

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*

Paola Degani*

1. Breve annotazione introduttiva sullo sviluppo della normativa in materia di asilo nel nostro Paese

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. Questo segmento di immigrazione, va ad aggiungersi a quelle componenti immigratorie 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 difficoltà¹. È indubbio che oggi l'immigrazione si configuri 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 estemporaneità, 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, anche mettendo a pregiudizio la vita, comunque decidono di mettersi in viaggio pagando ingenti somme di denaro alla criminalità organizzata che gestisce le attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare².

* Professore aggregato di Politiche pubbliche e diritti umani, Università di Padova.

¹ Secondo un Rapporto del Cespi gli arrivi via mare sono stimabili nel 13% del complesso degli immigrati irregolari. P. Monzini, *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia, Sviluppi recenti (2004-2008)*, Cespi Working Paper n. 43, online all'indirizzo <http://www.cespi.it/WP/WP43-Traffico-Monzini.pdf>.

² Come sottolinea G. Campesi in *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», online all'indirizzo <http://www.juragentium.unifi.it/topics/migrant/it/campesi.htm>, gli sbarchi degli ultimi mesi su Lampedusa segnano un punto di svolta rispetto al trend degli ultimi due anni, durante i quali il governo italiano in carica e l'agenzia Frontex ritenevano definitivamente interrotta la rotta centro-mediterranea. Tale scenario comporta importanti ricadute sull'intero sistema della complessa struttura istituzionale della *governance* europea dei confini dell'Unione in quanto direttamente collegato al crollo dei sistemi istituzionali di alcuni Paesi del Mediterraneo e degli accordi che avevano consentito di bloccare le rotte migratorie che dall'Africa portano all'Europa.

Pur a fronte di questa evidenza, gli attuali orientamenti governativi, 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 cosiddetto respingimento, ovvero impedendone materialmente l'ingresso e, d'altra parte, introducendo il reato di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» che criminalizza una condotta considerata, fino a poco tempo fa, penalmente irrilevante³. 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 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 a inclinare 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 migratorio definita dai continui richiami a 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 Paese⁴.

In materia di asilo, il nostro ordinamento, fino alla recente attuazione di importanti direttive comunitarie che hanno segnato notevoli cambiamenti e 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 a 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 procedurali, nonché delle condizioni e degli obblighi di soggiorno del richiedente⁵.

Più precisamente, secondo le previsioni costituzionali lo Stato

³ Art. 10 bis, TU delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Dlgs 286/1998), inserito dall'art. 1, comma 16, lett. a), della L. 15 luglio 2009, n. 94.

⁴ Per una sintetica ricostruzione delle politiche in materia di immigrazione si veda: T. Caponio, *Immigrazione*, in M. Almagisti e D. Piana (a cura di), *Le parole chiave della politica*, Roma, Carocci, 2001; inoltre: Caritas Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2010*, Roma, Anterem, 2010.

⁵ 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, Franco 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.

deve conformarsi «alle norme del diritto internazionalmente riconosciute»⁶ 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 Costituzione⁷. Una specifica riserva di legge è posta al comma 3 dell'art. 10 Costituzione 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 legge». Inoltre l'art. 2, comma 1, del TU n. 286 delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione⁸ 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 principi 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 respingimenti⁹ 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 ed 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 ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

A 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 n. 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 è poi necessario considerare che all'interno dell'art. 10 bis introdotto con Dlgs 19 novembre 2007, n. 251 ricompreso nel cosiddetto «pacchetto

⁶ Art. 10, comma 1, Costituzione.

⁷ Sostituito dall'art. 3 della L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

⁸ Riferimenti alla nota 3.

⁹ Art. 10, Respingimento (L. 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 e a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero [...] (Comma così sostituito dal D.lgs. 7 aprile 2003, n. 87)».

sicurezza»¹⁰ (L. 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 allo stesso Decreto n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'art. 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 straniero¹¹.

