vasi comunicanti questa emigrazione viene sicuramente compensata dalle persone di altre regioni confinanti che vengono a comprare sesso a pagamento in Veneto. Mentre con ciò che si identifica con la dicitura "clienti occasionali", si considerano i cittadini sia residenti in Veneto, sia non residenti.

Pertanto sulla base di questi parametri sopraccitati possiamo stimare che in un mese ci siano 37.000 clienti abituali residenti, 21.000 clienti occasionali residenti e 49.000 clienti occasionali non residenti, per un totale di 107.000 clienti che comprano sesso su strada in Veneto. Per stimare il numero di clienti su base annua si può sostenere che i clienti abituali residenti (37.000) la popolazione stabile, consuma dai 2/4 rapporti al mese. Pertanto, utilizzando il parametro di 2 rapporti al mese, questo segmento di popolazione consuma 880.000 rapporti all'anno. Se le prestazioni stimate sono di circa 1.800.000, significa che le restanti prestazione fanno riferimento ai clienti occasionali, residenti e non residenti che comprano da 1 a 3 prestazioni all'anno. Utilizzando la media ossia 2 prestazioni all'anno, è possibile ipotizzare che tale popolazione totale dei clienti sia di 497.000. Se a questi vengono sottratte le persone abituali residenti già quantificati precedentemente, si ha una stima di clienti occasionali non residenti e di clienti non residenti pari a 460.000 persone che si suddividono in 322.000 non residenti e in 138.000 residenti. Quindi, il n° di persone ipotizzato che ha comprato sesso a pagamento in Veneto nel 2011, suddiviso nelle tre sottocategorie individuate è così rappresentato

Clienti	n. persone	n. prestazioni consumo annuo
Clienti abituali residenti	37.000	888.000
Clienti occasionali residenti	138.000	276.000
Clienti occasionali non residenti	322.000	644.000
Totali	497.000	1.808.000

Tabella 8

Infine, se si considera che in un anno la popolazione di clienti residenti abituali e residenti occasionali è stata stimata in 175.000 unità, questo significa che in Veneto a fronte di una popolazione maschile residente attiva dai 18-75 anni di 1.828.832, abbiamo 1 persona ogni 10,45 residenti che nel 2011 ha comprato sesso a pagamento su strada. Mentre i clienti abituali spendono in media 733 € all'anno e gli occasionali 61 €, oscillando tra una spesa di minimo di 30,50 € ad un massimo di 91,50 €.

Alcuni cenni sul mercato della prostituzione indoor in Veneto

Per quanto riguarda la prostituzione indoor non essendoci in Veneto un sistema d'interventi e di monitoraggio integrato che consenta come per la prostituzione di strada di fare una puntuale fotografia in merito agli attori coinvolti, al mercato e i relativi flussi economici da questo derivanti, ci si astiene dal fare analisi e stime che non siano supportate da dati di rilevazione consolidati. In ogni caso, sappiamo che anche in questo segmento del mercato del sesso a pagamento esistono forme di sfruttamento. Le vittime identificate e da noi sostenute in programmi di assistenza ed integrazione sociale di cui è titolare il Comune di Venezia provengono sia dalla prostituzione in appartamento che nei locali, ma non è possibile ad esempio quantificarne il numero, ovvero, sapere quanta parte della popolazione che si prostituisce al chiuso ne sia coinvolta, conoscere le molteplici forme di sfruttamento e di loro mimetizzazione, soprattutto quantificare i guadagni delle eventuali reti criminali. Attualmente al sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta confluiscono presenze prevalentemente minorili che emergono esclusivamente da attività investigative da parte delle forze di polizia. Ciò che invece è possibile riportare a fronte dei monitoraggi delle inserzioni relative alle proposte di sesso a pagamento, nonché delle azioni proattive multiagenzia realizzare con le forze di polizia in particolar modo nei confronti della prostituzione cinese resa invisibile attraverso i centri massaggi, riguarda il fatto che, contestualmente allo sviluppo e alla diffusione di internet e della telefonia mobile, nel Veneto dalla fine degli anni '90 inizi 2000, il mercato indoor nella sua articolazione relativa alla prostituzione in appartamento, ha evidenziato un costante e continuativo sviluppo espresso nell'aumento dell'offerta la quale, se stimata nell'ordine di

grandezza di quella rilevata in strada, e preso in considerazione il tariffario delle prestazioni applicate al chiuso, potrebbe avrebbe un volume d'affari ipotizzabile di almeno 3 volte superiore a quello su strada.

I dati che si possono riportare a sostegno di tali affermazioni, sono relativi al monitoraggio degli annunci ad esplicita proposta sessuale presenti in alcuni siti internet e giornali a diffusione locale insistenti su tutto il territorio del Veneto. Da considerare che il monitoraggio rappresenta un segmento significativo della proposta di sesso a pagamento, ma la sua capillarità e le molteplici modalità di articolazione e di veicolamento non ci consentono di sostenere che esso sia rappresentativo dell'intero universo presente in Veneto. Il monitoraggio e le rilevazioni sono effettuate ogni mese dagli operatori della Postazione del Numero Verde in Aiuto alle vittime di Tratta in quanto le inserzioni promozionali vengono cambiate ogni 4/5settimane. Pertanto, ai fini dei nostre riflessioni riportiamo come esemplificazione il monitoraggio del mese di settembre 2011.

Un banale avvertimento rispetto all'interpretazione di questi dati. È necessario non commettere l'errore di far coincidere il numero degli annunci con il numero di persone, in quanto la stessa persona può essersi promossa sia in internet, sia sui giornali, mentre dietro ad un annuncio ci potrebbero essere più persone. Pertanto a fronte dei 744 annunci riportati non è detto che a questi corrispondano 744 persone, questo è possibile riscontrarlo solo se si procede al contatto diretto o telefonico.

Fonte	Tipologia Fonte	n. Annunci	Femmine	Transessuali
Piccole Trasgressioni	Sito	210	84	126
Boom	Giornale	17	13	4
Bakecaincontri	Sito	18	15	3
Aladino	Giornale	144	119	25
Best-Annunci.Com	Sito	355	296	59
Totale		744	527	217

Tabella 9

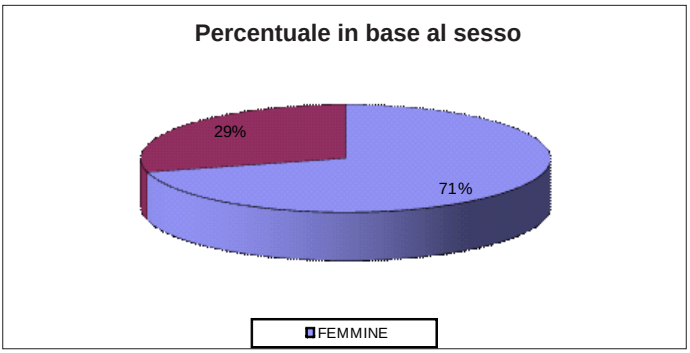


Grafico 1

Bakecaincontrii.Com			
	Femmine	**Transessuali**	**Totale**
Venezia	15	3	18

Tabella 10

Bestannunci.Com			
	Femmine	**Transessuali**	**Totale**
Venezia	27	11	
Vicenza	64	12	
Padova	66	13	
Treviso	74	14	
Verona	65	9	
	296	59	355

Tabella 11

Piccole trasgressioni			
	Femmine	**Transessuali**	**Totale**
Venezia	23	35	
Vicenza	12	19	
Padova	14	22	
Treviso	19	28	
Verona	13	19	
Rovigo	3	3	
Totale	84	126	210

Tabella 12

Boom			
	Femmine	**Transessuali**	**Totale**
Venezia	13	4	17

Tabella 13

Aladino		
	Femmine	**Transessuali**
Venezia		**11**
Vicenza		**2**
Totale		**13**

Tabella 14

Gli annunci per come sono formulati non sempre sono in grado di fornire informazioni sulle persone che si pubblicizzano come ad esempio la nazionalità, l'età, ecc, mai sul tariffario delle prestazioni. Pertanto, per quanto riguarda le informazioni relative ai tariffari delle prestazioni riportati nella tabella che si differenziano a seconda dei target, (elementi indispensabili per ipotizzare il volume d'affari), queste sono state reperite attraverso le attività

di contatto rivolte a chi si prostituisce e ai clienti che accedono a tale del mercato. Queste attività vengono svolte dagli operatori del Numero Verde mediante contatti telefonici e dagli operatori delle Unità di strada che per l'estensione delle proprie operatività, strada e indoor, meglio si qualificano come unità di contatto. I dati, inoltre, sono stati sottoposti ad un'ulteriore verifica, ossia, messi a confronto con quelli rilevabili dalle testimonianze delle vittime sostenute in progetti di protezione sociale di cui è il titolare il Comune di Venezia e dalle attività investigative a cui collaboriamo attraverso l'Unità di Crisi e di Valutazione del progetto art.13 del Veneto. I tariffari sono suddivisi per target ed evidenziano, ad esclusione di quelli applicati dal target cinese, una significativa differenza rispetto a quelli praticati su strada dove le prestazioni sessuali per rapporti completi prevedono costi compresi tra un minimo di 30 € e un amssimo di 50 €.

Target	Tariffa media prestazione	% della popolazione rilevata attraverso gli annunci e/o contatti
Donne cinesi	50 € (per i clienti italiani)	7%
Trans	100 €	40%
Donne Latino-America (principalmente Brasile)	70 €	25%
Donne Est Europa	90 €	23%
Donne italiane	150 €	5%

Tab. 15

Relativamente al mercato indoor una particolare attenzione merita lo sfruttamento della prostituzione riscontrata nei centri massaggi orientali. La particolarità di questo fenomeno non deriva dal fatto che si utilizzi una forma lavorativa al fine di mascherare un'attività prostituiva, non è una novità che i centri massaggi possano essere luoghi nei quali direttamente o indirettamente ci sia un prendersi "cura" olistico che includa anche il piacere e la sessualità. Ciò che è interessante è come questa sia organizzata mediante una "Lao Ban" che detiene il portafogli clienti, soprattutto che le persone che si prostituiscono hanno un'età molto elevata rispetto ai target della

prostituzione migrante presenti sia in strada, sia al chiuso. Questa peculiarità è dovuta dal fatto che la maggior parte di loro provengono dallo sfruttamento lavorativo, passano a quello sessuale successivamente, all'insorgere di problematicità fisiche o psicologiche che le rendono inabili a reggere le produttività e i ritmi richiesti nei laboratori tessili. Pertanto, sotto questo aspetto, le reti criminali cinesi dedite allo sfruttamento sessuale (significativa la mancanza nell'idioma cinese del concetto di sfruttamento), qualificano la prostituzione come sottosistema del mercato manifatturiero. Le reti di sfruttamento cinese sono le uniche soggettività criminali che hanno saputo correlare il mercato della prostituzione con quello del lavoro creando vasi comunicanti relativamente alla mobilità della forza lavoro e soprattutto, da vere imprenditrici, si rapportano alla domanda con un'offerta differenziata a seconda della clientela. Infatti, sia attraverso le attività di contatto, che mediante le attività investigative, si è potuto riscontrare come spesso nei centri massaggi e nelle case d'appuntamento vengano applicate tariffe differenziate a seconda delle nazionalità dei clienti.

