

---

**LA TUTELA DELLE VITTIME DELLA  
TRATTA E DEL GRAVE  
SFRUTTAMENTO: IL PUNTO DELLA  
SITUAZIONE OGGI IN ITALIA**

---



**ASGI**  
Associazione  
per gli Studi Giuridici  
sull'Immigrazione

Con il supporto di:



Report a cura dell'Avv. Francesca Nicodemi, avvocato del Foro di Firenze, coordinatrice del gruppo tratta e grave sfruttamento dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, consulente legale di progetti di assistenza e integrazione sociale ex art. 18 T.U., si occupa da anni delle problematiche giuridiche relative alla tutela delle vittime della tratta di persone.

Realizzato con la collaborazione degli Avvocati Dario Belluccio, Anna Brambilla, Enrica Casetta, Amarilda Lici, Alessandro Zucca

Il report è stato realizzato nell'ambito del progetto **Look out (Observatory for the protection of victims of trafficking)**, avviato per promuovere la creazione di un "Osservatorio operativo" utile a consentire un quadro aggiornato sull'effettiva tutela che le vittime di tratta e grave sfruttamento ricevono in Italia al fine di verificare se l'Italia ottempera agli obblighi imposti dalla normativa internazionale e dalla normativa comunitaria sotto il profilo dell'assistenza e protezione delle vittime del trafficking.

Attraverso questo progetto l'ASGI vuole evidenziare le maggiori lacune sotto il profilo della tutela delle vittime e dunque agevolare il riconoscimento dei diritti delle vittime stesse, anche mediante l'esperimento di cause pilota e dunque la creazione di importanti precedenti e attraverso una costante attività di advocacy volta a proporre interventi normativi maggiormente garantisti.

Il progetto è sostenuto da Open Society Foundation.

Per maggiori informazioni visitate il sito dell'ASGI : [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

  
Associazione  
per gli Studi Giuridici  
sull'Immigrazione

2015

I contenuti sono rilasciati sotto licenza  
Creative Commons 4.0 BY-NC-SA

# Indice

. **.1.IL PROGETTO LOOK OUT - Observatory for the protection of victims of trafficking**

**.2.LE AZIONI SVOLTE NEL CORSO DEL PROGETTO**

.IL MONITORAGGIO

.L'AGEVOLAZIONE DELL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA E DELLA TUTELA DEI  
.DIRITTI DELLE VITTIME

.Azione di advocacy

.Sensibilizzazione degli organi di stampa e dei media in generale

.La tutela delle vittime nei territori e l'assistenza alle vittime

**.3.IL CONTESTO NORMATIVO**

.IL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

.IL CONTESTO NAZIONALE

**.4.I RISULTATI DEL MONITORAGGIO**

.L'APPLICAZIONE DELLE NORME VIGENTI

.I PROTOCOLLI D'INTESA E LE BUONE PRASSI NEI TERRITORI

.LA GIURISPRUDENZA RELATIVA AL PERMESSO DI SOGGIORNO EX ART. 18  
D.LGS. 286/98

.LA LIMITATEZZA DELLA NORMATIVA NAZIONALE RISPETTO AL CONTESTO  
INTERNAZIONALE ED EUROPEO

.I MEDIA

**.5.CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI**

. I DECRETI DEL GOVERNO

. MODIFICHE LEGISLATIVE

. In tema di grave sfruttamento lavorativo

. Sulla tratta di persone

. INTERVENTI DI SISTEMA

## **IL PROGETTO LOOK OUT - *Observatory for the protection of victims of trafficking***

Il progetto si proponeva di creare un Osservatorio operativo che consentisse di avere un quadro reale e aggiornato con riferimento alla effettiva tutela che le vittime della tratta e del grave sfruttamento ricevono effettivamente in Italia, verificando se il nostro Stato ottempera o meno agli obblighi imposti sotto questo profilo dalla normativa internazionale<sup>1</sup> ed europea<sup>2</sup>.