Se nel 1990, con la L. n. 39/90 cosiddetta legge Martelli, l'Italia aveva abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951¹² e si era dotata di una legge che aveva regolato in parte la materia di asilo (art. 1 e relativo Decreto di attuazione n. 136/90 che ne definisce la procedura), nel 1998 questa norma veniva abrogata e sostituita dalla legge Turco-Napolitano sull'immigrazione (Dlgs n. 286/98), che comunque in materia d'asilo lasciava inalterato l'art. 1 della L. n. 39/90. Al contrario, a seguito dell'entrata in vigore della legge Bossi-Fini (L. n. 189 del 30 luglio 2002 pienamente attuata con il Regolamento attuativo Dpr 303/2004 relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato), le modifiche apportate dalla normativa relativamente all'asilo facevano registrare notevoli cambiamenti, tra i quali l'istituzione di 7 Commissioni territoriali (successivamente divenute 10) 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.

Con la L. n. 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 – è divenuta Commissione nazionale per il diritto d'asilo, con la funzione di indirizzare e coordinare le neo-istituite Commissioni territoriali.

¹⁰ Disegno di legge AS n. 733 approvato il 2 luglio 2009.

¹¹ Cfr. C. Morselli, *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Napoli, Jovine, 2011; S. Centonze, *Diritto penale dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2010, in particolare il cap. XXIX.

¹² Convenzione relativa allo status dei rifugiati, Risoluzione 2198 (XXI) adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 1951.

¹³ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

¹⁴ Con il Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997 dagli Stati membri) 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 creata la base giuridica per l'adozione di norme comunitarie (ex art. 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. 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», 2, 2010; S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, Anci-Cittalia, Comunicare, 2010.

¹⁵ Nella prima fase, sono stati numerosi gli atti comunitari adottati in materia di asilo. Più specificamente si tratta di 4 direttive specifiche e due regolamenti, che compongono il cosiddetto sistema di Dublino: il Regolamento CE 2725/2000 (cosiddetto 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 (cosiddetto Regolamento Dublino) che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo e il relativo Regolamento di applicazione (1560/2003); la

2. Cenni ai principali atti comunitari in materia di asilo e alle loro ricadute nel contesto nazionale nel quadro dello sviluppo di un regime comune europeo in materia di asilo (CEAS)

È però solo in tempi recenti, dopo alterne vicende politiche e legislative legate 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 *policies* 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. Proprio la derivazione comunitaria dell'attuale corpus normativo nazionale è all'origine delle carenze riscontrabili nella nostra legislazione in materia di asilo relativamente a tutta una serie di questioni che non sono state oggetto di regolazione da parte delle istituzioni dell'Unione Europea e che necessiterebbero di essere risolte attraverso l'adozione di provvedimenti di carattere interno.

L'adozione da parte del Consiglio dell'Unione Europea della Direttiva 2003/9/CE¹³ 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 Trattato di Amsterdam nel maggio 1999¹⁴, seppur nel quadro di un'ampia discrezionalità lasciata agli Stati, trattandosi di norme che escludono l'armonizzazione¹⁵.

Le disposizioni in essa contenute, 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 a impedire i movimenti di questo segmento immigratorio in relazione all'esistenza di legislazioni di riferimento assai diverse nei singoli

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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Con tale meccanismo è possibile accertare se il richiedente ha già inoltrato domanda in un altro Stato.

¹⁸ A tale 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.

¹⁹ Programma dell'Aja: Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea, adottato il 5 novembre 2004.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 17 giugno 2008, *Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*, COM(2008)360.

²¹ Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10 maggio 2005.

Stati membri. 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 stesso¹⁶.

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 cosiddetto Regolamento EURODAC)¹⁷ e il secondo 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 (CE 343/2003 cosiddetto Regolamento Dublino)¹⁸.

Nel Programma dell'Aja adottato nel novembre del 2004¹⁹ nel 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 inserisce 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 essere gli obiettivi fondamentali. Nel giugno 2008 con la comunicazione *Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*²⁰ venivano definite le tappe della seconda fase di completamento del sistema comune europeo d'asilo, già anticipate, seppur in via parziale, nel Piano d'azione del Consiglio e della Commissione del 10 maggio 2005²¹.

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 e il relativo provvedimento di attuazione all'interno del nostro ordinamento di cui al Dlgs 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 Dlgs 28 gennaio 2008 n. 25, successivamente modificato dal Dlgs 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.

Nel 2007, la pubblicazione del *Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*²², 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*²³ nel quale vengono presentate le misure che dovrebbero portare a termine la seconda fase della costruzione del sistema europeo comune di asilo tra le cui misure figura anche l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo²⁴ con compiti di coordinamento delle attività di cooperazione pratica nonché di promozione di azioni di solidarietà nei confronti di quegli Stati membri sottoposti a un peso eccessivo sotto il profilo della pressione migratoria.

