

Organization for Security and Co-operation in Europe
HUMAN DIMENSION IMPLEMENTATION MEETING
3 OCTOBER 2006
Warsaw, Poland

Addressing factors contributing to the cycle of trafficking in persons

**Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani
ed alla identificazione e protezione delle vittime**

MARIO PALAZZI

Consigliere giuridico del Ministro per i diritti e le pari opportunità

1. PREMESSA

Per molteplici ragioni l'Italia, in modo particolare negli ultimi due decenni, ha dovuto fare i conti con il fenomeno crescente della tratta degli esseri umani, sia come paese di destinazione delle persone trattate, sia come "porta d'ingresso" delle stesse verso altre mete europee.

La sua posizione geografica, l'estensione delle coste e la molteplicità degli approdi sull'intero bacino del mediterraneo hanno investito l'Italia del grave problema dell'immigrazione clandestina, serbatoio dal quale si alimenta la tratta.

Non è un caso, pertanto, che gli strumenti normativi utilizzati per l'azione di contrasto nonché - e soprattutto - per garantire adeguata tutela alla vittima, si rinvergono innanzitutto nella legislazione sull'immigrazione.

La legislazione nazionale, inoltre, contempla efficaci strumenti di contrasto alla criminalità organizzata – che purtroppo ha afflitto ed affligge ampia parte del paese – che appaiono di grande ausilio nel combattere la tratta di esseri umani, frequente attività di organizzazioni criminali transnazionali.

Al di là dell'adozione di strumenti di prevenzione e repressione del crimine, l'Italia ha maturato una pluriennale esperienza nel campo della tutela delle vittime, con strumenti normativi originali rispetto a quelli adottati in altri paesi e che – come dirò appresso - oltre a riconoscere e garantire i diritti fondamentali delle persone trattate, contribuiscono efficacemente a combattere il fenomeno.

1.1 le stime del fenomeno in Italia

Sono note le difficoltà di monitoraggio dei fenomeni criminali per i quali le fonti ufficiali non riescono a rappresentare compiutamente un fenomeno in larga parte sommerso.

In Italia i dati formali disponibili sono essenzialmente due: quelli raccolti dalla Commissione interministeriale per i programmi di assistenza delle vittime di tratta – la cui attività verrà oltre illustrata – sulla base dei progetti che annualmente il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri cofinanzia insieme alle Regioni e agli Enti; quelli in possesso della Direzione Nazionale antimafia che raccoglie, a partire dal 2003, tutte le informazioni relative ai procedimenti penali in materia.

Nell'uno e nell'altro caso, comunque, i dati, proprio perché attengono alle sole vittime della tratta prese in carico dai servizi sociali o dalle Procure, non rispecchiano l'universo complessivo di riferimento.

Gli studi che hanno tentato un processo di stima complessivo, hanno invero proposto grandezze numeriche diversificate. Al di là della qualità dei metodi utilizzati, una prima difficoltà nasce dal poter distinguere tra il numero complessivo di vittime della tratta (prostituzione coatta, lavoro forzato, accattonaggio forzato, ecc.) ed il più ampio fenomeno della prostituzione migrante (di cui solo una parte comprende donne costrette coercitivamente a prostituirsi ed i minori dove la coercizione è strutturalmente correlata all'età); secondo una media annua alquanto approssimativa può stimarsi in 1000/2000 vittime di tratta su un fenomeno di prostituzione migrante che supera le 10.000 unità.

2. IL MODELLO ITALIANO

2.1 la legislazione in materia di immigrazione

L'articolo 18 del T.U. immigrazione (d.lgs. 286 del 25 luglio 1998) ha costituito il primo strumento attraverso il quale lo Stato Italiano ha offerto protezione alle vittime della tratta.

All'epoca della sua approvazione – precedente al Protocollo di Palermo ed alla decisione quadro dell'Unione europea – mancava ancora una definizione condivisa del fenomeno tratta e l'esperienza giudiziaria e sociale era ancora ridotta.

Ciononostante l'Italia, per certi versi precorrendo i tempi, ha ritenuto che, congiuntamente all'esigenza di contrasto dell'attività dei trafficanti di persone, dovesse ricevere una attenzione primaria l'esigenza di protezione ed assistenza alle vittime.