Conseguentemente ci si poneva l'ulteriore obiettivo di agevolare, anche tramite la promozione di cause strategiche, l'accesso alla giustizia delle vittime ed il riconoscimento di tali diritti mediante la loro tutela nelle opportune sedi, tanto nel procedimento penale quanto nell'ambito dei procedimenti volti al rilascio del permesso di soggiorno.

Ci si proponeva inoltre di agevolare il riconoscimento dei diritti delle vittime di tratta e grave sfruttamento attraverso attività di advocacy e pressione con le Istituzioni al fine di ottenere l'adempimento degli obblighi assunti dal Governo in fase di recepimento delle direttive europee e l'introduzione di norme che favoriscano l'implementazione delle direttive europee ed il rispetto degli obblighi internazionali.

Il presente report vuole offrire i risultati ottenuti da questo monitoraggio operativo, partendo da una sintesi delle azioni svolte, passando dall'analisi del contesto normativo di riferimento, per giungere alle considerazioni conclusive relativamente a qual è il punto della situazione oggi in Italia sotto il profilo della effettiva tutela delle vittime della tratta.

---

1 In particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale e relativo protocollo addizionale sul trafficking, ratificata con L. 16 marzo 2006 n. 146 e la Convenzione n. 197 del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005, ratificata in Italia con L. 2 luglio 2010 n. 108.

2 In particolare la direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime e, per quel che riguarda il particolare fenomeno del grave sfruttamento lavorativo, la direttiva 2009/52/UE recante norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

## LE AZIONI SVOLTE NEL CORSO DEL PROGETTO

### IL MONITORAGGIO

Le azioni svolte nel periodo gennaio 2014 – marzo 2015 sono state mirate in primo luogo ad effettuare un monitoraggio relativo alla corretta applicazione della normativa a tutela delle vittime del trafficking of human beings e dunque ad un'interpretazione che possa considerarsi in linea con le fonti di carattere internazionale e con le direttive europee in materia.

Tale monitoraggio e' stato effettuato attraverso:

- Somministrazione di **questionari ed interviste** a enti del pubblico e del privato sociale che offrono tutela e assistenza alle vittime di tratta e dunque in particolare che realizzano programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 e dell'art. 13 L. 228/03, ad avvocati e consulenti legali particolarmente esperti in materia, a Procuratori della Repubblica (Procura ordinaria e DDA) e funzionari di Uffici Immigrazione di questure afferenti ad alcune zone ritenute particolarmente interessate dal fenomeno.
- **Richiesta e raccolta di segnalazioni** relative ad eventuali applicazioni ed interpretazioni non legittime delle norme vigenti perché non rispondenti alla loro ratio o non in linea con le norme sovranazionali ed europee alle varie organizzazioni della società civile, ai network più o meno strutturati che si occupano a vario titolo della tutela e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento e ai consulenti legali (in particolare ai soci ASGI dislocati sul territorio).
- **Focus groups** in alcune realtà particolarmente toccate dal fenomeno del grave sfruttamento lavorativo (a cura dell'Avv. Anna Brambilla), in particolare a Foggia e Rosarno, dove si sono svolti incontri sul tema del grave sfruttamento lavorativo con alcuni operatori, attivisti e avvocati che operano per la tutela dei diritti dei lavoratori migranti della zona. L'incontro di Foggia è stato realizzato *a latere* del convegno organizzato da ASGI, Magistratura Democratica, Università di Foggia e Avvocati di strada nel febbraio 2014 “Contrastare lo sfruttamento: politiche e diritti del lavoro migrante in Puglia e in Italia” .

Inoltre, nell'ambito di un'attività di assistenza legale, in collaborazione con l'Associazione 3 febbraio, di un gruppo di lavoratori bengalesi impiegati in condizione di sfruttamento in alcune piccole fabbriche del settore confezionamento tessile situate a Sant'Antimo, sono stati organizzati incontri con i lavoratori che hanno portato alla determinazione di alcuni di loro di sporgere denuncia nei confronti dei datori di lavoro.