Centri massaggi	**Costo prestazioni**
Cinesi	20 €
Stranieri	30 €
Italiani	50 €

Tabella 16

Conclusioni

I dati presentati attraverso l'indagine conoscitiva sui mercati del sesso a pagamento di strada presenti sui territori del Comune di Venezia e del Veneto, come più volte sottolineato, costituiscono delle sottostime in quanto non si è potuto tener conto di alcune pratiche molto diffuse quali le richieste di prestazioni non protette che possono elevare fino al 50% le tariffe prese in considerazione, oppure l'affitto da parte dei clienti di chi si prostituisce per un'intera serata che può prevedere una tariffa da 1000 a fino a 2000 euro. Pur tuttavia, l'indagine configura uno scenario che per il volume d'affari e numero di attori coinvolti, ricadute sulle persone che svolgono l'attività prostituzionale in termini di sfruttamento, quantità di

denaro gestito da operatori di alto profilo criminale, produce un impatto così devastante sui territori che in assenza di un profondo intervento di politiche nazionali e locali sulla tematica, risulta impossibile trovare risposte adeguate atte a governare il fenomeno della prostituzione con l'attuale sistema normativo. Lo sanno bene i Sindaci di molti Comuni italiani che ingenuamente, anche se a volte strumentalmente, hanno creduto di poter combattere, se non addirittura eliminare, la prostituzione di strada attraverso le ordinanze sindacali. Spesso alcuni Sindaci, e con loro molte forze politiche, dopo aver "venduto" gli iniziali risultati positivi che sempre l'applicazione di tali misure comporta, si ritrovano con gli stessi problemi di prima, se non aumentati per le sopraggiunte conflittualità tra la cittadinanza derivanti dalle nuove zonizzazioni che si possono creare con l'attuazione delle ordinanze. Inoltre, per gli elevati costi relativi al presidio e al controllo del territorio che le ordinanze richiedono, queste non potranno mai essere applicate né con modalità continuative, né su aree di ampie dimensioni. La Legge 75 del 28 febbraio 1958, Abolizione della regolamentazione della prostituzione e contro lo sfruttamento della prostituzione altrui, prima dell'avvento della prostituzione migrante è stata una legge adeguata e rispondente a quanto il contesto italiano esprimeva e richiedeva in termini sociali e di tutela dei diritti. Assieme alla Legge 194/74 e alla Legge 180/78, ha rappresentato una delle pietre miliari di uno straordinario periodo di conquiste sociali e diritti civili vissuto in Italia, ma ora, a fronte di un fenomeno che da locale e circoscritto si è trasformato in un enorme mercato sottoposto ai processi della globalizzazione, e che in alcuni segmenti come quello su strada è un ambito di evidenziazione del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento, manifesta tutti i suoi limiti e l'inadeguatezza nel perseguire gli obiettivi per cui essa stessa è nata e voluta dai nostri legislatori: contrastare lo sfruttamento, tutelare i diritti di chi volontariamente e in forma autonoma e autodeterminata si prostituisce.

3. Processi di vittimizzazione delle persone sostenute in programma di protezione sociale in Veneto

Dopo aver preso in considerazione la prostituzione in quanto ambito di evidenziazione del fenomeno della tratta a cui si sta rispondendo con le normative di tutela dei diritti delle vittime e relativi sistemi di protezione,

sarebbe necessario continuare le riflessioni indagando in che modo attraverso quali regole, dinamiche, relazioni sociali ed economiche altri fenomeni sociali quali il lavoro nero, l'accattonaggio, le economie illegali, sono entrati e entrano in relazione con il traffico di esseri umani. Confesso che per questi ambiti di possibile evidenziazione della tratta e del grave sfruttamento non siamo in possesso di dati tali da consentirci di procedere come operato per la prostituzione di strada. Ovvero, di non avere tutte quelle informazioni che ci potrebbero consentire d'identificare nell'ambito dello sfruttamento lavorativo, dell'accattonaggio, delle economie illegali, ciò che la prostituzione migrante ha rappresentato per il mercato del sesso a pagamento su strada. Pertanto, fare analisi in assenza di informazioni capaci di aiutarci nel mettere a fuoco quei cambiamenti strutturali che hanno consentito a questi fenomeni sociali di trasformarsi in ambiti di evidenziazione del traffico di esseri umani, c'è il rischio di cadere in facili banalizzazioni degli eventi. Un esempio, i fatti di Rosarno. La rivolta dei lavoratori migranti di Rosarno ha portato all'attenzione mediatica e sociale la questione dello sfruttamento lavorativo. Questi fatti sono serviti a far cadere numerosi stereotipi come quello relativo a quanti volevano ricondurre le violenze e le proteste al razzismo. D'altra parte in prossimità dei fatti venivano divulgate interpretazioni degli avvenimenti se non errate, sicuramente fantasiose a fronte di quanto oggi, a più di 2 anni di distanza, è possibile riscontrare. Ma l'elemento più interessante per le nostre riflessioni riguarda il fatto che la popolazione africana ribellatasi non era composta da clandestini come in un primo tempo si era creduto e divulgato, molti di loro erano persone in possesso di richiesta di protezione internazionale. Per meglio capire non solo gli avvenimenti, soprattutto il peso e il legame di questa categoria di persone vulnerabili con i mercati ad economie di sfruttamento, sarebbe interessante aver potuto conoscere se anche le altre persone quelle a clandestinità conclamata, erano clandestini fin dal loro primo ingresso in Italia o se invece, l'avevano acquisita successivamente ad un diniego della richiesta di protezione internazionale. Sembrano informazioni di poco conto se paragonate alle violenze esplose e alle condizioni sociali e di lavoro disumano a cui queste persone erano sottoposte. Ma non è così, almeno per 2 considerazioni. La prima riguarda gli imprenditori che operano nei mercati fortemente sollecitati dai processi della globalizzazione, i quali possono trovare nel traffico dei migranti una fonte quasi inesau-

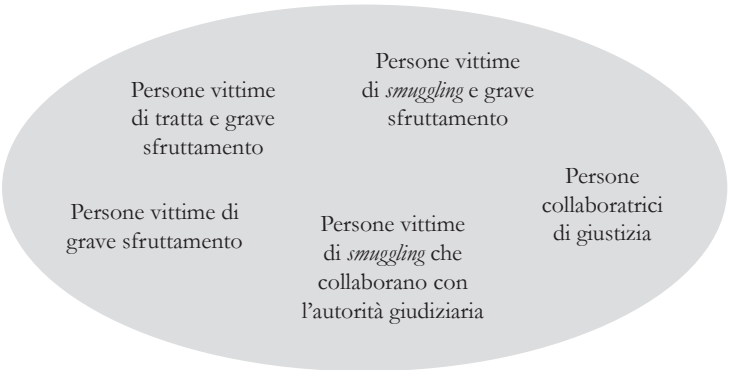
ribile di manodopera a basso costo costituita da quei richiedenti asilo maschi privi di una rete sociale di supporto che li aiuti nei processi d'inclusione sociale indipendentemente che questi siano titolari di protezione internazionale o con richiesta in corso, oppure semplicemente migranti economici che continueranno a rimanere in Italia anche dopo il diniego della richiesta d'asilo per mancanza di politiche di rientro e/o scarsità di risorse per gli allontanamenti coatti. La seconda concerne il fatto che se le persone in attesa di richiesta di protezione internazionale trovano condizioni di sfruttamento lavorativo tali da ipotizzare la riduzione in schiavitù o servitù in così ampie proporzioni, significa che anche il gruppo maschile dei richiedenti protezione internazionale, al pari delle donne e dei minori costituiscono una categoria vulnerabile per la quale il sistema di protezione afferente dovrebbe farsene carico almeno fino a quando non sono state espletate tutte le procedure relative alla richiesta inoltrata. Infine, sempre relativamente ai fatti di Rosarno, in molti ambienti si era fatta strada un'interpretazione degli avvenimenti (complici anche le osservazioni che si riscontravano sul campo) che riconduceva le violenze ad una strategia delle mafie volta a sostituire la manodopera africana con quella ancor più a basso costo e meno rivendicativa proveniente dall'Est Europa. Ad oggi in quei contesti dove tutto sembra essere ritornato né più né meno a due anni fa, questa analisi sembra essere stata sconfessata, mentre una causa della rivolta potrebbero essere meglio identificata nella rottura di un patto non scritto tra migranti economici provenienti dall'africa e imprenditori dei mercati agricoli, attori di un mercato dove gli uni hanno bisogno degli altri, mentre lo strumento che mette in relazione l'offerta e la domanda di manodopera di questi mercati non è la normativa sull'immigrazione e relativa gestione dei flussi, ma il traffico di esseri umani. La richiesta d'asilo potrebbe essere una strategia adottata dai migranti economici al fine di evitare il respingimento, mentre il coinvolgimento di persone nello sfruttamento con protezione acquisita sia essa internazionale o altre forme di protezione umanitaria, è anche indice delle difficoltà e dei fallimenti delle politiche d'inclusione soprattutto per chi crede che queste si possano realizzare con il solo rilascio del titolo di soggiorno. Purtroppo, non avendo dati ed elementi sufficienti per proseguire in queste analisi, continuiamo ad indagare imboccando un'altra strada cercando di conoscere chi sono ad oggi le persone che accedono alla protezione sociale, principale dispositivo di

sostegno alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento. La ricerca vuole essere un'indagine conoscitiva sui percorsi e i processi di vittimizzazione delle persone assistite in programma di assistenza ed integrazione sociale nei progetti artt. 13 e 18 di cui è titolare il Comune di Venezia. In altri termini, s'intende conoscere chi sono e da quali percorsi provengono le soggettività portatrici di vulnerabilità a cui questi dispositivi di protezione umanitaria si rivolgono e sono in grado di sostenere. Soprattutto come e attraverso quali indicatori queste persone si distinguono all'interno della popolazione dei migranti, nonché dagli altri gruppi per i quali sono previste forme di tutela, le persone vittime di persecuzione e i minori stranieri non accompagnati. L'adozione di questa prospettiva mette al centro il processo dell'identificazione delle vittime, ovvero l'accertamento dei requisiti richiesti per poter accedere alla protezione sociale. L'indagine ha tenuto in considerazione un periodo temporale che va da settembre 2009 a marzo 2011, e ha esaminato tutte le situazioni prese in carico mediante protezione sociale in tale periodo. È sicuramente una ricerca limitata rispetto al panorama presente sul territorio nazionale in quanto il progetto considerato insiste su 5 province del Veneto anche se le persone che vi accedono per la sua connessione con l'art. 13 provengono da tutto il territorio del Veneto e parte di esse, pari a circa un 10%, dai territori di tutta Italia costituenti il contributo che tale progetto offre alle richieste di messa in rete effettuate dalla Postazione Centrale del Numero Verde 800290290 antitratta. Uno dei punti di forza di questa indagine riguarda il fatto che per le persone aventi accesso alla protezione sociale in tale progettualità, viene predisposta una valutazione sulla sussistenza dei requisiti per accedere ai programmi di protezione sociale svolta da un unico gruppo di lavoro, l'Unità di crisi e di Valutazione del progetto art.13 del Veneto, la quale adottando una metodologia afferente ai diritti umani e al lavoro di rete multiagenzia con le forze dell'ordine, ha il compito di garantire uniformità di trattamento alle persone potenzialmente vittime di tratta e di grave sfruttamento indipendentemente dal territorio di emersione. Questo significa che l'identificazione delle vittime, sia per le persone con percorso giudiziario, sia sociale, prevede sempre un'integrazione delle attività d'indagine sociale e investigative. L'adozione di questo metodo consente agli operatori sociali preposti al lavoro con le vittime di tratta e grave sfruttamento, valutata la sussistenza dei requisiti per propria competenza, e ac-

quisito il consenso della persona interessata di essere sostenuta, di essere i titolari dell' attivazione e della realizzazione della protezione sociale , indipendentemente da chi proviene la richiesta di presa in carico, siano essi soggetti dell'azione sociale, forze di polizia, o Autorità Giudiziaria. Altra peculiarità del progetto art.18 preso in esame consiste nel fatto che dal punto di vista operativo ed organizzativo esso accoglie e realizza programmi di protezione sociale per tutte le tipologie di vittime, a prescindere dal genere, dall'età e dall'ambito di sfruttamento di provenienza. Più in generale invece, considerati i requisiti previsti per l'applicazione dell'art.18 Dlvo 289/98 e successivi regolamenti, quali le violenze subite, la collaborazione con l'autorità giudiziaria, l'attualità del pericolo e la volontà da parte della potenziale vittima di sottrarsi dalle forme di assoggettamento e sfruttamento delle reti criminali. Visto il Decreto Legge 28 dicembre 2006 n. 300 che ha esteso la protezione sociale anche ai cittadini comunitari e le successive circolari esplicative del Ministero degli Interni. Preso atto che l'art. 13 della Legge 228/03 prevede sostegni e protezione alle vittime di tratta fin dal primo momento della loro emersione prima ancora della loro effettiva identificazione in qualità di vittime dei reati 600 e 601 del c.p ma di reati ascrivibili al fenomeno del traffico di esseri umani e/o al grave sfruttamento, nonché il suo collegamento con l'art. 18 che dal punto di vista operativo e della filiera degli interventi in aiuto alle vittime di tratta identifica l'art. 13 nella fase antecedente e propedeutica alla protezione sociale. Possiamo quindi sostenere che in Italia il sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta include anche la tutela di persone vittime di gravi forme di sfruttamento. Pertanto, ai dispositivi di sostegno possono accedere persone extracomunitarie, comunitarie, italiane comprese, identificate sia come vittime del reato di tratta ma anche vittime di reati afferenti al grave sfruttamento.