In altri termini è stato invertito il tradizionale piano prospettico basato sul meccanismo premiale condizionato alla collaborazione giudiziale della vittima; ponendo come fulcro della norma la tutela della vittima – lesa nei suoi diritti fondamentali – non solo si è garantito un principio di civiltà giuridica, coerente con le direttive internazionali, ma è stato possibile ottenere anche grande supporto all'attività repressiva, atteso che la vittima,

beneficiaria di assistenza e supporto, riconquista un rapporto di fiducia non solo con le associazioni ma anche con le istituzioni preposte al contrasto.

L'articolo 18 consente allo straniero sfruttato di sfuggire alla violenza delle organizzazioni criminali accettando di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, ottenendo, inoltre, un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

I risultati di questa disposizione, come preciserò appresso, sono stati lusinghieri.

Il vantaggio per la vittima non è condizionato alla collaborazione: la protezione dei diritti della persona è incondizionata, almeno nella prima fase della procedura.

Si tratta del c.d. “percorso sociale”, che consente alla persona trafficata di chiedere aiuto a un'associazione, ancor prima e indipendentemente dalla presentazione di una denuncia.

La stessa associazione che ha preso in carico la persona presenta in sua vece la richiesta del permesso di soggiorno. Solo in un secondo momento la persona offesa sarà chiamata a rendere una testimonianza.

L'esperienza ha dimostrato che a questo punto, quando cioè la vittima di sente sicura e può ragionevolmente ritenere che le sarà rilasciato il permesso di soggiorno, è disponibile a dare il suo contributo per la punizione di coloro che l'hanno sfruttata, spesso stuprata, picchiata e privata della sua autodeterminazione.

Accanto a tale percorso l'ordinamento riconosce, direi ovviamente, anche quello c.d. “giudiziale”, attivato dalle Forze di Polizia o dal Procuratore della Repubblica nei confronti della vittima che, fin dal loro inizio, collabora alle indagini.

2.1.1 la Commissione interministeriale presso il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità

L'attività di indirizzo, controllo e programmazione sulle risorse destinate al finanziamento statale dei programmi di assistenza ed integrazione sociale delle vittime di tratta viene svolta da un'apposita Commissione interministeriale che siede presso il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, è presieduta da un suo componente e vede la partecipazione di membri del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia e del Ministero della solidarietà sociale.

2.1.1.1 I programmi di assistenza

I programmi di assistenza possono essere realizzati da enti locali o da soggetti privati convenzionati con questi ultimi; sono finanziati per il 70 % dallo Stato, e per il restante 30 % dall'ente locale.

Il coinvolgimento costante e diretto delle organizzazioni non governative ha realizzato in Italia una rete di soggetti operanti nell'assistenza alle vittime di tratta con una consolidata esperienza e professionalità.

Il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, dal 2000 al 2006, ha bandito n. 7 Avvisi, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati n. 448 che interessano l'intero territorio nazionale.

Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e marzo 2005, complessivamente sono state contattate ed accompagnate ai vari servizi sociali (sanitari, psicologici, legali) n. 37.716 presunte vittime di tratta, di queste n. 9.398 (di cui 482 minori degli anni 18) sono state inserite nei progetti di protezione sociale; n. 7.039 sono state avviate ai corsi di alfabetizzazione e formazione; per n. 4.625 si è reso possibile un inserimento lavorativo.

I tipi di intervento realizzati sono stati particolarmente complessi e delicati, soprattutto per le particolari condizioni di isolamento psicologico in cui si trovano le vittime di tratta che, nella maggioranza dei casi, sono donne adulte o minorenni.

Il progetto di protezione sociale, che dura in media un anno, è adattato alle esigenze e ai bisogni della persona e ha l'obiettivo generale di portare la vittima di tratta al massimo grado di autonomia possibile attraverso un percorso di inserimento socio-lavorativo.