- Un **monitoraggio** della situazione **in alcune zone** ritenute particolarmente interessanti, sotto vari profili. Nello specifico:

- la Regione Piemonte con particolare riferimento alla Provincia di Torino (analisi a cura dell'Avv. Enrica Casetta);
- la Regione Campania, con particolare riferimento alle Province di Napoli e Caserta (analisi a cura dell'Avv. Amarilda Lici);
- la Regione Puglia, con particolare riferimento alle Province di Bari, Lecce e Foggia (analisi a cura dell'Avv. Dario Belluccio);
- la Regione Lombardia con particolare riferimento alle Province di Milano e Brescia (analisi a cura dell'Avv. Alessandro Zucca e Avv. Anna Brambilla).

- **Monitoraggio dell'attività del Governo** relativamente agli interventi normativi e alle politiche in sostegno al sistema contro la tratta e in particolare sotto il profilo dell'adempimento degli obblighi imposti a livello europeo e delle iniziative promosse dalle organizzazioni internazionali e dagli esperti afferenti gli organismi internazionali (GRETA, special rapporteur sulla tratta OSCE, special rapporteur sulla tratta ONU e Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo - LIBE), con conseguente invio di rapporti sullo stato dell'arte relativamente alla legislazione italiana e la coerenza di questa con la normativa internazionale.

- **Monitoraggio dei Protocolli d'intesa** esistenti sui vari territori in materia di tratta e grave sfruttamento.

- **Monitoraggio della giurisprudenza in materia**, con particolare riferimento a quella relativa all'art. 18 D. Lgs. 286/98.

- **Monitoraggio della stampa** con riferimento a notizie di cronaca in materia di tratta e grave sfruttamento.

## **L'AGEVOLAZIONE DELL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA E DELLA TUTELA DEI DIRITTI DELLE VITTIME**

Così come previsto dal progetto le azioni sono state poi dirette a promuovere l'accesso alla giustizia e la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento sotto diversi profili e dunque mediante:

### **Azione di advocacy**

E' stata ed è tutt'oggi portata avanti un'attività di studio delle problematiche afferenti la normativa nazionale a tutela delle vittime di tratta in particolare alla luce del recepimento delle due direttive europee (2009/52/UE e 2011/36/UE) e conseguentemente un'azione di pressione nei confronti del Governo affinché provveda ad adempiere agli obblighi imposti a livello internazionale ma soprattutto europeo e crei nuovamente le basi per la “ristrutturazione” del sistema nazionale anti-tratta del tutto svuotato di contenuto a causa dell'assenza dell'interlocutore nazionale, da individuarsi, anche in virtù di quanto previsto dal D.Lgs. 24/14, nel Dipartimento Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, successivamente all'emanazione del decreto di recepimento della direttiva europea 2011/36, sono state inviate [“Osservazioni al D.Lgs. 24/14”](#) volte ad evidenziare i limiti di un simile intervento normativo e la necessità di un'ulteriore implementazione delle disposizioni contenute nella direttiva.

L'azione di pressione politica è stata portata avanti in rete con tutte le principali organizzazioni della società civile impegnate sul tema della tratta (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, Coordinamento Caritas e Piattaforma Nazionale anti-tratta).

Sono stati realizzati incontri con rappresentanti del Governo, al fine di sollecitare una ripresa dell'interlocuzione sul tema della tratta e di evidenziare le principali problematiche relative alla politica degli interventi in materia di tratta e grave sfruttamento e dunque soprattutto l'insufficiente recepimento delle direttive europee e dunque da parte del D.Lgs. 109/12 per ciò che attiene la direttiva 2009/52 ed il D.Lgs. 24/14 relativamente alla direttiva 2011/36.

Si è promosso, unitamente alla Piattaforma nazionale anti-tratta, la [petizione](#) rivolta al Governo affinché non lasciasse morire il sistema nazionale provvedendo a stanziare i

fondi necessari agli enti che realizzano i programmi di assistenza e integrazione sociale.