Per dare attuazione a quanto previsto nel Piano, la Commissione europea ha recentemente avviato un ampio progetto di riforme

²² COM(2007)301 definitivo.

²³ COM(2008)360 definitivo.

²⁴ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea», 29 maggio 2010.

ma prospettando l'abrogazione o la modificazione sostanziale di tutte le normative finora adottate²⁵ allo scopo sia di migliorare il sistema normativo riferibile alla protezione internazionale, definendo standard di garanzia più elevati e più puntuali allo scopo di armonizzare effettivamente le legislazioni dei singoli Paesi e accrescere le tutele nei confronti dei richiedenti asilo mediante un livello di integrazione delle prassi adottate dai singoli Paesi più elevato, sia di tenere in maggiore considerazione le esigenze che possono esprimere i singoli Paesi di fronte a situazioni emergenziali che possono richiedere un maggiore 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 Lisbona²⁶ 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'art. 63, parr. 1 e 2 e l'art. 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 mondo²⁷. 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 europeo comune di asilo» con particolare riferimento: 1) allo status uniforme sia in materia di asilo che di protezione sussidiaria; nonché alle relative procedure comuni 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 temporanea²⁸. Il paragrafo 3 dell'art. 78 prevede inoltre, la possibilità di adottare misure temporanee a beneficio degli Stati che «debbono affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi».

²⁵ 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 «Direttiva accoglienza» (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 definitivo). 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).

²⁶ Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, in «GUCE», C306, 17 dicembre 2007.

²⁷ C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona*, cit.

²⁸ Art. 78.2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Senza dubbio il Trattato di Lisbona decreta il passaggio effettivo da un sistema di armonizzazione minimo a 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, a ulteriore testimonianza delle resistenze con cui ancora gli Stati guardano alla normativa e alla politica comunitaria quando queste concernono materie ritenute essenziali per l'esercizio della potestà autoritativa su una determinata comunità territoriale.

Per avere un'idea della dimensione quantitativa dei richiedenti protezione internazionale in Europa è possibile riferirsi ai dati contenuti nel Rapporto 2009/2010 del Sistema protezione richiedenti asilo in Italia (SPRAR). Nel 2009, ultimo anno di rilevazione nell'UE-27, sono state prese 317.505 decisioni in merito alle richieste presentate, di queste 228.600 sono state decisioni di primo grado e 88.900 decisioni per le quali i richiedenti hanno presentato appello. Le decisioni prese in occasione della prima istanza hanno portato alla concessione di una forma di protezione per 61.700, mentre ulteriori 17.100 hanno 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 appello²⁹.

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

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

²⁹ SPRAR, Rapporto 2009/2010, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, online all'indirizzo www.sistemacentrale.it.

status di rifugiato, ovvero 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 d'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 un'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 art. 5 comma 6 TU n. 286. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari – opzione però sul piano della rilevanza numerica di fatto del tutto residuale – ha 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 Dlgs n. 251/2007 (19 gennaio 2008), al momento del rinnovo hanno ricevuto un titolo di soggiorno per protezione sussidiaria.

In Italia le domande esaminate dalle Commissioni territoriali sono state 22.875 nel 2009. Per 8.550, ovvero per il 37,3% del 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 umanitari³⁰.

Con riferimento al numero dei richiedenti protezione internazionale va notato che, nel nostro Paese negli ultimi anni, e in

³⁰ *Ibidem*.

particolare nel biennio 2007-2008, a 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 e adriatiche e una crescita consistente dei richiedenti asilo (+121%)³¹. La stessa tendenza, ma orientata nella direzione contraria, è rilevabile nel biennio successivo, nel corso del quale, unitamente a una diminuzione del 90% di migranti approdati sulle coste italiane dall'inizio dei respingimenti 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 asilo³².

Vi è da rilevare che il 2008 è anche l'anno in cui verosimilmente, la questione della tutela dei richiedenti protezione internazionale in relazione al problema delle gravi forme di sfruttamento e viceversa 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 tratta³³.

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 prima che emergano eventuali indicatori di possibili situazioni di grave sfruttamento 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 n. 286/98 sull'immigrazione e/o art. 13 L. n. 228/2003³⁴, 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 po-

³¹ 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. *Ibidem*. In proposito si vedano anche i *Compendi statistici annuali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* disponibili online all'indirizzo <http://www.serviziocentrale.it>.