Un progetto di protezione sociale è articolato in varie fasi, legate tra loro, che sinteticamente possiamo così delineare:

- la prima, soprattutto centrata sul recupero fisico e psicologico della vittima, prevede un percorso di assistenza e protezione sociale, che dal primo contatto (attraverso: l'unità di strada, numero verde, intervento delle forze di polizia, ecc..) porta a forme di accoglienza protetta presso case di fuga, o famiglie o in autonomia abitativa. Durante questo periodo inizia l'istruttoria necessaria per l'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18. Viene assicurata un'assistenza legale, un supporto psicologico al fine di ritrovare la propria autonomia e identità socio-culturale;
- la seconda fase ha come obiettivo principale l'integrazione e l'inclusione sociale che prevede interventi finalizzati all'orientamento e all'inserimento socio-lavorativo, attraverso corsi di formazione, di apprendimento della lingua italiana, borse lavoro, tutorship guidati nelle aziende, ecc..
- Parallelamente alla prima o seconda fase può iniziare il percorso giudiziario con la collaborazione da parte della vittima.
-

2.1.1.2 le azioni di sistema

Oltre ad indire bandi, selezionare i progetti, seguirne e controllarne la realizzazione la Commissione interministeriale opera come strumento di raccordo tra tutte le iniziative in

materia. Nell'ambito delle sue attribuzioni la Commissione ha il potere di promuovere le c.d. azioni di sistema.

In tale prospettiva la Commissione ha cofinanziato:

- un numero gratuito a cui vittime, clienti di prostitute, cittadini, ecc., possono segnalare possibili casi di tratta. Le postazioni di ascolto, con personale altamente qualificato, sono gestite da organizzazioni non profit per conto degli Enti locali; sono dislocate in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti di protezione sociale: si realizza così un'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime. Da agosto 2000 a marzo 2006 sono pervenute un totale di 494.372 chiamate.
- Un monitoraggio delle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti. Secondo tale ricerca, il numero delle persone sottoposte alle indagini/imputate/condannate per reati inerenti alla tratta a scopo di sfruttamento è stato, nell'arco di tempo tra giugno 1996 e giugno 2001, di circa 7.582.
- Un programma per assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Tale programma, nello specifico, si propone di rendere disponibile e praticabile l'opzione del ritorno volontario assistito tra i percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle vittime. Dal luglio 2001 al 2005 sono stati assistiti 160 casi di rimpatri assistiti.

2.2 le modifiche della legislazione a seguito della ratifica del protocollo di Palermo.

Con la legge n. 228 dell'11 agosto 2003 l'Italia ha introdotto ulteriori, ed ancor più efficaci, strumenti per contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani, in linea con il Protocollo ONU annesso alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale aperta alla firma nella Conferenza internazionale di Palermo del 12 dicembre 2000, nonché con la Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002.

Recependo le indicazioni provenienti da tali strumenti internazionali la legge n. 228/2003 ha puntualmente definito i delitti inerenti il traffico di persone, riconducendoli nell'ambito dei delitti in materia di schiavitù già presenti nel nostro codice penale (artt. 600, 601, 602).

2.2.1 le norme incriminative

L'Italia non solo ha inasprito decisamente le pene (reclusione da otto a venti anni), ma, adeguando le norme (originariamente promulgate nel 1930) alle moderne caratteristiche del

fenomeno della tratta ed alle modalità con le quali esso si manifesta, ha radicalmente riformulato i reati di schiavitù.

Il merito principale del nuovo testo è quello di ricomprendere situazioni nelle quali l'assoggettamento della vittima (riduzione in servitù) non si realizza mediante la privazione di qualunque possibilità di movimento né mediante l'uso di forme efferate di violenza, ma piuttosto mediante condotte abusive intimidatorie, ingannatorie, abusive; la scelta normativa è coerente con il Protocollo di Palermo, rendendo centrale la posizione di vulnerabilità della vittima.

2.2.2 le modifiche processuali

Nello stesso tempo, la legge in questione ha esteso ai reati di tratta di persone e di riduzione in servitù e in schiavitù talune disposizioni attualmente previste in Italia per i reati di mafia, di terrorismo e di eversione, sul presupposto evidente che di tali reati ricorrono analoghe caratteristiche di gravità e di allarme sociale.