Sul livello internazionale sono stati effettuati incontri con rappresentanti di organismi internazionali preposti al monitoraggio del rispetto degli obblighi imposti all'Italia dalle rispettive fonti internazionali:

- a luglio 2014 si è realizzato un incontro con il gruppo di esperti sull'azione contro la tratta del Consiglio d'Europa (GRETA), al quale è stato consegnato un [rapporto](#) relativo allo stato dell'arte rispetto agli obblighi previsti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 ; in seguito alla visita in Italia il GRETA ha pubblicato un “[report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against trafficking of human beings in Italy](#)”, recependo anche le osservazioni di ASGI in merito e rilevando i limiti della normativa italiana sotto il profilo della tutela delle vittime della tratta.
- Ancora nel 2014 è stato realizzato un incontro con lo special rapporteur sul trafficking ONU, a cui è stato consegnato il [documento](#) relativo alla normativa italiana a tutela delle vittime del trafficking.
- Inoltre è stato elaborato un [documento di sintesi](#) per la Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE)
- In seguito alla visita in Italia dello Special Representative and co-ordinator for combating trafficking in human being OSCE avvenuta nel luglio 2013, si è monitorato il [rapporto](#) reso pubblico a luglio 2014 al fine di verificare la possibilità di inviare contributi scritti rispetto a quanto emerso.

L'azione di advocacy è stata supportata dalla comunicazione delle iniziative tramite la pubblicazione di alcuni documenti sul sito di ASGI e la diffusione sui social network da parte dell'Ufficio comunicazione.

### **Sensibilizzazione degli organi di stampa e dei media in generale**

In seguito al monitoraggio delle testate giornalistiche e dei media in generale e della percezione di una diffusione delle notizie afferenti il tema spesso non corretta e comunque connotata da stereotipi oltreché superficiale sotto il profilo dell'approfondimento della notizia relativamente al piano della tutela delle vittime, si è avviata una proficua collaborazione con l'Ass. Carta di Roma con la quale sono stati



organizzati alcuni eventi di formazione in collaborazione con l'Ordine dei Giornalisti del Lazio e della Toscana rivolti ai giornalisti sul tema della tratta e del grave sfruttamento lavorativo.

Tali interventi sono stati promossi con l'obiettivo di sensibilizzare i media sulla necessità di conoscere il fenomeno e gli strumenti di tutela in favore delle vittime per poter raccontare la notizia “dalla parte” di queste ultime ossia con uno sguardo rivolto verso ciò che accade nella prassi in occasione di operazioni di polizia o interventi ispettivi non solo dal punto di vista delle sanzioni nei confronti degli autori del reato ma anche dei diritti delle vittime, troppo spesso non correttamente identificate e dunque trattenute o rimpatriate.

Si è dunque voluto perseguire l'obiettivo, seppur indirettamente, di favorire la tutela delle vittime anche attraverso i media.

## **La tutela delle vittime nei territori e l'assistenza alle vittime**

### L'assistenza legale stragiudiziale

La raccolta delle segnalazioni e l'attività di monitoraggio ha infine permesso di individuare alcuni casi meritevoli di essere seguiti nella fase stragiudiziale o di avviare cause strategiche.

Per quanto riguarda l'assistenza stragiudiziale queste le attività principali:

- Grazie alla segnalazione dei soci della sezione locale della Campania si è dato avvio ad un'azione di denuncia della condizione di un gruppo di lavoratori bengalesi impiegati in condizione di sfruttamento in alcune piccole fabbriche del settore confezionamento tessile situate nell'area coinvolta di “Napoli Nord” (prevalentemente Sant'Antimo, Grumo Nevano e Casandrino). I lavoratori hanno denunciato una situazione di grave sfruttamento ad opera del proprio datore di lavoro: reclutati nel loro paese, giunti in Italia a fronte del pagamento di cifre ingenti, ingannati da promesse mai mantenute, trasferiti e prelevati in Italia dal “datore di lavoro” e dal suo “entourage”, sono poi stati impiegati in condizione di grave sfruttamento, quali turni massacranti di lavoro, retribuzione irrisoria (circa 3 euro all'ora), condizioni abitative estremamente disagiate, sequestro dei passaporti e di tutti i documenti in loro possesso, ricatti e violenze subite passivamente a causa del loro stato di necessità e di vulnerabilità.