³² Ministero dell'Interno, *Immigrazione clandestina. I risultati del governo Berlusconi*, 31 dicembre 2009, online all'indirizzo <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/>.

³³ 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 Procedures for Determining International Protection Needs*, UNHCR External Consultants, Division of International Protection Services, PPLAS/2009/03, ottobre 2009, p. 26, online all'indirizzo http://www.hks.harvard.edu/cchrp/isht/pdf/UNHCR_Trafficking_Study_2009.pdf.

³⁴ *Ibidem*.

sto due questioni fondamentali relativamente al problema della tutela delle vittime della tratta nel quadro della normativa sui rifugiati: la prima concerne l'esame delle circostanze dalle quali può derivare un diritto a cercare e ricevere asilo in un Paese terzo per questi soggetti; la seconda, più complessa della precedente, consiste nel capire se la condizione di soggetto trafficato o di persona a rischio di tratta in quanto tale, individualmente considerate, possono costituire la base per la formulazione di una domanda di asilo e il 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 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 immigratori 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.

³⁵ UN High Commissioner for Refugees, *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.

4. Protezione internazionale e tutela delle vittime di tratta: la centralità del contributo dell'UNHCR nel dibattito odierno

Nel 2006 l'UNHCR ha adottato un documento³⁵ nel quale si

36 «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 a 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 [...]».

37 UN High Commissioner for Refugees, *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*, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01.

38 UN High Commissioner for Refugees, *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.

39 UN High Commissioner for Refugees, *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, online all'indirizzo <http://www.UNHCR.org/refworld/docid/4ae17da2.htm>; UN High Commissioner for Refugees, *Combating Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti-Trafficking Activities in Europe*, December 2005, online all'indirizzo <http://www.UNHCR.org/refworld/docid/43fd782d4.html>; in proposito anche: UNHCR, *Consideration on the Issue of Human Trafficking From a Perspective of International Refugee Law and UNHCR's Mandate*,

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 addizionale del 1967³⁶. 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*³⁷, nonché di quelle dedicate a chiarire come debba interpretarsi la categoria di «appartenente ad un gruppo sociale» nel quadro della Convenzione stessa³⁸. Successivamente all'adozione di questo documento, l'UNHCR in altre pubblicazioni di carattere ufficiale o in studi commissionati a esperti³⁹, è 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-vittimizzazione⁴⁰ 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 a 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, sia 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.

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. Oggi però non si può ignorare come la specializzazione funzionale acquisita dagli operatori istituzionali e dal 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 delle soggettività destinarie 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 ed eventualmente attraverso quali procedure e con che status, ovvero a che titolo.

Appare comunque del tutto logico ipotizzare che il possibile scioglimento di alcuni soggetti richiedenti protezione internazionale nei circuiti della tratta sia anzitutto ascrivibile al carattere

Second Meeting of National Authorities on Human Trafficking (OAS), Buenos Aires, Argentina, 25-27 March 2009. Inoltre: M Riiskjaer, A.M. Gallagher, *Review of UNHCR's Efforts to Prevent and Respond to Human Trafficking*, UNHCR, Pdes/2008/07, settembre 2008, online all'indirizzo <http://www.unhcr.org/48eb2ff8.html>.

⁴⁰ 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, online all'indirizzo http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/IOM_causes_of_retrafficking.pdf.

ibrido delle migrazioni odierne e ovviamente alla vulnerabilità economica di fronte a una possibile perdita del lavoro o a percorsi di reintegrazioni non effettivamente riusciti o ad altre potenziali situazioni di difficoltà che di fatto li espongono agli stessi rischi in cui incorrono altri segmenti delle immigrazioni odierne⁴¹. 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 2008-2009) 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 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 a 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'Interno⁴² relativi agli esiti delle richieste di asilo negli ultimi anni con riferimento a soggetti di nazionalità nigeriana 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. Nel 2008, secondo le statistiche elaborate dalla Commissione nazionale per il diritto

⁴¹ Vi è da considerare comunque che la percentuale dei richiedenti asilo che accede ai progetti SPRAR e ai meccanismi di protezione in grado di sostenere queste soggettività nei percorsi di inclusione sociale è bassa. Si consideri ad esempio che nel 2008 dei 31.097 richiedenti asilo solo 8.412 sono le persone accolte nelle strutture dello SPRAR. Le proporzioni cambiano significativamente nel 2009 in quanto su 17.603 domande presentate, 7.495 persone risultano aver utilizzato i servizi offerti dallo SPRAR, ma tale cifra va considerata anche alla luce della contrazione significativa registrata nel numero dei richiedenti.