In tale materia è ora possibile l'accesso al sistema dei collaboratori di giustizia, all'attività sotto copertura da parte di agenti infiltrati, alla possibilità di omettere o ritardare atti di sequestro, arresto, fermo o applicazione di misure cautelari, alla più ampia possibilità di disporre intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, al ricorso a particolari forme di sequestro dei beni e confisca degli stessi.

La funzione di pubblico ministero per tali delitti è stata poi attribuita alle Direzioni distrettuali antimafia.

Da ultimo è stata introdotta una responsabilità amministrativa, di tipo economico, delle società coinvolte nel traffico di esseri umani.

2.2.3 l'ampliamento della tutela delle vittime

La legge 228/2003 ha ulteriormente rafforzato l'attività di tutela delle vittime.

È stato istituito uno speciale programma di assistenza destinato a garantire alle vittime dei reati da essa previsti in via transitoria adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

Tale programma, destinato alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*) e 601 (*Tratta di persone*) del codice penale, si aggiunge a quanto già previsto nell'ordinamento italiano; nel caso, infatti, in cui le vittime siano stranieri, è possibile anche l'applicazione delle misure di protezione sociale stabilite dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione.

Il modello di selezione e finanziamento dei progetti di assistenza ricalca quello del suddetto art. 18.

La Commissione interministeriale, integrata da rappresentanti degli enti locali, è chiamata a valutare i progetti e ammetterli al contributo statale, ad esprimere un parere sugli schemi-tipo di convenzione stipulate dalle regioni o dagli enti locali con i soggetti privati che realizzano i progetti di assistenza, nonché a verificare lo stato di attuazione degli stessi

3. CONCLUSIONI

I risultati conseguiti grazie ai programmi di protezione danno ragione di un certo ottimismo e indubbiamente attestano la bontà della scelta legislativa operata dal Parlamento nazionale nel 1998 e confermata nel 2003.

Il sistema normativo è idoneo a contrastare tutte le forme di tratta, siano esse connesse allo sfruttamento sessuale ovvero al lavoro forzato ed all'accattonaggio (il fenomeno dei minori c.d. "argati", dall'idioma della comunità Rom, costretti a mendicare o a commettere reati).

Indubbiamente in Italia è stata maturata una peculiare esperienza di assistenza alle vittime della prostituzione coatta, mentre negli altri settori la fase è, per così dire, ancora sperimentale.

I programmi di assistenza finanziati dallo Stato e dagli enti locali sono, peraltro, modellati su questa esigenza, offrire cioè una tutela incondizionata alle vittime di ogni tipo di tratta.

Tutela incondizionata della vittima e coinvolgimento costante del privato sociale, sono senza dubbio le caratteristiche salienti del modello italiano e rappresentano fattori determinanti per l'efficacia dell'azione.

ALLEGATO

Grafico n. 1

Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale - Art. 18 D.lgs 286/98
(Tot. n. 448 progetti - 7 Avvisi dal 2000 al 2006)