Dai dati rilevati dagli operatori preposti all'identificazione delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento e alle attività di valutazione sulla sussistenza delle condizioni per l'applicazione dell'art. 13 e successivamente dell'art. 18, abbiamo la possibilità di constatare che le 65 persone sostenute nelle diverse fasi operative dal sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento nel periodo preso in considerazione, delineano percorsi e processi di vittimizzazione plurimi e diversificati che potremmo classificare attraverso 4 tipologie ideal tipo, più un'altra costituita dai collaboratori di giustizia, persone con nessun percorso di vittimizzazione,

ma che attualizzano una possibile vittimizzazione per la loro esposizione e le condizione di clandestinità già in essere o acquisibili per le caratterizzazione dei reati loro ascritti.



Nazionalità	Vittime di tratta e grave sfruttamento	Vittime di *smuggling* e grave sfruttamento	Vittime di grave sfruttamento	Vittime di *smuggling*	Collaboratori di giustizia	Totale
Nigeria	14	1		1		16
Romania	4		5		2	11
Moldavia			2	1		3
Marocco	5		3	4	1	13
Cina		6				6
Tunisia	1			1		2
Brasile	1		3			4
Ungheria	1					1
Slovacchia			1			1
Costa d'Avorio		1				1
Pakistan		1		1		2
Ghana		2				2
Bangladesh				3		3
Totale	26	11	14	10	3	65

Tabella 17

4. Le vittime di tratta e grave sfruttamento

In questo raggruppamento riscontriamo una pluralità di soggettività che sulla base dell'accertamento dei requisiti per poter accedere ai dispositivi di protezione sociale, per le vulnerabilità di cui erano portatrici, percorsi e processi di vittimizzazione riconducibili ad un unico disegno criminale inclusivo di un reclutamento e di trasferimento finalizzato ad uno sfruttamento, potremmo identificarle come le persone vittime del reato di tratta. Di fatto, nessuna di queste persone è parte offesa in procedimenti penali nei quali sia stato contestato il reato di tratta bensì di altre tipologie di reati come ad esempio il 600 o il 602 bis c.p, la maggior parte per reati riconducibili a violenze o forme di grave sfruttamento in ambito sessuale. Non è oggetto dell'indagine la difficoltà da parte dell'Autorità Giudiziaria nella contestazione del reato di tratta, la considerazione che possiamo fare in merito riguarda il fatto che rispetto al fenomeno della tratta l'Italia costituisce un paese di destinazione di tale fenomeno, il contesto nel quale avviene lo sfruttamento. Pertanto, per le Autorità Giudiziarie che operano in paesi come il nostro, la contestazione di tale reato non può che derivare da attività investigative che si sviluppano da altre tipologie di reati e che s'incardinano dopo lunghe e ulteriori attività investigative anche di cooperazione internazionale che con molti paesi non sempre sono possibili. Ne deriva che, l'insieme di questi fattori, evidenziazione di altri reati contestabili, mobilità delle reti criminali, difficoltà nella cooperazione giudiziaria, lunghezza e complessità delle attività investigative, le difficoltà della costruzione della prova in sede processuale, fa si che gli aderenti alle reti criminali dedite al traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento vengano perseguiti per altre tipologie di reato piuttosto che per quello di tratta. Le persone presenti in questo macro profilo idealtipico sono adulti e minori, di genere femminile, maschile e transessuali. Gli ambiti di emersione e di sfruttamento sono plurimi e riguardano la prostituzione, il lavorativo, le economie illegali. Provengono da più paesi anche se quello maggiormente rappresentato continua ad essere la Nigeria. Per quanto riguarda le principali strategie e forme di mimetizzazione adottate dalle organizzazioni criminali per far entrare in Italia le vittime di tratta, è possibile riscontrare l'utilizzo delle rotte dei migranti e la strumentalizzazione della protezione internazionale per le persone sfruttate in ambito prostituzionale, mentre il visto per formazione/addestramento

di lavoratori stranieri in Italia sembra essere lo strumento maggiormente utilizzato nel lavorativo. Il fatto che le reti di sfruttamento abbiano iniziato ad utilizzare rotte e forme di mimetizzazione per far entrare le vittime che fino a prima del 2008 erano di esclusiva pertinenza dei migranti per motivi economici e/o persone vittime di persecuzione o in fuga da teatri di guerra, mentre le condizioni socio economiche, i debiti contratti per realizzare i viaggi, la giovane età, costituiscono gli elementi di principale vulnerabilità su cui fanno leva le reti dedite allo sfruttamento per reclutare mediante inganni, direttamente, o affidando il compito a terzi, le persone che sfrutteranno nel nostro paese, dimostra quanto sia difficile distinguere una persona vittima di tratta dalle altre tipologie di migranti. Tutto questo mette in evidenza come i flussi migratori siano ormai sempre più misti, mentre gli elementi di differenziazione tra ciò che storicamente veniva definito e classificato come migrante economico, o migrante bisognoso di protezione internazionale o umanitaria diventano sempre meno evidenti e di difficile identificazione. Sulla base di queste considerazioni, tenuto conto dei processi di vittimizzazione, percorsi e strategie utilizzate dalle reti criminali, abbiamo suddiviso il macroraggruppamento identificato con le persone vittime di tratta e grave sfruttamento in 6 sottogruppi così denominati:

Le vittime di tratta e grave sfruttamento in ambito prostituzionale

Sono le persone migranti con reclutamenti nel paese d'origine e ingressi in Italia regolari mediante visti turistici e documenti falsi o in quanto cittadine comunitarie, favoriti e/o organizzati da reti criminali dedite allo sfruttamento di esseri umani, che una volta raggiunta l'Italia per effetto della loro condizione di clandestinità o acquisita clandestinità, debiti contratti, vulnerabilità, economie da realizzare, subiscono violenze, coercizioni, assoggettamenti nei mercati del sesso a pagamento da parte delle stesse o da altre reti criminali dedite allo sfruttamento qualora siano state vendute. Rileviamo un reclutamento che avviene quasi sempre con l'inganno, anche se questo in alcuni casi può configurarsi rispetto alle modalità e non sul contenuto come ad esempio un lavoro in night o una proposta di prostituzione in appartamento che poi si trasforma in prostituzione su strada. Un trasferimento dal paese di reclutamento a quello di sfruttamento con rotte predisposte

e organizzate dalle reti di sfruttamento, con modalità d'ingresso regolari mediante documenti falsi forniti dall'organizzazione e di accompagnamento individuale per le persone provenienti dai paesi extracomunitari. Mentre le forme di assoggettamento e di coercizione una volta raggiunta l'Italia si diversificano a seconda dei paesi di provenienza delle reti di sfruttamento e delle vittime. È il gruppo di persone attraverso cui si è storicizzato e isolato il fenomeno della tratta, intervenendo da una parte sul sistema normativo mediante l'introduzione del reato di tratta e l'inasprimento delle pene per tutti quei reati collegabili al grave sfruttamento specialmente se compiuti nei confronti di minori, dall'altra promuovendo la costruzione di un sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta. Questo gruppo non si mescola e non si confonde con i migranti irregolari o le altre soggettività vulnerabili bisognose di protezione ma all'interno della popolazione straniera che entra in Italia con modalità regolari prevalentemente legate al turismo o alle libertà di movimento previste per i cittadini comunitari.

Posizione	**Nazio-nalità**	**Età**	**Genere**	**Modalità d'ingresso**	**Ambito di sfruttamento**	**Soggetto segnalante**
1	Nigeria	24	F	visto turistico doc. falsi via aerea	sessuale su strada	associazione
2	Romania	17	F	regolare	sessuale su strada	polizia di stato
3	Ungheria	21	F	regolare	sessuale su strada	polizia di stato
4	Romania	18	F	regolare	sessuale su strada	carabinieri
5	Nigeria	21	F	visto turisti-co doc. falsi via aerea	Sessuale su strada	servizi sociale
6	Romania	19	F	regolare	sessuale su strada	carabinieri
7	Romania	22	F	regolare	sessuale su strada	carabinieri

8	Nigeria	33	F	visto turistico doc. falsi via aerea	sessuale su strada	auto segnalazione
9	Brasile	40	T	visto turistico via aerea	sessuale su strada	numero verde
10	Nigeria	19	F	visto turistico doc. falsi via aerea	sessuale su strada	numero. verde

Tabella 18

Le vittime di tratta e grave sfruttamento in ambito prostituzionale mimetizzate da richiedenti asilo (1)

Sono le persone migranti con processi di vittimizzazione acquisiti successivamente ad un ingresso in Italia realizzato e organizzato da parte di reti criminali dedite al grave sfruttamento in ambito prostituzionale mediante l'utilizzo di rotte, reti di trafficanti e i dispositivi preposti alla protezione internazionale al fine evitare il respingimento nella fase del loro ingresso e successivamente le attività di repressione delle forze di polizia durante il periodo di sfruttamento coincidente con le tempistiche relative all'espletamento delle procedure di regolarizzazione avviate con la richiesta d'asilo (audizione della commissione, eventuale ricorso a fronte di un diniego, ecc). È una pratica utilizzata dalle reti di sfruttamento a partire dal 2008, coinvolge prevalentemente le minori e le donne provenienti dalla Nigeria reclutate per lo sfruttamento nella prostituzione su strada le quali vengono mimetizzate tra migranti per motivi economici e umanitari che entrano irregolarmente via mare mediante le rotte dei trafficanti. Sono reclutate in Nigeria dalle madame o da un loro intermediario che avrà il compito di accompagnarle durante tutto il viaggio di trasferimento fino sulle coste della Libia e in alcuni casi fino in Italia, tra questi compiti c'è anche quello di addestrarle su cosa dire una volta giunte in Italia alle Autorità di Polizia. La richiesta di protezione internazionale è una evidente strumentalizzazione per evitare il respingimento. Grazie alla vulnerabilità legata al genere, le vittime hanno la possibilità di beneficiare dei dispositivi di accoglienza previsti dal sistema richiedenti asilo di cui ne usufruiscono per il tempo necessario ad ottenere il titolo di soggiorno temporaneo, per poi allontanarsi prima degli esiti della

valutazione da parte della Commissione Territoriale e raggiungere le proprie madame, le quali, anche a fronte di un parere negativo, potranno continuare attraverso i propri legali e le procedure di ricorso tenere aperte le richieste d'asilo, e quindi garantirsi l'inespellibilità delle vittime anche durante il periodo di sfruttamento. Per le lentezze burocratiche, le vittime possono acquisire la condizione di clandestinità anche a 2 anni dalla presentazione della richiesta d'asilo e in questo modo le madame vedono di fatto tutelato il proprio investimento e la relativa capitalizzazione.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfruttamento	Soggetto segnalante
11	Nigeria	26	F	irregolare via mare	sessuale su strada	associazione
12	Nigeria	21	F	irregolare via mare	sessuale su strada	carabinieri
13	Nigeria	21	F	irregolare via mare	sessuale su strada	associazione
14	Nigeria	26	F	irregolare via mare	sessuale su strada	associazione
15	Nigeria	21	F	irregolare via mare	sessuale su strada	polizia di stato

Tabella 19

Le vittime di tratta e grave sfruttamento in ambito prostituzionale mimetizzate da richiedenti asilo (2)

Persone migranti con ingressi in Italia regolari con documenti falsi, favoriti e/o organizzati da reti criminali dedite al grave sfruttamento che subiscono violenze, coercizioni, assoggettamenti nei mercati della prostituzione su strada (o da altre reti di sfruttamento qualora fossero state vendute) successivamente all'avvio delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale al fine di ottenere una temporanea finestra di regolarizzazione ed evitare le attività di repressione delle forze di polizia e i possibili respingimenti durante il periodo di sfruttamento. È una variante della strategia precedente da parte delle reti criminali nigeriane che tendono a tutelare maggiormente il proprio investimento rispetto ai

rischi riscontrati nell'utilizzo delle rotte dei trafficanti. Questi rischi sono dovuti alla lunghezza dei viaggi di trasferimento dalla Nigeria all'Italia, alle possibili morti delle vittime durante l'attraversamento del deserto libico, a gravidanze indesiderate derivanti da stupri da parte dei trafficanti o di soldati o milizie dei paesi che si attraversano prima di raggiungere l'Italia, alle vendite da parte degli accompagnatori a reti di sfruttamento operative nei paesi di transito. Non affidarsi ai trafficanti comporta spese in più sia in termini di viaggio, sia di costi per corrompere funzionari e ottenere visti e documenti, ma difficilmente si perde la merce, mentre la richiesta d'asilo è sempre gratuita.