⁴² Dati disponibili online all'indirizzo web del Ministero dell'Interno: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf.

d'asilo, le domande di protezione internazionale esaminate alle Commissioni territoriali attribuibili a cittadini nigeriani risultano essere 3.546. 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, 2.693 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 analizzano i dati del 2009, si può notare anzitutto un incremento delle domande esaminate dalle Commissioni territoriali che risultano essere 5.731. Di queste 4.488 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 che hanno portato ad altro esito. Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2010 e fanno registrare un sensibile decremento delle domande esaminate. Su 2.259 richieste considerate, 1.595 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.

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 a oggi relativamente al rilascio di permessi ex art. 18⁴³, in realtà, almeno in alcune situazioni, può presentare profili di attualità anche nel nostro Paese. Si possono porre a esplicazione 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 investigati-

⁴³ TU sull'immigrazione, art. 18, Soggiorno per motivi di protezione sociale.

vi, non riescono a ottenere 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.

Tale minaccia 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 disposizioni sulla disciplina dell'immigrazione, novellato dalla L. n. 94 del 15 luglio 2009. Infatti, nonostante la natura giuridica di semplice contravvenzione, il «nuovo» illecito comporta necessariamente che la vittima di tratta o anche di semplice sfruttamento della prostituzione 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 necessariamente 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 repressiva⁴⁴.

Un'altra situazione di potenziale rilevanza ai fini del nostro discorso è rappresentata dalla possibilità che questi soggetti, una volta rientrati nel Paese d'origine a seguito dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, siano fatti oggetto di ostracismo

⁴⁴ 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*.

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. 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.

La questione del rimpatrio di persone vittime di tratta provenienti da Paesi rispetto ai quali sono note situazioni di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per ragioni politiche, o ancora per questioni di altra natura oggi 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 potrebbe in realtà essere accordabile a un soggetto di sesso maschile vittima di tratta 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 un'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 imm modificabili di tipo 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 una condizione di servitù?

Va perciò tenuto conto del fatto 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 a 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 donne⁴⁵. Un altro elemento di riflessione è rappresentato dalle 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

⁴⁵ UN High Commissioner for Refugees, *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*, cit.

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 competenti⁴⁶, ancora oggi a 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 a 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 è essenziale per bilanciare gli orientamenti restrittivi delle *policies* 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

⁴⁶ 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 dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, Bruxelles, 15 ottobre 2010, COM(2010)493 definitivo.

induce a pensare che sia per gli enti pubblici, che per le realtà del privato sociale che gestiscono i progetti ex art. 18, anche in Italia, soprattutto con riferimento ad alcune aree territoriali, possa essere più complicata la costruzione 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 a 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 esempio a caratteristiche fisiche o addirittura al sesso o ancora all'età, sia per oggettive difficoltà che presentano 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 pensare 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*) può risultare non 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 d'origine, fino a prendere la forma di atti persecutori ai sensi dell'art. 9 della Direttiva 2004/81, la quale richiama l'art. 1A della Convenzione di Ginevra stabilendo che essi devono: «a) essere suffi-

cientemente 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, sviluppano ai confini degli Stati, nelle missioni di monitoraggio e nei centri di prima accoglienza, un'importantissima attività sia di osservazione dei fenomeni migratori, sia di contatto con i migranti⁴⁷. È evidente che questa attività può risultare fondamentale 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 dei primi colloqui.

Quando si considera la problematica della protezione internazionale in relazione al fenomeno della tratta vi è anzitutto da segnalare che tale questione trova un primo momento di traduzione nell'art. 14 del Protocollo di Palermo sul *trafficking* 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 [...]».

⁴⁷ La normativa italiana prevede tre tipologie di centri per immigrati: i Centri di accoglienza (CDA), due dei quali sono anche Centri di primo soccorso e Accoglienza (CPSA), disciplinati dalla L. 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 disporre l'allontanamento. I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), disciplinati dal Dpr n. 303/2004 e dal Dlgs 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 Dlgs n. 286/1998 destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari in attesa di espulsione. Dall'8 agosto 2009, con l'entrata in vigore della L. n. 94/2009, il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri è passato da 60 a 180 giorni complessivi.