Sono state avviate indagini da parte della Procura locale ed il procedimento penale è tutt'oggi in corso. I lavoratori (10 in tutto), assistiti dagli Avvocati della sezione locale ASGI unitamente all'Associazione "3 Febbraio", hanno ottenuto il permesso di soggiorno, alcuni ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98, altri ai sensi dell'art. 22 co. 12quater D.Lgs. 286/98.

- In seguito alla segnalazione del network di associazioni che fanno capo alla Piattaforma anti-tratta, si è tentato di verificare e risolvere le problematiche afferenti il rilascio dei passaporti presso l'Ambasciata nigeriana a Roma. La problematica nasce dal fatto che spesso le donne vittime di tratta al momento in cui richiedono il rilascio del passaporto, di norma in seguito all'ingresso nei percorsi di assistenza e integrazione sociale, trovano ostacoli connessi al fatto che all'Ufficio risultano generalità diverse, riconducibili a quelle fornite dalle vittime all'ingresso in Italia durante il periodo in cui erano vincolate a situazioni di sfruttamento.
- Tramite alcuni soci pugliesi si sono monitorati da vicino i noti avvenimenti all'interno del Ghetto di Rignano, dove la popolazione straniera, spesso vincolata a situazioni di grave sfruttamento lavorativo, raggiunge, in periodo estivo, cifre superiori alle 1.800 persone. L'Associazione è tutt'oggi impegnata in prima linea nel tentativo di garantire la tutela dei diritti dei lavoratori ed eventualmente per assisterli in vertenze che dovessero scaturire.
- In seguito alla segnalazione di un progetto di assistenza e integrazione sociale per vittime di tratta facente capo al Comune di Trieste relativamente a problematiche di vario genere sotto il profilo del rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98, è stata avviata un'attività di assistenza legale nell'interesse dei migranti presi in carico dal progetto stesso nonché una denuncia rivolta al Questore e, per conoscenza, al Dipartimento Pari Opportunità a firma della Piattaforma anti-tratta relativa all'illegittima applicazione della normativa in materia.

#### Le cause pilota

La persistente applicazione delle norme vigenti in modo non corretto e la necessità di pretenderne un'interpretazione costituzionalmente corretta perché coerente con le Convenzioni internazionali e le direttive europee, ha confermato la necessità di avviare cause strategiche soprattutto in alcuni ambiti che, in seguito al monitoraggio, si sono ritenuti particolarmente meritevoli di attenzione.

In particolare si è scelto di dare priorità ai seguenti aspetti:

- **il risarcimento del danno:** è stata introdotta una causa civile per il risarcimento dei danni subiti nell'interesse di una giovanissima donna di nazionalità romena, all'epoca minorenni, vittima di tratta e riduzione in schiavitù a scopo di sfruttamento della prostituzione e accattonaggio per la quale si è già concluso il procedimento penale che, in qualità di parte civile, le ha riconosciuto una somma a titolo di provvisoria.

La prima udienza del procedimento civile è fissata per il giorno 13 maggio 2015.

Una volta terminato il procedimento civile, volto a determinare l'ammontare complessivo del risarcimento, dove non si riesca, com'è probabile, ad ottenere il risarcimento dagli autori del reato, si attiverà la richiesta di risarcimento del danno a carico del Governo italiano per il mancato recepimento della direttiva europea 2011/36/UE ad opera dell'art. 6 del D.Lgs. 24/14 nonché della direttiva 2004/80/UE o comunque chiedendo che sia sollevata questione pregiudiziale dinanzi alla Corte europea per la corretta interpretazione dell'art. 17 della direttiva 2011/36/UE.