Posizione	Nazio-nalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfrutta-mento	Soggetto segnalante
16	Nigeria	17	F	regolare documenti falsi via aerea	sessuale su strada	associazione
17	Nigeria	26	F	regolare documenti falsi via aerea	sessuale su strada	auto segna-lazione
18	Nigeria	19	F	irregolare via mare	sessuale su strada	carabinieri
19	Nigeria	26	F	regolare documenti falsi via aerea	sessuale su strada	associazione

Tabella 20

Le vittime di tratta e grave sfruttamento in ambito prostituzionale con percorsi di vittimizzazione acquisiti in altri paesi prima dell'ingresso irregolare in Italia

Sono donne migranti per motivi economici con ingressi irregolari in Italia che durante i viaggi organizzati dai trafficanti per avvenuta separazione dalle persone con cui viaggiavano e sopraggiunti costi che non riescono a pagare,

sono state vendute dai trafficanti a reti criminali che le hanno sfruttate nei paesi di transito. La casistica, seppur poco rappresentativa delle centinaia e centinaia di donne africane che hanno subito questa esperienza è molto significativa in quanto la tratta si innesta successivamente a un progetto migratorio realizzato per motivi economici e si è evidenziata ancora una volta a partire dal 2008 con le donne migranti provenienti dalla Libia. La tratta non trae origine da un reclutamento intenzionale organizzato da reti di sfruttamento come per i 2 gruppi precedentemente descritti, ma da incidenti di percorso dovuti ai viaggi della clandestinità. Siamo in presenza di vulnerabilità con percorsi di vittimizzazione e progetti migratori che potremmo definire misti in quanto a seconda dell'identificazione possono essere considerate sia persone migranti per motivi economici, sia persone vittime di tratta e grave sfruttamento. Purtroppo, sono pochissime le persone accolte nei dispositivi di protezione sociale, sia perché molte di loro non hanno voluto o potuto raccontare al loro ingresso tali avvenimenti, sia per le difficoltà che le stesse autorità competenti preposte all'identificazione dei migranti troverebbero nel poter riscontrare la veridicità di tali testimonianze.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito di sfruttamento	Soggetto segnalante
20	Nigeria	27	F	irregolare via mare	sessuale al chiuso	polizia di stato

Tabella 21

Minori o presunti minori vittime di tratta e grave sfruttamento mimetizzati da minori stranieri non accompagnati

Sono persone migranti con processi di vittimizzazione nelle economie illegali acquisiti successivamente ad un reclutamento e ingresso in Italia realizzato organizzato da parte di reti criminali dedite al grave sfruttamento utilizzando rotte, reti di trafficanti e i dispositivi di protezione previsti per i minori non accompagnati. È questa un'ulteriore articolazione della precedente strategia di mascheramento utilizzata delle reti di sfruttamento

nigeriane per far entrare in Italia le vittime. Si differenziano dalle precedenti in quanto sono reti del Nord Africa, prevalentemente tunisine, operative nello spaccio di sostanze di stupefacenti, e per l'utilizzo di soggettività vulnerabili relativamente all'età o mascherate tali, per le quali sono previste forme di protezione e di tutela specifiche. Anche in queste casistiche la duplice vulnerabilità di cui questi minori o presunti tali sono portatori, una visibile, l'età, l'altra invisibile, almeno fino a quando non riemergono come autori di reato dopo essersi allontanati dalle comunità di accoglienza, oltre a depotenziare l'efficacia dei dispositivi di accoglienza previsti per i minori non accompagnati, complica il processo dell'identificazione. Quanti siano questi minori è difficile stabilirlo, pochissimi entrano nei dispositivi di protezione in quanto la loro qualificazione come minori vittime diventa possibile solo dopo 2 processi identificativi il primo come minori stranieri non accompagnati, il secondo come minori autori di reati.

Posizione	**Nazionalità**	**Età**	**Genere**	**Modalità d'ingresso**	**Ambito di sfruttamento**	**Soggetto segnalante**
21	Tunisia	21	M	irregolare via mare	spaccio sostanze stupefacenti	polizia di stato

Tabella 22

Vittime di tratta e grave sfruttamento in ambito lavorativo

Sono persone migranti per motivi economici reclutate nei paesi d'origine da reti criminali dedite al grave sfruttamento con ingressi regolari che trovano una volta raggiunta l'Italia forme di assoggettamento e sfruttamento in ambito lavorativo per l'indebitamento contratto dal proprio contesto familiare al fine di sostenere il loro progetto migratorio. Ciò che li accomuna ai gruppi precedenti riguarda il fatto che anche per loro il reclutamento, il trasferimento, lo sfruttamento sono fasi di un unico disegno criminale, ciò che li differenzia, invece, che il processo di vittimizzazione si genera su una truffa vera e propria e non su inganni relativi a generiche promesse di lavoro o sui facili guadagni che la prostituzione e lo spaccio di sostanze possono

alimentare su persone vulnerabili per età e/o condizioni socio economiche. Inoltre, le reti dedite alla tratta in ambito lavorativo, agendo su un piano di formale legalità e d'interfaccia con le istituzioni soprattutto per la fase dell'ingresso e di avvio delle procedure di regolarizzazione delle vittime una volta arrivate in Italia, hanno bisogno di supporti e di complicità di professionisti, agenzie, aziende che consapevolmente o inconsapevolmente diventano parte del disegno criminale. Non è da escludere che per la particolare vicinanza e frequentazione delle istituzioni possano agire anche con forme di corruzione nei confronti dei funzionari impiegati nelle Ambasciate o nelle forze di polizia dei paesi di reclutamento e di destinazione.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfruttamento	Soggetto segnalante
22	Marocco	30	M	regolare visto per studio/ tirocinio	lavorativo	amico/co-noscente
23	Marocco	24	M	regolare visto per studio/ tirocinio	lavorativo	auto segna-lazione
24	Marocco	34	M	regolare visto per studio/ tirocinio	lavorativo	auto segna-lazione
25	Marocco	28	M	regolare visto per studio/ tirocinio	lavorativo	auto segna-lazione
26	Marocco	35	M	regolare visto per studio/ tirocinio	lavorativo	auto segna-lazione

Tabella 23

L'insieme di questi 6 gruppi che abbiamo denominato"le persone vittime di tratta e grave sfruttamento", evidenziano come la filiera degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta si configuri come un sistema di protezione capace d'intercettare e sostenere i destinatari dell'intervento solo a danno avvenuto, quando cioè lo sfruttamento ha già trovato realizzazione. Questo significa che il sistema degli interventi non è in grado di

operare in forma preventiva, ovvero, almeno fino ad oggi, d'intercettare e fare emergere le persone vittime prima del loro sfruttamento. Se questo è comprensibile per i soggetti che entrano in Italia attraverso rotte e modalità gestite direttamente dalle reti criminali dedite allo sfruttamento, questione diversa potrebbe essere per tutti quegli individui che vengono fatti entrare via mare nascosti e mascherati da migranti per i quali avviene un processo identificativo collegato all'obbligo da parte degli stati di accogliere particolari soggetti vulnerabili e garantire loro forme di assistenza e di tutela previste dai trattati inerenti i diritti umani e la protezione internazionale. È nostra convinzione che qualora i sistemi di protezione relativi ai richiedenti asilo, ai minori non accompagnati, alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, pur nelle rispettive autonomie e mandati istituzionali, operassero all'interno di una strategia comune sia di rilevazione degli indicatori relativi al fenomeno della tratta, sia di accoglienza per quei migranti che li evidenziassero, si potrebbero ottenere risultati ad oggi non realizzabili fintanto che queste persone continueranno a venir mimetizzate all'interno dei sistemi dei richiedenti e dei minori non accompagnati.

Prevedere per questi migranti un'accoglienza anche temporanea nei progetti art. 13, dispositivi che si rivolgono alle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento (che per le persone accolte costituisce il periodo di riflessione rispetto alla collaborazione e al farsi sostenere nei successivi processi d'integrazione nei dispositivi del sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta), i quali per le metodologie adottate come il lavoro di rete multiagenzia con le forze dell'ordine volto a garantire la sicurezza delle vittime e i progetti educativi individualizzati finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa, potrebbero dare maggiori possibilità a queste persone di far emergere la loro condizione di potenziale vittime, sicuramente, laddove presente, creerebbe forti difficoltà alle organizzazioni criminali sia nel recuperare la propria merce, sia nel rimanere nell'ombra e nell'anonimato.

5. Vittime di *smuggling* e grave sfruttamento

Un secondo macroprofilo emerso dall'indagine relativa alle soggettività che accedono al sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta sono le

persone migranti per motivi economici che subiscono un duplice percorso di vittimizzazione. Il primo perpetrato a loro danno dalle reti criminali dedite allo *smuggling*, il secondo subito successivamente nel mercato dello sfruttamento lavorativo. Sono 2 percorsi di vittimizzazione che si sviluppano in maniera autonoma sebbene consequenziale, pertanto, gli agenti delle violenze, assoggettamenti e/o sfruttamenti nei due processi sono diversi e non collegabili tra loro. Il primo processo di vittimizzazione si fonda sul debito che le persone contraggono nel paese d'origine al fine di realizzare il progetto migratorio, il secondo deriva dalla condizione del proprio status giuridico acquisito una volta raggiunta l'Italia. Il collante tra questi due processi è il rapporto con il debito contratto per pagare i trafficanti e la condizione di clandestinità. Ma sulla base di quali requisiti e valutazioni queste persone accedono ai programmi di protezione sociale? Se escludiamo il caso di Rosarno che ha posto anche dal punto di vista giudiziario una centralità sulle condizioni di violenza e di grave sfruttamento lavorativo, in tutte le casistiche rilevate seppur in presenza di violenze, assoggettamenti e forme di grave sfruttamento in ambito lavorativo, queste persone hanno ottenuto un parere favorevole dall'Autorità Giudiziaria realtivamente all'applicazione dell'art. 18 per la loro collaborazione non per reati direttamente connessi allo sfruttamento lavorativo ma solamente laddove sia stato possibile contestare il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

Da un esame relativo ai dinieghi e ai pareri favorevoli da parte dell'Autorità Giudiziaria, quando le violenze e/o lo sfruttamento in ambito lavorativo non sono collegate alla condizione di clandestinità, soprattutto sono posti in essere da imprenditori italiani con l'unico scopo di massimizzare i propri profitti, i Pubblici Ministeri, pur contestando i reati, difficilmente ravvedono in queste situazioni il requisito dell'attualità del pericolo per l'applicazione dell'art.18. La posizione interpretativa dominante presso l'Autorità Giudiziaria per l'applicazione dell'at.18 prevede uno scenario nel quale le violenze i gli sfruttamenti subiti devono essere riconducibili a reti criminali alle quali la vittima intenda sottrarsi. In altri termini, laddove le violenze e lo sfruttamento siano da addebitare a persone italiane o a caporali che organizzano la manodopera per nostre aziende come spesso succede in ambito dello sfruttamento lavorativo, difficilmente il Pubblico Ministero dispone un nulla osta per l'Art.18. Di contro, laddove le truffe, le violenze e gli assoggettamenti subiti in ambito lavorativo si trasformino

in collaborazioni volte a smantellare reti criminali o persone dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, l'Autorità Giudiziaria è più propensa a rilasciare il parere favorevole individuando il requisito dell'attualità del pericolo non tanto nella volontà della persona di sottrarsi a condizioni di violenza e assoggettamento in ambito lavorativo, ma nell'esposizione al pericolo da parte di queste persone per la collaborazione al contrasto delle reti criminali dedite al traffico, o come per la casistica delle persone cinesi dalle possibili rivittimizzazioni conseguenti ad un respingimento dovuto dalla loro condizione di clandestinità e da un debito nelle mani dei trafficanti. Pertanto, dal punto di vista dei processi di vittimizzazione queste persone pur emergendo da contesti di sfruttamento lavorativo e in presenza di gravi reati che rasentano la riduzione in schiavitù o servitù come le persone cinesi emergenti dai laboratori tessili, accedono ai programmi di protezione non per lo sfruttamento subito in ambito lavorativo ma in quanto vittime di *smuggling* e testi in procedimenti incardinati sul reato del favoreggiamento all'immigrazione clandestina. Questo macroraggruppamento è possibile suddividerlo in due sottogruppi: migranti economici con ingressi regolari organizzati da reti di trafficanti, e migranti economici con ingressi irregolari con percorsi da richiedenti asilo.

Persone vittime di smuggling e grave sfruttamento

Sono persone migranti per motivi economici con ingressi regolari organizzati da reti criminali dedite allo *smuggling* che per effetto dei debiti contratti e dell'acquisita condizione di irregolarità hanno subito forme di assoggettamento e sfruttamenti in ambito lavorativo e/o sessuale.