Tale indicazione, contenuta anche nei *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*⁴⁸ dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, viene ulteriormente ripresa nella recente Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani⁴⁹ all'art. 40 comma 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/GAI⁵⁰, la questione della protezione internazionale nel quadro della normativa europea viene richiamata più volte, con riferimento sia alle misure di assistenza e sostegno 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 2004/81⁵¹ e, con riferimento al caso italiano non vi è dubbio che la previsione nella nostra normativa del reato di ingresso e soggiorno irregolare unitamente a un orientamento complessivo nelle politiche immigratorie di criminalizzazione delle condotte degli stranieri non regolarmente presenti nel territorio nazionale abbia reso più complesso l'utilizzo dei di-

⁴⁸ UNHCHR, *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 May 2002.

⁴⁹ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia, 16 maggio 2005.

⁵⁰ 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)*, online all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201006/20100610ATT75840/20100610ATT75840EN.pdf>.

⁵¹ Riferimenti in nota 46.

spositivi di protezione previsti dall'art. 13 L. n. 228/2003 e art. 18 TU n. 286/98 sull'immigrazione, quest'ultimo soprattutto quando proposto nel quadro del cosiddetto percorso sociale. Inoltre, vi è da considerare che oggi per le modalità con cui emergono le vittime di grave 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 un'effettiva protezione dei soggetti. Si pensi inoltre alla situazione in cui ci si trovi di fronte a soggetti che nel momento in cui emergono 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 per le persone vittime di tratta e grave sfruttamento⁵².

5. Come la questione della protezione internazionale incrocia il problema della tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento: brevi note sulle Linee guida dell'UNHCR sull'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra alla luce della normativa europea di riferimento

L'art. 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 che confermino la ragionevolezza del timore⁵³. La valutazione dell'elemento soggettivo richiede invece l'esame della personalità dell'individuo e delle vicende che hanno segnato l'allontanamento dal proprio Paese. Nel deter-

⁵² J. Bhabha, C. Alfirev, *Identification and Referral of Trafficked Persons*, cit.

⁵³ M. Pedrazzi, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale agli albori del Terzo Millennio*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, Cedam, 2006. In tema anche in F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani*, cit.

minare se quindi 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 prevalentemente di una valutazione ponderata degli elementi riguardanti le condizioni complessive 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 essere 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 Article 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 of a 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 2004/83⁵⁴.

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 misure, tra cui violazioni dei diritti umani⁵⁵. 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 sin-

54 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 UNHCR's Guidelines on Human Trafficking*, in «International Journal of Refugee Law», 20, 2, 2008, pp. 242-252.

55 F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani*, cit.

golarmente a integrare una fattispecie persecutoria e che è possibile in talune circostanze rinvenire nelle situazioni di *trafficking*. 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 a 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 vittime⁵⁶. 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 (*knowingly*) consapevolmente o deliberatamente tollerati dalle autorità o le autorità si rifiutano o si dimostrano incapaci di offrire protezione effettiva»⁵⁷. 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 questo crimine non è di per sé sufficiente a 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» nella prevenzione della tratta, nelle attività investigative e giudiziarie nonché nell'assistenza e protezione delle vittime.

Con riferimento alla persecuzione un aspetto sul quale i redattori della Convenzione hanno voluto soffermarsi concerne le motivazioni. Le ragioni della persecuzione vengono elencate all'art. 1A(2) della Convenzione che espressamente menziona i motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a 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

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 254-255.

⁵⁷ UNHCR, *Handbook...*, citato in UN High Commissioner for Refugees, *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*, cit.

rendano possibile pervenire a una sua definizione in modo univoco è stata 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 fondamentali 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 dell'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 a 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 a 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 comma 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 se 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 anco-

ra 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 *trafficking*, 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. 1A(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 a 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 e 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 laddove sia affermata: «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»⁵⁸.

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 e 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

⁵⁸ UN High Commissioner for Refugees, *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*, cit.

persecuzione e 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. 1A(2) della Convenzione di Ginevra. Questa considerazione 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 a 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.

Pertanto, 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, queste 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 a 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 a 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 luo-

ghi 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. 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.