- **la tutela penale delle vittime in ambiti di sfruttamento diversi da quelli usuali:** nell'ambito di un procedimento penale in cui alcuni cittadini bulgari risultano parti offese per i reati di tratta e riduzione in schiavitù a scopo di sfruttamento nell'ambito dell'accattonaggio, l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione si costituirà parte civile insieme ad altre associazioni del territorio pugliese anche al fine di dare risalto a tale forma di sfruttamento particolarmente odioso perpetrato spesso in danno di minori o portatori di handicap. La prima udienza dinanzi alla Corte d'Assise di Bari è fissata per il 26.05.15.

- **La corretta applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98:** a fronte della persistente applicazione illegittima della norma che costituisce il cardine del sistema a tutela delle vittime di tratta, si è scelto di avviare due procedimenti per contrastare le prassi illegittime delle Autorità Amministrative nonché l'interpretazione non corretta della magistratura. E dunque:

- E' stato promosso ricorso al TAR di Bari avverso un provvedimento di rigetto di rilascio di permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale motivato, secondo l'approccio sopra detto premiale dell'Autorità Amministrativa, sulla base dell'asserita assenza di riscontri rispetto alla vicenda di sfruttamento subita da una giovane donna nigeriana. Il TAR, in seguito alla prima udienza, ha concesso su istanza di parte la sospensiva e si è in attesa dell'udienza di merito.

- E' in fase di proposizione un ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo nell'interesse di una donna nigeriana vittima di una vicenda di sfruttamento della prostituzione a cui è stato negato il permesso di soggiorno per protezione sociale e che, nonostante abbia esperito tutti i gradi di giudizio, non ha ottenuto il riconoscimento dei propri diritti. In particolare la sentenza del Consiglio di Stato n. 6347 depositata il 22.12.14 ha rigettato anche l'appello proposto dall'interessata adducendo motivazioni che dimostrano un'interpretazione anche da parte di taluna giurisprudenza non coerente con il contesto normativo soprattutto alla luce delle principali fonti internazionali in materia di tratta. Si lamenterà, dinanzi alla CEDU, la violazione in particolar modo dell'art. 4 della Convenzione che tutela il diritto a non essere sottoposti a schiavitù, servitù o lavoro forzato precisando come tale norma debba essere interpretata, come sottolineato dalla stessa Corte in un caso analogo, “in harmony with other rules of international laws of which it forms part”, e dunque in linea con la Convenzione ONU di Palermo, con la Convenzione del 2005 sulla lotta alla tratta del Consiglio d'Europa e con le direttive europee.

#### Il monitoraggio di alcuni procedimenti penali e amministrativi

Si sono inoltre monitorati alcuni procedimenti penali pendenti e alcuni procedimenti amministrativi relativi al rilascio di permessi di soggiorno, in particolare nell'ambito del grave sfruttamento lavorativo, perchè ritenuti di particolare interesse sebbene non necessariamente seguiti direttamente da avvocati dell'Associazione, al fine di verificare quali reati venissero contestati e l'esito derivato. In particolare:

- E' stato monitorato l'esito di un procedimento penale a Prato relativo ad una vicenda di grave sfruttamento di alcuni cittadini di nazionalità cinese, concluso con la sentenza del Tribunale di Prato n. 386 depositata il 4.03.14, che ha condannato i datori per i reati di cui all'art. 12 co. 5 D.Lgs. 286/98 e art. 110 c.p. e art. 605.
- In seguito alla segnalazione di un collega è stata diffusa anche tramite la [pubblicazione sul sito](#), la sentenza della Corte di Assise di Appello di Bologna che ha confermato la condanna di un cittadino italiano e quattro donne nigeriane per i reati di tratta, riduzione in schiavitù e sfruttamento della prostituzione; il valore della sentenza consisteva nell'aver confermato le statuizioni di parte civile accordate in primo grado, che hanno riconosciuto alla persona offesa un risarcimento di 100.000 E

uro, una cifra dunque “storica” sotto il profilo del riconoscimento dei diritti alle vittime del trafficking.