Siamo in presenza di una pluralità di soggettività che entrano nel nostro paese con modalità regolare mediante visti turistici ma con un progetto migratorio che prevede una volta arrivate in Italia una permanenza finalizzata all'attività lavorativa. Coinvolge principalmente persone provenienti dalla Cina sia maschili che femminili, e gli ambiti di emersione riguardano il lavorativo, in particolare il settore dei laboratori tessili, e la prostituzione. Da segnalare che anche coloro che emergono dalla prostituzione hanno subito un precedente sfruttamento in ambito lavorativo. Il quadro che si configura è che coloro che reclutano e organizzano il viaggio sono i detentori del debito

o di parte di questo qualora le persone che si affidano alle reti di *smuggling* non abbiano un debito già contratto al quale si aggiungerà quello previsto per il viaggio. Non sono direttamente collegati con quanti sfrutteranno queste persone nelle attività lavorative, o quantomeno non realizzano tali attività su mandato di reti di sfruttamento presenti in Italia. Il loro business è autonomo ed è indipendentemente dal fatto che le persone a cui offrono i viaggi trovino o meno lavoro in Italia. Essi controllano i loro creditori attraverso pressioni ed eventuali ritorsioni nei confronti dei familiari rimasti in patria, sono le persone migrati che una volta giunte in Italia di adoperano per trovarsi il lavoro, qualsiasi lavoro e a qualunque condizione. I datori di lavoro non hanno bisogno di reclutare in patria persone da far arrivare in Italia per i loro laboratori, sanno che esiste un mercato ben organizzato capace di incrociare domanda ed offerta e a questo si rivolgono. Infatti, sono le stesse persone migranti, una volta giunte in Italia e raggiunti i centri di smistamento più importanti come Milano e Prato che, attraverso i giornali o i numerosi intermediari, trovano e contattano il loro datore di lavoro, o viceversa sono i datori di lavoro che attraverso le loro inserzioni o gli intermediari trovano la manodopera. In questo caso non siamo in presenza di ciò che socialmente e giuridicamente s'identifica con la tratta, ovvero un intenzionale reclutamento e trasferimento di esseri umani finalizzato allo sfruttamento. Non c'è un filo rosso che configuri un processo di vittimizzazione causa di un unico disegno criminale, lo sfruttamento è conseguenza dell'azione di più attori con interessi autonomi e diversificati, mentre il collante tra tutti questi attori vittime, trafficanti, sfruttatori è il debito contratto dalle vittime in patria. Lo sfruttamento si configura quindi attraverso l'operatività di reti criminali dedite allo *smuggling* che organizzando gli ingressi di soggettività migranti vulnerabili per i debiti contratti, offre ai mercati del lavoro sottoposti ai processi della globalizzazione una forza lavoro priva di diritti e di possibili rivendicazioni sia salariali che economiche. In questo scenario, il reato di tratta non è stato e non potrà mai essere contestato, i reati più gravi vanno dalle violenze fino alla riduzione in schiavitù o servitù. Di fatto il reato che continuerà a rimanere in piedi anche in sede processuale e che da una parte formalizzerà la collaborazione tra Autorità Giudiziaria e la persona vittima di sfruttamento, dall'altra consentirà a quest'ultima di accedere ai programmi di assistenza ed integrazione sociale con percorso giudiziario, è il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfruttamento	Soggetto segnalante
27	Cina	20	F	via aerea visto turistico Francia	lavorativo	serv socio sanitari
28	Cina	48	M	via aerea visto turistico Russia	lavorativo	ispettorato lavoro
29	Nigeria	35	M	via aerea visto per lavoro Germania	lavorativo	associazioni
30	Cina	35	F	via aerea visto turistico Polonia	lavorativo / sessuale	carabinieri
31	Cina	48	F	via aerea visto turistico Francia	lavorativo	carabinieri
32	Cina	41	F	via aerea visto turistico Italia	lavorativo/ sessuale	carabinieri
33	Cina	47	F	via aerea visto turistico Francia	lavorativo/ sessuale	carabinieri

Tabella 24

Persone vittime di smuggling e grave sfruttamento con percorsi di richiedenti asilo

Sono persone migranti per motivi economici con ingressi in Italia irregolari organizzati da reti criminali dedite allo *smuggling* con forme di vittimizzazione nel grave sfruttamento lavorativo acquisite successivamente all'avvio delle procedure relative alla protezione internazionale e/o al suo diniego. Costituiscono un gruppo di soggettività provenienti da paesi di nazionalità diverse che entrano in Italia con l'aiuto dei trafficanti mediante gli sbarchi sulle coste italiane o con regolare visto per motivi turistico, e che una volta giunti in Italia avviano la richiesta della protezione internazionale. Sono persone tutte accomunate dal fatto che consapevolmente o inconsapevolmente hanno utilizzato la richiesta di protezione internazionale con modalità strumentale finalizzata ad evitare il respingimento immediato e a garantirsi un periodo finestra di presenza sul territorio italiano che consente di muoversi legalmente e cercare un lavoro in nero. Emergono dall'ambito dell'agricoltura e dei servizi, ma seppur vittime di truffe, violenze, coercizioni finalizzate allo sfruttamento lavorativo, entrano in programma di protezione sociale per la collaborazione con l'Autorità Giudiziaria relativa al contributo da loro offerto al contrasto delle reti criminali dedite allo *smuggling*.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfrutta-mento	Soggetto segnalante
34	Costa d'Avorio	27	M	irregolare via mare	lavorativo	associazione
35	Ghana	29	M	irregolare via mare	lavorativo	associazione
36	Pakistan	32	M	via aerea visto turistico Repubbl Ceca	lavorativo	progetto art. 13
37	Ghana	35	M	irregolare via mare	lavorativo	associazione

Tabella 25

6. Vittime di violenza e grave sfruttamento

Questo terzo macro profilo ideal tipo come per i due precedenti, è possibile suddividerlo in più sottogruppi: le persone comunitarie di origine rom vittime di violenze e grave sfruttamento nell'accattonaggio e nella prostituzione; i minori di II° generazione che per la loro vulnerabilità sono coinvolti nelle economie illegali o nella prostituzione; le persone migranti con progetti migratori finalizzati all'attività prostituiva. Queste persone accedono ai sistemi di protezione per le forme di grave sfruttamento subito, non si affidano a trafficanti per entrare in Italia, né si registrano nei loro confronti forme di reclutamento da parte di reti o soggetti dediti allo sfruttamento. I processi di vittimizzazione nascono all'interno di rapporti di potere più vicini alla sindrome di Stoccolma piuttosto che derivanti dall'agire di organizzazioni dedite allo sfruttamento della prostituzione o funzionali a mercati ad economie di sfruttamento. Le vittime sono tutte persone fortemente vulnerabili o per la giovane età o per appartenenza a gruppi e contesti sociali dove il potere da parte di chi sfrutta si esplicita e viene esercitato in forme violente e di dominio quasi assoluto legittimati dalla cultura, dai rapporti di genere, nonché dalle gerarchie espresse dal gruppo sociale di appartenenza. Lo sfruttamento è sempre esercitato da

persone del proprio contesto sociale spesso familiare o da persone per le quali la vittima ha dipendenze derivanti da riconoscenze e investimenti affettivi. Queste tipologie di vittime per dinamiche e modalità su cui si fonda e articola il processo di vittimizzazione, più che un prodotto di quei fenomeni legati al traffico di esseri umani e al loro diversificato intreccio con i mercati di sfruttamento soggetti ai processi della globalizzazione, derivano da forme di violenze e coercizioni ben conosciute tanto da poter rappresentare un'evoluzione di ciò che storicamente è stato identificato come il maltrattamento e la violenza intrafamiliare. Come per le persone vittime di tratta mascherate da richiedenti asilo o da minori non accompagnati diventa determinante per chi le intercetta il sistema d'identificazione utilizzato. Molte di queste persone a seconda della modalità d'emersione e dei servizi presenti sui territori trovano forme di tutela e di sostegno in dispositivi afferenti a sistemi diversi è quindi necessario che questi si parlino e trovino forme di cooperazione.

Le persone comunitarie di origine rom

Sono persone che trovano percorsi e processi di vittimizzazione con forme di violenza e grave sfruttamento nell'ambito dell'accattonaggio e/o della prostituzione. Più che persone migranti possiamo considerarle persone "non stanziali" con forme di nomadismo legate ad economie di sussistenza con forme di sfruttamento da parte del proprio contesto familiare e clanistico. Rispetto ai processi di vittimizzazione rientrano nei requisiti previsti dall'art. 18 per poter accedere alla protezione sociale, ma se questa non è adeguatamente supportata da un forte raccordo con i servizi sociali territoriali per molte di queste persone c'è il rischio che questa diventi una forma di rivittimizzazione istituzionale. Per queste vulnerabilità il processo da vittime a cittadini si sviluppa più con interventi assistenziali che con l'accompagnamento all'inserimento lavorativo e nell'offrire alla vittima una tutela che le consenta di potersi rivalere nei confronti dei propri sfruttatori, peculiarità della protezione sociale. Pertanto, senza questa integrazione tra sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento e servizi sociali territoriali, la protezione sociale potrà coprire vuoti ed inefficienze dei servizi sociali territoriali, difficilmente potrà costituire uno strumento di cambiamento e di promozione della persona sostenuta.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito di sfruttamento	Soggetto segnalante
38	Romania	52	M	regolare	accattonaggio	polizia di stato
39	Romania	52	F	regolare	accattonaggio	polizia di stato
40	Romania	16	F	regolare	accattonaggio/ prostituzione	servizi. sociali

Tabella 26

Minori di II generazione che per la loro vulnerabilità sono coinvolti nelle economie illegali e/o prostituzione

Anche in queste casistiche ci troviamo di fronte ad un gruppo di persone che accede alla protezione sociale per la difficoltà da parte dei servizi sociali territoriali nel trovare percorsi e trattamenti capaci di tenere insieme nuovi fenomeni e un agire complesso che non può più essere guidato da categorie e metodologie con i quali questi servizi hanno fino ad ora predisposto le prese in carico, tutte costruite in assenza di un approccio antropologico e delle differenze linguistico culturali. L'ambito di sfruttamento è la prostituzione o l'accattonaggio, mentre è il contesto familiare o persone ad esso afferente la gente dello sfruttamento. Le persone coinvolte siano esse madri, zie o altro, più che figure di sfruttatrici si qualificano come agenti facilitatori di un'ascesa sociale da conquistare attraverso la bellezza e la vendita del proprio corpo. Siamo in presenza di un fenomeno che si avvicina più al caso "Ruby" che al traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento. Il sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta è chiamato ad intervenire in una fase iniziale, valutativa, da parte degli operatori del progetto art. 13, quando la situazione è ancora confusa e determinata da un'emersione mediante operazioni di polizia. Nessuna di queste minori ha mai usufruito di tutti i dispositivi previsti dalla protezione sociale. Come è possibile rilevare dalla voce "soggetto segnalante", le segnalazioni ai dispositivi del sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento provengono tutte dai Servizi Sociali a cui queste minori erano state affidate dagli operatori di polizia. Per questa tipologia di vulnerabilità il sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento diventa

strumento operativo dei Servizi Sociali Territoriali al fine di avvalersi delle competenze e delle professionalità maturate da chi opera in questo settore sia rispetto alla conoscenza dei fenomeni legati allo sfruttamento, sia rispetto all'affiancamento educativo e alle metodologie utilizzate.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfruttamento	Soggetto segnalante
41	Marocco	17	F	ricongiungimento	spaccio/prostituzione su strada	servizi sociali
42	Marocco	18	F	ricongiungimento	prostituzione al chiuso	servizi sociali
43	Marocco	18	F	ricongiungimento	prostituzione al chiuso	servizi sociali
44	Moldavia	17	F	ricongiungimento	prostituzione al chiuso	servizi sociali

Tabella 27

Persone migranti con ingressi regolari finalizzati all'attività prostituiva

Dalle attività d'identificazione messe in atto nei confronti di tali soggettività, si configura un gruppo di persone appartenenti al fenomeno della prostituzione migrante che per debiti contratti, o acquisite condizioni di irregolarità, o vulnerabilità dovute all'età, legami sentimentali, trovano forme di grave sfruttamento e assoggettamento in ambito prostituzionale. Ciò che accomuna e li contraddistingue dagli altri gruppi è che queste persone già si prostituivano nei paesi d'origine o in altri paesi e che all'origine del loro processo di vittimizzazione non c'è nessun reclutamento finalizzato ad un traffico di esseri umani né ad uno sfruttamento ma un progetto migratorio impossibile da realizzare, mentre le violenze e le forme di sfruttamento sopraggiunte si verificano per effetto o dei debiti accumulati e dell'acquisita clandestinità come per le transessuali brasiliane; o per un compagno/mantenuto che una volta raggiunta l'Italia si rivela violento e sfruttatore.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfruttamento	Soggetto segnalante
45	Brasile	26	T	regolare con visto	sessuale app	progetto art. 13
46	Romania	17	F	regolare con visto	sessuale strada	polizia di stato
47	Romania	15	F	documenti falsi	sessuale strada	progetto art. 13
48	Slovacchia	25	F	regolare	sessuale strada	serv soc
49	Brasile	29	T	regolare con visto	sessuale app.	polizia di stato
50	Brasile	26	T	regolare con visto	sessuale app.	polizia di stato
51	Moldavia	19	F	documenti falsi	sessuale strada	polizia di stato