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 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 sancisce il diritto di non essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti: 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 intermedio, 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 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, firmata a Roma nel 1959 dagli Stati parte del Consiglio d'Europa. 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 cosiddetto «nociolo duro» della Convenzione, ovvero sia 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

59 R. Di Chio, *La tutela internazionale*, cit. L'obiettivo di contenimento dei flussi irregolari caratterizza la politica italiana da oltre un decennio. Numerosi accordi in materia di cooperazione di polizia e di riammissione sono stati siglati in questi anni anche con alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo: tra questi la Libia con cui l'Italia ha firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione, entrato in vigore a seguito della legge di ratifica ed esecuzione del 6 febbraio 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 sottoscritto il 29 dicembre 2007 e a un ulteriore Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo (un ulteriore Protocollo, il cui testo è però sconosciuto, è stato firmato il 4 febbraio 2009).

Formalmente nello scorso febbraio il governo italiano provvedeva a dichiarare la sospensione del Trattato con la Libia a seguito del coinvolgimento diretto del nostro Paese nella gestione della crisi politica di questi ultimi mesi. In tema si v. B. Nascimbene, *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione Europea*, online all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0922.pdf>. Per far fronte alla recente pressione migratoria collegata all'emergenza umanitaria di alcuni Paesi dell'Africa del Nord, l'Italia ha sottoscritto un accordo con la Tunisia l'11.04.2011 per il controllo dei confini marittimi e il rimpatrio dei migranti irregolari e con il governo provvisorio della Libia il 17 giugno 2011. 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.

60 In proposito si v. S. Marras, *Falsi rifugiati? Pratiche di etichettamento di richiedenti asilo alla frontiera*, in C. Marchetti (a cura di), *Rifugiati e richiedenti asilo*, in «Mondi Migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali», 3, 2009.

di asilo, vale a dire considerando che a bordo vi possono essere soggetti alla ricerca di protezione internazionale e che va verificata mediante formale identificazione la condizione individuale di ogni soggetto⁵⁹.

6. Conclusioni

La riflessione sulla rilevanza dello strumento della protezione internazionale a 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 immigrazioni 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 a oggi tradizionalmente identificabile come colui il quale viene riconosciuto giuridicamente e «politicamente» 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 lasciare 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 di arrivo⁶⁰. Nel quadro di questo convergenza si rinvengono 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 a intervenire in contesti e con modalità che richiedono un ripensamento delle prassi fino a oggi settorialmente adottate.

D'altro lato, la scarsa o impropria percezione dello sfruttamento

da parte delle vittime, la loro tendenza a 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 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 esempio 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 alcune indicazioni che i soggetti possono in qualche modo anche inconsapevolmente dare 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 l'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.

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 che questa differenza può significare per molti, soprattutto maschi adulti, la più assoluta mancanza di risorse economiche e relazionali nel caso in cui non vi

sia una rete di appoggio di alcun genere a sostegno della persona. D'altro canto, tale riflessione appare obbligata ed è confortata anche dai dati che lo stesso Rapporto SPRAR⁶¹ 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 maschi solo nel momento in cui lasciano i Centri per i richiedenti asilo (CARA), senza avere nessuna alternativa se non la 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 in comunicazione attraverso la costruzione di reti flessibili con l'obiettivo di migliorare i percorsi di inserimento sociale e reintegrazione sociale.

⁶¹ Rapporto SPRAR, cit. (riferimenti alla nota 29). 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.

Per concludere, pur 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 a una casistica quantitativamente residuale, ma anche in virtù dell'esistenza di adeguati dispositivi *ad hoc* nel nostro ordinamento come gli artt. 13 L. 286/2003 e 18 TU immigrazione n. 286/1998 e successive modifiche, risulta forse indispensabile interrogarsi sul carattere ibrido degli attuali flussi immigratori e dunque sulla necessità di costruire sul piano operativo un meccanismo di interazione fra soggetti che si muovono in specifico, sulla tratta da un lato e sui richiedenti asilo dall'altra, allo scopo di conseguire una più precisa conoscenza dei flussi e una puntuale identificazione dei soggetti che entrano nel nostro territorio con 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* articolata 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 creazione 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 conno-

tate 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, vittime di grave sfruttamento). Tutto ciò allo scopo di cercare complessivamente di migliorare l'intervento nei confronti di chi ha 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 un'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 e art. 13 ed essere potenzialmente ricompresa in entrambi i sistemi con l'obiettivo 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.