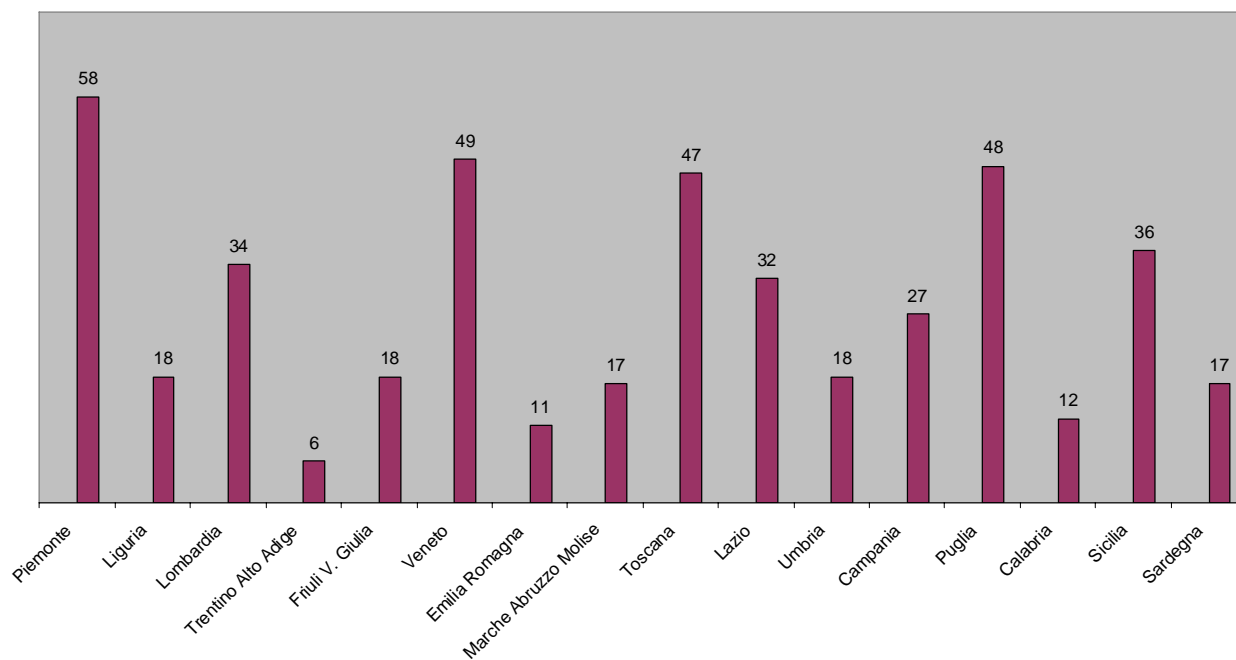


Grafico n. 2

Ripartizione in percentuale delle nazionalità di provenienza delle donne inserite nei programmi di protezione sociale (2000/2004)

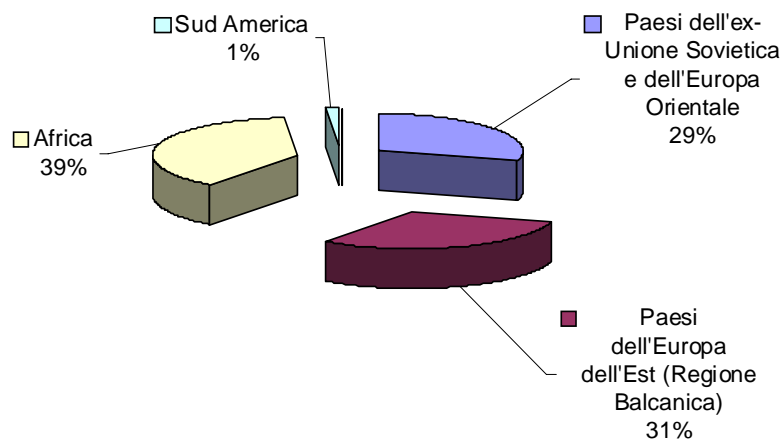


Grafico n.3.

ripartizione in percentuale in merito all'inserimento lavorativo (2000 - 2005)

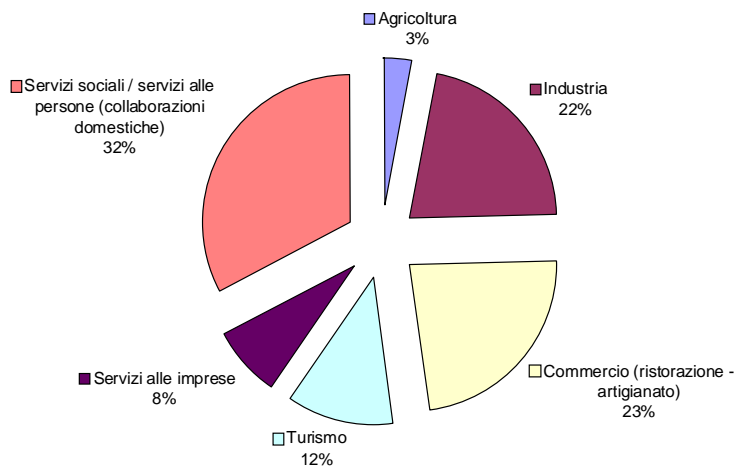


Grafico n. 4

Distribuzione delle chiamate al N.V.N. secondo la tipologia del chiamante
(periodo di osservazione: da luglio 2000 a marzo 2006)
totale delle chiamate: 494.372