Tabella 28

7. Vittime di *smuggling*

In questo macroraggruppamento il processo d'identificazione e la valutazione della sussistenza dei requisiti per poter accedere alla protezione sociale svolto dagli operatori dell'art. 13, delinea uno scenario che per la mancata sussistenza di uno sfruttamento subito, anticipa le figure dei collaboratori di giustizia. Laddove invece, pur in presenza di uno sfruttamento correlato alla condizione di clandestinità acquisita successivamente ad un ingresso regolare, questo è ininfluente, ovvero, non sufficientemente qualificato per poter far accedere queste persone ai dispositivi di protezione. Sono tutte persone migranti economici con ingressi regolari o irregolari che per la presenza o meno dello sfruttamento possiamo suddividere in 2 sottogruppi. Relativamente alle persone che accedono alla protezione sociale prima di subire lo sfruttamento, anche in presenza dell'indicatore relativo all'irregolarità dell'ingresso che per i migranti economici in una fase successiva potrebbe prefigurare un loro sfruttamento nei mercati ad economie in nero, il sistema degli interventi non interagisce con queste vulnerabilità

con modalità preventive, ma anche in questi casi per la loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria relativamente al contrasto delle reti criminali che favoriscono l'immigrazione clandestina. Mentre per le persone che hanno subito un duplice processo di vittimizzazione quello dello *smuggling* e dello sfruttamento lavorativo, quest'ultimo non evidenzia mai quelle violenze o gravi forme di coercizione da delineare quell'attualità del pericolo collegabile alle possibili ritorsioni da parte delle reti di sfruttamento, piuttosto problematiche di natura giuslavoristica. Per questo sottogruppo rispetto ai requisiti per l'applicazione dell'art. 18, il processo di vittimizzazione relativamente allo sfruttamento è quindi anomalo, potremmo definirlo, spurio, ovvero da solo non è sufficientemente qualificato a far accedere le persone in programma di protezione sociale, pertanto o emerge una vittimizzazione da *smuggling* e relativa collaborazione nei confronti delle reti che hanno favorito il loro ingresso o queste persone difficilmente potranno accedere alla protezione sociale.

Le vittime di smuggling (1)

Sono migranti economici con ingressi in Italia irregolari, nonché regolari mediante documenti falsi, favoriti e/o organizzati da reti criminali dedite all'immigrazione clandestina con nessuna tipologia di sfruttamento in Italia che beneficiano della protezione sociale per le violenze subite dai trafficanti o per la loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria nei confronti degli aderenti delle reti criminali sopraccitate. Anche in questo sottogruppo troviamo una persona che al momento dell'ingresso e prima di iniziare la collaborazione con l'Autorità Giudiziaria aveva avviato le procedure di richiesta per la protezione internazionale. Mentre, per la persona proveniente dalla Moldavia, questa non aveva subito nessuna violenza da parte delle reti dedite allo *smuggling* è emersa durante attività investigative contro l'immigrazione clandestina ed era destinata allo sfruttamento del lavoro domestico. Pertanto, solamente per questa situazione possiamo sostenere con certezza che il sistema è intervenuto in forma preventiva e non a danno già avvenuto, unico caso in tutte le 65 casistiche considerate.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito di sfruttamento	Soggetto segnalante
52	Moldava	20	F	regolare con documenti falsi	nessuno	polizia di stato
53	Tunisia	25	M	irregolare via mare	nessuno	progetto art. 13
54	Nigeria	27	M	irregolare via mare	nessuno	procura della repubblica

Tabella 29

Vittime di smuggling (2)

Sono persone migranti per motivi economici vittime di truffe da parte di reti criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che per effetto dei debiti contratti diventano manovalanza per le economie dei mercati di lavoro al nero e che beneficiano della protezione sociale per la loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria nei confronti degli aderenti delle reti sopraccitate. Questo gruppo di persone migranti si distinguono da quello sopra sia per la regolarità del loro ingresso in Italia, sia per la loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria nei confronti delle reti dedite allo *smuggling* che avviene in un momento successivo al loro ingresso, dopo essere stati inseriti nei mercati ad economie in nero e a fronte di una loro presa di coscienza di essere state truffate.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ambito sfruttamento	Soggetto segnalante
55	Marocco	28	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	servizi sociali
56	Marocco	21	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	servizi sociali
57	Marocco	35	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	amico/co-noscente
58	Marocco	42	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	autosegna-lazione
59	Pakistan	32	M	visto turistico	lavorativo	polizia di stato
60	Bangladesh	39	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	polizia di stato
61	Bangladesh	33	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	carabinieri
62	Bangladesh	35	M	visto per lavoro stagionale	lavorativo	carabinieri

Tabella 30

8. Collaboratori di giustizia

I collaboratori di giustizia costituiscono l'ultimo macroraggruppamento ideal tipo individuato in questo percorso di analisi relativo ai processi di vittimizzazione delle persone sostenute dal sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento. È un gruppo poco significativo dal punto di vista numerico, e non è stato isolato per quelle caratteristiche relative ai requisiti per l'applicazione dell'art. 18 che potremmo definire spurie rispetto alle forme di grave sfruttamento trovate anche in altri

raggruppamenti come ad esempio per le persone vittime di *smuggling* in assenza di forme di sfruttamento subite. In questo gruppo hanno rilevanza esclusivamente le possibili ritorsioni che queste persone sicuramente subirebbero da parte di aderenti di organizzazioni criminali oggetto della loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria. Sono autori di reato appartenenti ad organizzazioni criminali, o persone che hanno vissuto a stretto contatto con aderenti ad organizzazioni criminali a cui non è ascrivibile nessuna forma di vittimizzazione relativa a violenze, coercizioni, assoggettamenti o tipologie di sfruttamento. La protezione sociale per i collaboratori di giustizia autori di reato pur non costituendo una protezione umanitaria rivolta alle vittime, ossia, una forma di risarcimento da parte dello stato italiano nel non aver saputo tutelare i diritti di questo persone rispetto alle violenze e sfruttamenti subiti sul nostro territorio, non è nemmeno una premialità o un risarcimento per la collaborazione qualora questa non venga richiesta dall'Autorità Giudiziaria preventivamente, prima della loro esposizione in sede processuale. Solo se richiesta successivamente alla loro esposizione, e a fronte del fatto che queste persone anche se regolari, a conclusione dell'iter processuale per effetto dei gravi reati commessi, andrebbero a perdere il titolo di soggiorno ed essere soggetti ad espulsione con sicure ritorsioni e pericoli di vita da parte di quegli aderenti alle organizzazioni criminali che hanno denunciato, ma ancora liberi e operativi nei paesi d'origine. Solo in questi casi e a fronte di tali condizioni, la protezione sociale è possibile applicarla senza snaturarla e far venir meno la sua funzione umanitaria. È questa la sottile linea di confine che consente di individuare tra i collaboratori di giustizia autori di reato i soggetti vulnerabili, bisognosi di protezione e quindi rispondenti ai requisiti dell'art. 18 nelle sue diversificate articolazioni di applicabilità senza che la richiesta di attivare un programma di protezione sociale non diventi una strumentalizzazione del dispositivo umanitario a fini giudiziari e premiali. Per ragioni espositive, i due ipotetici sottogruppi collaboratori di giustizia autori di reati e i familiari o conviventi di aderenti a reti criminali sono stati accorpati in un'unica tabella.

Posizione	Nazionalità	Età	Genere	Modalità d'ingresso	Ruolo organizzazione criminali	Soggetto segnalante
63	Romania	44	F	regolare	convivente	polizia di stato
64	Romania	15	F	regolare	figlia di conviventi	polizia di stato
65	Marocco	25	M	ricongiungimento	spaccio di sostanze	polizia di stato

Tabella 31

Conclusioni

Questo excursus sui processi di vittimizzazione delle persone sostenute nei dispositivi in aiuto alle vittime di tratta progetti art. 13 e progetti art. 18 a titolarità del Comune di Venezia, relativamente alle persone sostenute nei dispositivi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento e al sistema di valutazione della sussistenza per l'applicazione dell'art. 18 applicato dall'Unità di crisi e di Valutazione del progetto art. 13, considerate le forme di reclutamento, modalità d'ingresso, ambiti e tipologie di sfruttamento delle vittime, mette in evidenza come i flussi migratori verso il nostro paese siano ormai sempre più misti. Come le vulnerabilità, i percorsi e i processi di vittimizzazione di cui queste persone sono portatrici, intreccino e rendano sempre meno distinguibili quelle categorie fino ad ora utilizzate per classificare ed identificare i migranti: migrante economico, per turismo, i destinatari di protezione internazionale o umanitaria, i minori vittime di tratta i minori non accompagnati e i minori richiedenti asilo. Come per queste mescolanze una stessa soggettività possa essere destinataria di più forme di tutela afferenti ai diversi sistemi di protezione a seconda del sistema d'identificazione utilizzato. Un esempio sono i minori o le persone entrate in programma di protezione sociale con richiesta d'asilo in corso e che durante il programma l'istanza è stata accolta. Sono 5 le casistiche riscontrate nel periodo soggetto ad indagine. Tutto questo meriterebbe ulteriori e specifici approfondimenti. Sarebbe utile ad esempio che questa o altre indagini venissero sviluppate prendendo in considerazione che cosa si rileva sul resto del

territorio italiano negli altri dispositivi territoriali della protezione sociale. Comunque sia, a mio avviso, questa minuscola e pur settoriale indagine porta con sé un'utile considerazione di carattere generale per tutti coloro che governano gli attuali sistemi di protezione, ossia: se l'aver tenuto isolati i fenomeni commessi alle migrazioni, averli irrigiditi nelle proprie specificità, è stato utile e necessario almeno in una fase iniziale per capire con quali strategie e dispositivi fosse possibile affrontare le sfide come ad esempio quella della tutela delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, ora, che questi fenomeni per le trasformazioni in atto sono diventati sempre più interconnessi sia dal punto di vista delle economie, dinamiche e soggettività coinvolte tanto da diventare sottosistemi di ciò che oggi sono le migrazioni, sempre più forte diventa il rischio che i dispositivi preposti alla tutela delle vulnerabilità implodano su sé stessi qualora i singoli sistemi continuino ad operare, pur nel rispetto delle proprie autonomie e mandati istituzionali, in assenza di una strategia e di una governance comune.

Sulla scorta di quest'ultima considerazione proviamo ad evidenziare ulteriori elementi di possibile riflessione che questa indagine ci può fornire in merito ai minori e a coloro che hanno richiesto protezione internazionale.

Il primo riguarda i minori e la rilevanza del loro coinvolgimento in questo fenomeno. Sono ben 11 i minori accolti sulle 65 persone che hanno avuto accesso ai programmi di protezione sociale. Inoltre, questo dato risulterebbe molto più elevato se l'indicatore dell'età fosse messo in relazione con l'inizio dello sfruttamento subito e non correlato al momento della loro emersione come è stato fatto.

Il secondo riguarda le persone che hanno fatto richiesta d'asilo che sono 14 su 65 andando a costituire il 21% della popolazione totale delle persone sostenute dal sistema nel periodo considerato. Ma se focalizziamo l'attenzione sulle persone provenienti dall'area sub sahariana che costituiscono il gruppo più numeroso delle persone entrate in programma di protezione sociale, le persone con richiesta d'asilo costituiscono il 65% del totale della popolazione soggetta ad indagine.