- Grazie alla segnalazione di un socio ASGI di Palermo, si è seguito un caso in cui è stato coinvolto un cittadino algerino, vittima di una grave vicenda di violenza e sfruttamento nell'ambito della ristorazione in seguito alla quale è stato avviato procedimento penale per i reati di cui agli artt. 582, 583 c.p. e art. 22 co. 12 D.Lgs. 286/98. Attualmente il procedimento penale è in fase dibattimentale e la vittima si è costituita parte civile. A seguito della richiesta in Questura di rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari, l'Ufficio ha emesso recentemente provvedimento di rigetto ritenendo che non ne sussistessero i presupposti. Di conseguenza il collega sta introducendo ricorso davanti al Tribunale di Palermo avverso tale provvedimento di rigetto, invocando una corretta applicazione della normativa di riferimento alla luce anche della direttiva europea 2009/52/UE.
- E' stato monitorato lo svolgimento e l'esito di un procedimento penale svoltosi presso la Corte d'Assise di Pisa e successivamente presso la Corte d'Assise d'Appello di Firenze a carico di una serie di soggetti imputati di diversi reati tra cui tratta e riduzione in schiavitù che è terminato con la condanna degli autori del reato; si trattava in questo caso di una vicenda in danno di una minorenni, oggetto di “compravendita” allo scopo di essere data in sposa ad un connazionale
- Si è infine esaminato una sentenza con cui la Corte d'Assise del Tribunale di Palmi ha emesso una condanna per i reati di cui agli artt. 582, 585 e 600 c.p. condannando l'autore alla pena di 13 anni e 10 mesi di reclusione e al risarcimento danni nei confronti delle parti civili. La sentenza è intervenuta a seguito della denuncia presentata da un cittadino ghanese, supportato nella fase di presentazione della denuncia e ai fini della richiesta del permesso di soggiorno ex art. 18 da un'associazione di Castel Volturno e poi preso in carico da un ente che realizza programmi di protezione. I fatti denunciati si sono svolti a Rosarno a partire da novembre 2009: le condizioni di vita e di lavoro imposte dal datore di lavoro sono state considerate particolarmente svantaggiose in ragione della sproporzione tra il compenso pattuito e la prestazione imposta.
- E' stato seguito un processo per riduzione o mantenimento in schiavitù avviato davanti alla Corte di Assise di Lecce a carico di alcuni imprenditori italiani e di alcuni cittadini stranieri, in una vicenda di grave sfruttamento in danno dei braccianti nei

campi di Nardò (le attività di indagine condotte tra il 2009 e il 2011 portarono alla c.d. Operazione “Sabr”).

- Infine un altro procedimento ritenuto di interesse è quello relativo al cd. “caso Tecnova” ove è stato contestato il reato di riduzione in schiavitù, estorsione, favoreggiamento della permanenza irregolare di clandestini sul territorio italiano e truffa aggravata ai danni dello Stato in capo ad una Società spagnola che ottenne in appalto la realizzazione di parchi di silicio in provincia di Lecce e Brindisi. In questo caso sono 438 le persone offese dai reati contestati, molte delle quali costituite in giudizio quali parti civili. A quanto, allo stato, risulta, i lavoratori non sarebbero stati pagati quanto ai contributi, né le loro ferie, la malattia, gli straordinari e anche la retribuzione di base.

## **IL CONTESTO NORMATIVO**

### **IL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO**

Per verificare se in Italia sia effettivamente assicurata la tutela alle vittime della tratta e del grave sfruttamento, è necessario analizzare il contesto normativo anche alla luce delle principali fonti di carattere internazionale ed europeo.