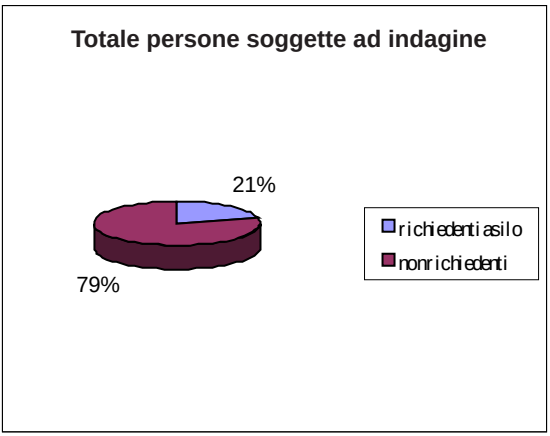


Grafico 2

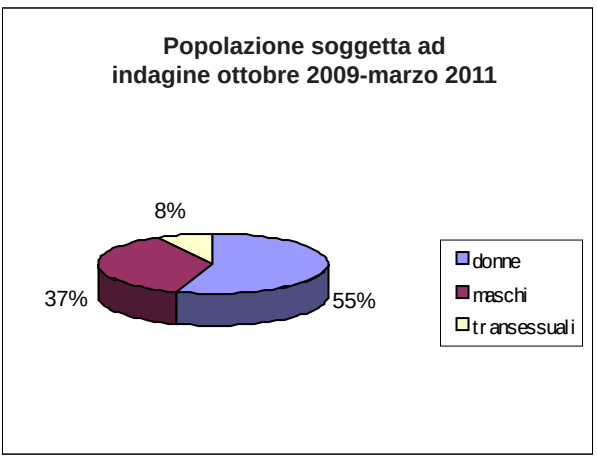


Grafico 3

Aree geografiche	Totale persone	Richiedenti asilo	%	Non richiedenti	%
Nord Africa	15	0	0	15	100%
Africa Sub Sahariana	20	13	65%	7	35%
Europa	16	0	0	16	100%
Asia	11	1	9%	10	91%
Sud america	4	0	0	4	100%
Totale	65	14	21%	52	79%

Tabella 32

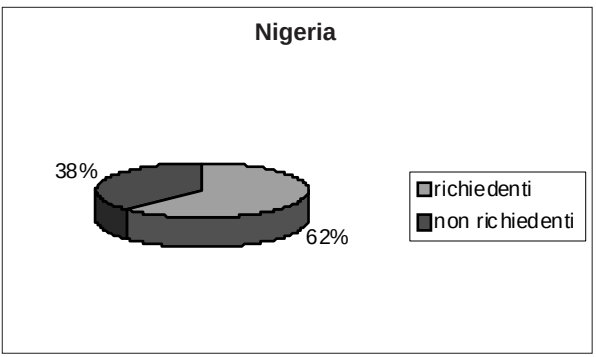


Grafico 4

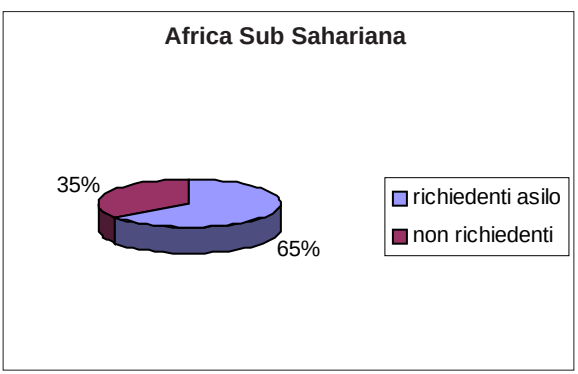


Grafico 5

Inoltre, se isoliamo le aree geografiche dalle quali provengono le persone che avevano fatto richiesta d'asilo, possiamo vedere che queste costituiscono il 45% del totale delle persone accolte in programma provenienti da quelle aree.

Aree geografiche	Richiedenti asilo	Non richiedenti	Totale
Africa Sub Sahariana	13	7	20
Asia	1	10	11
Totale	14	17	31

Tabella 33

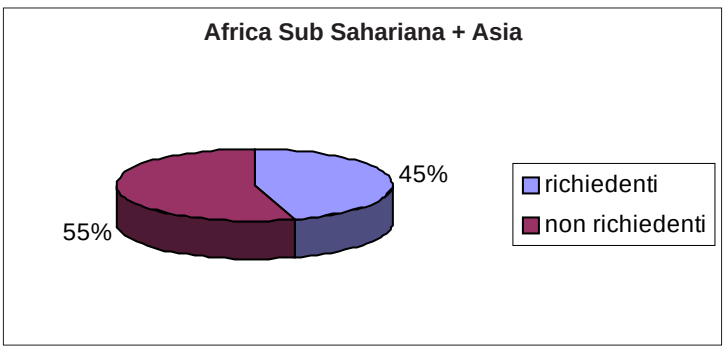


Grafico 6

Per quanto riguarda il target nigeriano, ulteriori dati rilevati antecedentemente al periodo preso in esame e provenienti da un'altra fonte di rilevazione, meritano di essere divulgati e correlati a questa indagine. Essi riguardano i colloqui di orientamento ed invio svolti dalla ex Postazione Periferica del Triveneto del n. Verde 800290290 nell'anno solare 2009 che in quel periodo svolgeva i colloqui di valutazione sulla sussistenza dei requisiti per l'applicazione dell'art. 18 ora in essere all'Unità di Crisi e di Valutazione progetto art. 13. Le persone nigeriane che hanno avuto accesso a tali colloqui sono state 32, di queste ben 29 avevano fatto richiesta della protezione internazionale, inoltre, solamente 3 l'avevano fatta prima del 2008 e in paesi altri dall'Italia. Delle 26 persone con percorsi di richiesta

d'asilo presentata dopo il 2008, solo 2 avevano dichiarato di non prostituirsi, di queste 24 che hanno dichiarato di prostituirsi, 4 avevano già ricevuto il diniego da parte della Commissione Territoriale, le altre 20 erano ancora in attesa di risposta.

In conclusione, al fine di evidenziare la complessità e le trasformazioni del fenomeno del traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento che dalla sua prima storica evidenziazione nel 1995 vedeva coinvolte donne e minori provenienti esclusivamente dalla Nigeria e dall'Albania in ambito prostituzionale, concludiamo questa breve riflessione con una serie di tabelle che, a partire dai macro profili idealtipo individuati, mettono in relazione gli ambiti di sfruttamento e i paesi di provenienza della popolazione target considerata.

Vittime di tratta e grave sfruttamento	Sessuale su strada	Economie illegali	Lavorativo	Totale
Nigeria	14			14
Romania	4			4
Marocco			5	5
Tunisia		1		1
Brasile	1			1
Ungheria	1			1
Totale	20	1	5	26

Tabella 34

Vittime di smuggling e grave sfruttamento	Lavorativo	Lavorativo/sessuale al chiuso	Totale
Nigeria	1		1
Cina	3	3	6
Costa d'Avorio	1		1
Pakistan	1		1
Ghana	2		2
Totale	8	3	11

Tabella 35

Vittime di grave sfruttamento	Prostituzione su strada	Economie illegali/ prostituzione di strada	Accattonaggio	Accattonaggio/ Sessuale su strada	Prostituzione al chiuso	Totale
Romania	2		2	1		5
Moldavia	1					1
Marocco		1			3	4
Brasile					3	3
Slovacchia	1					1
Totale	4	1	2	1	6	14

Tabella 36

Vittime di smuggling	Lavorativo	Nessuno	Totale
Nigeria		1	1
Moldavia		1	1
Marocco	4		4
Tunisia		1	1
Pakistan	1		1
Bangladesh	3		3
Totale	8	3	11

Tabella 37

Testimoni di giustizia	Conviventi di criminali	Spaccio di sostanze stupefacenti	Totale
Romania	2		2
Marocco	1		1
Totale	2	1	3

Tabella 38

	Sess strada	Sess Chiuso	Lavorativo	Lavorativo/ Sess Chiuso	Accattonaggio	Accattonaggio / Sess Strada	Ec. illegali	Ec. illegali/ sess strada	Nessuno	Totale
Vittime di tratta e grave sfruttamento	20 (9r)		5				1			26 (9r)
Vittime di *smuggling* e grave sfruttamento			8 (4r)	3						11 (4r)
Vittime di grave sfruttamento	4	6			2	1		1		14
Vittime di *smuggling*			8						3 (1r)	11 (1r)
Testimoni di giustizia									3	3
Totale	24	6	21	3	2	1	1	1	6	65

Tabella 39

® Persone con richiesta d'asilo

9. I sistemi di referral in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento

La tratta è un fenomeno complesso, transnazionale, interconnesso con differenti ambiti ed interessi quali le migrazioni, la prostituzione, il lavoro nero e sommerso, i rapporti di genere e la condizione delle donne e dei minori. Un fenomeno che per gli effetti degli enormi squilibri delle relazioni economiche internazionali tra i paesi e dei processi della globalizzazione è

in continua trasformazione rispetto alle rotte, alle reti criminali, alle forme e contesti di sfruttamento, ai paesi coinvolti a seconda che questi rappresentino aree di reclutamento, transito o di destinazione delle vittime.

Negli ultimi anni le questioni della prostituzione, e in particolare i fenomeni della prostituzione migrante, dell'accattonaggio, del lavoro paraschiavistico e delle economie illegali hanno incontrato in modo sempre più stringente sotto il profilo fattuale e normativo la tematica dei *diritti umani,* poiché la presenza in Europa di consistenti segmenti di soggettività definite da gravi livelli di sfruttamento riscontrati in sede investigativa e giudiziaria, ha fatto si che si sviluppassero sensibilità e prassi funzionali alla protezione delle vittime e al contrasto di chi sfrutta l'altrui vulnerabilità.

Tale orientamento si innesta nel solco di un movimento legislativo e di *policy* "globale" che a partire dall'adozione del Protocollo delle Nazioni Unite sulla Tratta (Protocollo alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato) nel 2000, ha visto impegnate numerose altre organizzazioni intergovernative nella messa a punto di strumenti, che in un'ottica di tutela dei diritti umani, sono tesi alla criminalizzazione della tratta di persone, alla protezione delle vittime e alla promozione della cooperazione giudiziaria e di polizia per meglio contrastare queste attività illecite. A livello europeo l'impegno nella lotta alla tratta è attestato dalle iniziative comunitarie, da quelle intraprese dal Consiglio d'Europa, che in materia ha adottato una Convenzione ad hoc, e anche dalle molteplici iniziative intraprese dall'Osce.

La tratta, inoltre, per le note caratteristiche di invisibilità e capacità di mimetizzarsi all'interno di fenomeni quali l'immigrazione, la prostituzione, l'accattonaggio, il lavoro nero, le economie illegali, nonché di mancato riconoscimento dello sfruttamento da parte di molte delle persone che ne sono coinvolte, evidenzia, per coloro che hanno il compito di intervenire al contrasto di tale fenomeno, difficoltà operative fin dalla fase dell'identificazione delle vittime di tale reato o di reati assimilabili quale il grave sfruttamento.

L'Italia, a differenza di molti altri paesi Europei, pur avendo una normativa in materia di sostegno alle vittime tra le più avanzate d'Europa e legislazioni ad hoc in materia di repressione della tratta e dei reati assimilabili, è in assenza di un sistema nazionale antitratta e soprattutto di un Sistema di Referral Nazionale che raccordi tutti gli interventi in campo

volti a rispondere al complesso e dinamico fenomeno della tratta attraverso la strutturazione sui territori di sistemi operativi di *emersione, segnalazione, identificazione, assistenza e protezione delle vittime.*

I Sistemi di Referral Nazionali sono le strutture fondamentali per stabilire un piano d'azione nazionale antitratta funzionale e monitorato mediante parametri di riferimento a carattere valutativo relativamente al raggiungimento degli obiettivi. L'assenza di un Sistema di Referral Nazionale in Italia e della sua formalizzazione, aumenta il rischio di rivittimizzazione, criminalizzazione, stigmatizzazione dei soggetti più deboli ai quali, anche solamente a fronte della loro non identificazione, possono essere negate le garanzie in termini di protezione previste dagli articoli 18 e 13.

I sistemi di referral nazionali

Gli obiettivi fondamentali di un Srn sono collegati alla necessità di garantire che i diritti umani delle persone trafficate siano rispettati attraverso la realizzazione di interventi e servizi che rispondano ai loro bisogni e a principi di assistenza e protezione umanitaria internazionalmente sanciti. I Sistemi di Referral Nazionali si diversificano a seconda dei paesi, non sono strutture rigide, ma meccanismi flessibili fatti su misura per soddisfare in ogni paese modelli d'intervento rivolti alla tratta di esseri umani e alle sue implicazioni sociali, politiche, economiche, giuridiche e ambientali. Per questo motivo sun Srn non è ricavato da un unico schema generale ma è invece fondato su un'attenta valutazione del fenomeno nel paese di riferimento, specifiche esigenze e condizioni.

La struttura di un Srn, quindi, varia in ciascun paese, tuttavia, ogni Srn dovrebbe essere progettato in modo da formalizzare la cooperazione tra le agenzie governative e non governative che si occupano del governo del fenomeno ed in particolare del sostegno e della tutela delle persone vittime di tratta. Il Srn innanzitutto costituisce un meccanismo fondamentale per i governi per adempiere all'obbligo di proteggere le vittime all'interno delle singole giurisdizioni nazionali. La pluralità degli interventi e degli attori che devono contribuire al raggiungimento della finalità a cui sono preposti i Srn necessitano di collaborazioni fondate sulla metodologia del *lavoro di rete multiagenzia*.

Educare le autorità a considerare la tratta un problema di violazione dei diritti umani significa porre la centralità del concetto di sicurezza umana nelle azioni di contrasto al fenomeno della tratta. Il fenomeno della tratta si qualifica quindi come una questione di policy all'interno della quale le azioni di repressione non rappresentano l'unico o il principale fine bensì un aspetto dei molteplici interventi mentre le attività d'indagine sulla tratta volte ad individuare le vittime e i criminali costituiscono la priorità ed il principale strumento operativo del contrasto alla tratta.

Il Srn serve a mitigare l'approccio strettamente di polizia o orientato ad un certo concetto di sicurezza. Combinare l'approccio diritti umani con le esigenze della repressione non solo è un processo possibile, ma è la logica che è incardinata in tutti gli strumenti normativi e di soft law adottati in questi anni a livello regionale ed internazionale. È necessario anche sviluppare una cultura della prevenzione e della conoscenza della tratta. Proteggere i diritti umani delle vittime vuol dire contrastare la tratta. La tutela dei diritti delle vittime deve quindi costituire la prima preoccupazione delle misure antitratta. In questo modo si evita di focalizzare l'attenzione sul ruolo della vittima come testimone e pensare innanzitutto alle potenziali vittime e alle presunte o potenziali vittime.

I Srn sono istituzioni per la democrazia che debbono essere direttamente sostenute dai governi centrali e dai governi locali in un sistema di rete che arrivi fino al coinvolgimento dei funzionari dei consolati e delle ambasciate. La collaborazione tra la società civile e le istituzioni di carattere diverso rappresenta di per sé una buona prassi per la democrazia.

Il Srn, quindi, è funzionale al miglioramento della messa a punto di politiche in materia di tratta soprattutto per ciò che concerne le azioni volte:

- ✓ all'emersione;
- ✓ all'individuazione e all'identificazione delle potenziali vittime;
- ✓ alla definizione delle procedure collegate al soggiorno in un paese straniero;
- ✓ alle misure di tutela per le vittime, testimoni;
- ✓ ai rientri in patria.

In assenza di queste politiche possono aumentare le situazioni di riesposizione a violazioni dei diritti umani per le vittime come ad esempio nei casi di mancata identificazione delle vittime, o nei casi di protezione sociale o

di rimpatrio o di rientro volontario laddove questi percorsi non siano stati sostenuti da un approccio ai diritti umani.

I Srn sono infrastrutture che per lavorare al contrasto della tratta devono operare sulla base di un concetto inclusivo di tratta, vale a dire considerare questo fenomeno in tutte le sue manifestazioni senza omettere le gravi forme di sfruttamento (anche quelle che non è possibile agganciare al reato di tratta).

I servizi di intervento e di protezione dovrebbero essere accessibili a tutti i soggetti vittime di tratta e tener conto del principio di non discriminazione, nonché delle specificazioni per i minori. Una struttura antitratta, quindi, dovrebbe essere flessibile e dinamica ovvero essere in grado di riconoscere i segnali di cambiamento nel fenomeno della tratta in modo tale da poter intervenire tempestivamente, mentre i Srn devono saper adottare principi guida informati a logiche di trasparenza e assegnazione di responsabilità e competenze in linea con i differenti mandati degli attori coinvolti.

Sul versante operativo un Sistema di referral nazionale dovrebbe:

- orientare gli operatori su come individuare e trattare adeguatamente le persone trafficate, in base al paradigma diritti umani e perciò sul presupposto del consenso informato da parte della vittima;
- costituire un sistema di riferimento per le persone vittime di tratta, a cui fanno capo agenzie specializzate che offrono assistenza e protezione fisica e psicologica come pure altri servizi di sostegno tra cui assistenza medica, sostegno psicologico, servizi legali, assistenza per l'acquisizione dei documenti di identificazione, così come facilitare il rimpatrio volontario o il reinsediamento;
- formalizzare alcune procedure rendendole vincolanti allo scopo di armonizzare l'assistenza alle vittime e le modalità di contrasto e di indagine-azione penale;
- istituzionalizzare la lotta contro la tratta all'interno di un quadro multidisciplinare e trasversale di interventi e condivisione delle policies che consente una risposta adeguata alla complessa natura del traffico di esseri umani;
- permettere il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

Tradizionalmente nella letteratura sul tema, i sistemi di referral investono le questioni:

- dell'emersione;
- dell'identificazione;
- dell'assistenza e degli interventi relativi alla cura, alla riabilitazione e alla reintegrazione prima, durante il soggiorno nel paese di destinazione e eventualmente dopo il ritorno;
- dell'assistenza alle vittime durante le diverse fasi del procedimento penale fino al processo;
- rientri nel paese di origine.

Tutto questo dovrebbe includere uno spettro largo di diversi servizi specializzati in grado di rispondere alle singole esigenze. È fondamentale considerare la diversità delle esperienze individuali.

I Srn prevedono l'implementazione di azioni proattive volte all'emersione delle vittime, la codificazione di prassi e metodologie volte all'individuazione e all'identificazione delle vittime, la predisposizione di strutture e operatività in grado di intervenire e dare protezione alle persone provenienti da tutte le forme di sfruttamento (prostituzionale, lavorativo, accattonaggio, economie illegali ecc). È importante ad esempio trasferire l'expertise maturato sullo sfruttamento sessuale su altre forme di sfruttamento e attrezzarsi per predisporre sistemi di intervento e di protezione capaci di garantire i diritti a tutte le persone coinvolte nel traffico di esseri umani indipendentemente dall'ambito di sfruttamento.

Un sistema di protezione delle vittime basato sull'approccio diritti umani deve tendere alla possibilità concreta di reprimere la tratta e perciò portare all'individuazione, all'arresto e alla condanna i responsabili. È questo il modo più concreto per operare con una logica di empowerment verso le vittime e restituire loro la dignità di individui in grado di autodeterminarsi mediante il riconoscimento di un ruolo attivo nelle sedi giudiziarie che permetta di arrivare ad ottenere un congruo risarcimento. Il risarcimento è l'atto materiale con il quale si dà un riconoscimento concreto alle vittima rispetto alle offese subite.

La tratta richiede, inoltre, la cooperazione internazionale, pertanto, i sistemi di referral nazionali dovrebbero coordinarsi tra loro per rendere tale cooperazione più efficace e agevole.

La realtà italiana

In Italia, in assenza di un piano nazionale antitratta, la costruzione di un sistema di referral nazionale rivolto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento non può che realizzarsi attraverso la sistematizzazione, il rafforzamento, l'integrazione e l'armonizzazione dei molteplici "sistemi di referral locale" esistenti sui territori che costituiscono le esperienze di lavoro di rete multiagenzia maturate in questi 15 anni d'interventi sulla tematica.

Per la molteplicità degli attori coinvolti (Operatori Sociali, Forze di Polizia e Autorità Giudiziaria), la costruzione di un sistema di referral locale antitratta prevede un lavoro di rete multi-agenzia strutturato e formalizzato che metta in raccordo operativo tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti e le aree d'intervento così identificabili:

- Area di contatto e di emersione delle vittime.
- Area di identificazione e prima assistenza delle potenziali vittime.
- Area di protezione, tutela ed inclusione sociale delle vittime.

Queste aree d'intervento, definiscono l'insieme delle operatività volte all'emersione, identificazione e protezione delle vittime presenti su un determinato territorio. Tali azioni per poter costituire un sistema organizzato su un effettivo raccordo delle molteplici operatività, devono strutturare sistemi di segnalazione e modalità di invio e di presa in carico condivise e valide per tutto i territori di riferimento.

Inoltre, un sistema di referral locale richiede fonti di finanziamento certe ed equilibrate atte a garantire progettualità e continuità operativa ad ogni singola area d'intervento che, pur perseguendo obiettivi specifici e applicando metodologie proprie, perderebbe di significato ed efficacia operativa qualora l'una non fosse propedeutica alle altre.

Le esperienze territoriali acquisite in materia di contrasto alla tratta ci portano a definire come finalità principale di un sistema di referral locale che abbracci la prospettiva dei diritti umani il poter garantire a tutte le persone vittime di tratta presenti ed emergenti da un determinato territorio l'accesso ai servizi di assistenza, protezione e tutela previsti dalla normativa nazionale ed internazionale in materia.

Pertanto, un sistema di referral locale che consideri in prima istanza i diritti umani delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento e che

consenta di perseguire efficacemente i reati e di assicurare alla giustizia i responsabili di questi, implica una cooperazione tra le forze dell'ordine e la società civile in merito alla:

- costruzione di sistemi di monitoraggio del fenomeno, di contatto e di segnalazione delle potenziali vittime negli ambiti di possibile sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio, economie illegali, adozioni, traffico di organi);
- implementazione di strumenti e modelli di identificazione delle potenziali vittime con procedure afferenti al lavoro di rete multiagenzia tra azione sociale e forze di polizia omogenee e valide su tutto il territorio di competenza;
- codificazione di procedure per le strutture d'accoglienza in materia di sicurezza e di tutela delle persone e dei dispositivi antitratta;
- definizione di procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari;
- definizione di procedure per la conversione del titolo di soggiorno da motivi umanitari ad altre tipologie a processi di inclusione sociale raggiunti;
- definizione di procedure per la protezione dei familiari;
- modalità di rientro volontario ed assistito e di inclusione sociale nei paesi di destinazione o di origine;
- protezione dei dati;
- protezione dei testimoni e tutela della sicurezza in sede processuale;
- tutela legale delle persone vittime dei reati e forme di risarcimento.

Quaderni del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova e della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace

1. Paolo De Stefani, *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, 2000
2. Paola Degani, *Violenza contro le donne e nuovi sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani*, 2000
3. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, 2001
4. Paola Degani - Paolo De Stefani (a cura di), *Diritti umani e pace. Materiali e proposte per l'educazione*, 2001
5. Antonio Papisca (a cura di), *Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo*, 2002
6. Lucio Strumendo - Paolo De Stefani (a cura di), *I diritti del bambino tra protezione e garanzie. La ratifica della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, 2004
7. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, Seconda edizione riveduta e ampliata, 2004
8. *La politica della Regione del Veneto per la pace i diritti umani e la cooperazione allo sviluppo*, 2004
9. Paolo De Stefani (a cura di), *A scuola con i diritti dei bambini. Esperienze di educazione ai diritti umani promosse dal Pubblico Tutore dei Minori del Veneto*, 2004
10. Paolo De Stefani – Annalisa Butticci (a cura di), *Migranti minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*, 2005
11. *Diritti umani, cittadinanza europea e dialogo interculturale. Esperienze e lavori delle scuole del Veneto. A.S. 2003/2004*, 2005
12. Paola Degani, *Politiche di genere e Nazioni Unite. Il sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani delle donne*, 2005
13. Hughes, Robbiani, Barra, Bortolami, De Stefani (curatore), Facchin, Schiavo, Strumendo, Volpe, *L'ospedale a misura di bambino. Una ricerca sui diritti dell'infanzia negli ospedali del Veneto,* 2006
14. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti di diritto internazionale umanitario, penale e dei rifugiati*, 2007
15. Paolo De Stefani (a cura di), *Codice internazionale dei diritti umani*, 2009

16. Mariella Mazzucchelli (a cura di), *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. L'infrastruttura normativa e istituzionale*, 2011

17. Antonio Papisca, *In cammino per la pace col sillabario di Papa Wojtyla*, 2011

18. Marco Mascia, Antonio Papisca (a cura di), *Pace, diritti umani, agenda politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, 2011

19. Jacopo Tognon, Antonella Stelitano, *Sport, unione europea e diritti umani. Il fenomeno sportivo e le sue funzioni nelle normative comunitarie e internazionali*, 2011

20. Paolo De Stefani, Federico Sperotto, *Introduzione al diritto internazionale umanitario e penale*, 2011

Finito di stampare
nel mese di dicembre 2011
presso la CLEUP sc
"Coop. Libraria Editrice Università di Padova"
via G. Belzoni 118/3 - Padova (t. 049 8753496)
www.cleup.it