In effetti le norme del nostro ordinamento nazionale nascono per la maggior parte da obblighi imposti a livello sovranazionale, sebbene l'art. 18 D.Lgs. 286/98, storicamente il principale strumento di tutela delle persone straniere vittime di situazioni di sfruttamento, sia preesistente a tutte le Convenzioni e direttive europee che costituiscono oggi lo scenario di riferimento sul tema della tratta di esseri umani.

Infatti, al di là delle importanti Convenzioni internazionali che si sono occupate della materia in passato<sup>3</sup>, la fonte internazionale che ha creato uno spartiacque in materia,

---

<sup>3</sup>Tra queste si ricordano in particolare la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 30 settembre 1921, la Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926, la Convenzione per la repressione della tratta delle donne adulte dell'11 ottobre 1933, la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui, del 2 dicembre 1949, la Convenzione supplementare di Ginevra del 7 settembre 1956, con cui si è iniziato ad attribuire rilevanza alla nozione di "schiavitù", prevedendo, all'art. 1, che costituiscono pratiche analoghe alla schiavitù la servitù della gleba, la servitù per debiti, il matrimonio forzato e la cessione di minore a scopo di sfruttamento.

Da ricordare inoltre la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, il cui art. 35 obbliga gli Stati parti a prevenire la tratta di minori "*for any purpose or in any form*".

ispiratrice delle successive norme introdotte a livello sovranazionale ed europeo, è la **Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale**, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000 la quale, con i suoi due protocolli addizionali, il primo “*per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini*” ed il secondo “*per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria*”, ha fornito una moderna definizione della tratta di esseri umani, distinguendo tale crimine dal mero traffico di migranti. L’Italia ha ratificato la Convenzione di Palermo con la legge 16 marzo 2006 n. 146.

A detta del protocollo addizionale, costituisce tratta di persone - *trafficking of human beings* - la condotta volta al “*reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o accogliere persone tramite l’impiego o la minaccia dell’impiego di forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di posizioni di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l’autorità sull’altra a scopo di sfruttamento*”. Si precisa peraltro, che “*questo comprende come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi*”.

Una previsione estremamente importante è quella per cui l’elemento del consenso della vittima è irrilevante nel caso in cui sia stato usato uno qualsiasi dei mezzi di coercizione indicati e che, nel caso in cui il reato venga commesso nei confronti di minori, esso è punibile anche in assenza dell’utilizzo dei metodi di coercizione.

Il protocollo sul *trafficking*, a differenza di quello in tema di *smuggling*, riconoscendo lo *status* di vittime alle persone che sono oggetto di tali condotte, impone ai paesi firmatari di riconoscere assistenza e tutela alle vittime: si prevede la tutela della riservatezza e dell’identità in ambito processuale, l’attuazione di misure relative al recupero fisico, psicologico e sociale delle stesse mediante la predisposizione di alloggio, consulenza relativa ai loro diritti, assistenza medica e psicologica, opportunità di impiego e di istruzione ed infine protezione delle vittime sotto il profilo della loro incolumità fisica e possibilità di concedere permessi di residenza temporanei.

---

In materia di lavoro forzato è da ricordare la Convenzione OIL n. 29 del 1930, cui nel settembre 2014 è stato aggiunto un nuovo protocollo, la Convenzione sull’abolizione del lavoro forzato n. 105 del 1957 e la Convenzione sulle peggiori forme di lavoro minorile del 1999 n. 182..

Si prescrive inoltre agli Stati parte di favorire il ritorno, preferibilmente volontario, delle vittime nei Paesi di origine, facendo obbligo agli Stati di origine di fornire i documenti di viaggio.

Nell'ambito regionale europeo sono da segnalare importanti strumenti di intervento e lotta contro la schiavitù, la tratta e le condotte a queste connesse<sup>4</sup> ma soprattutto significativa è la **Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197** sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005, firmata dall'Italia il 8.06.05 e ratificata con legge 108 del 2 luglio 2010.

La Convenzione condanna la grave violazione dei diritti umani che la tratta determina, con particolare riferimento alla dignità, libertà e incolumità psico-fisica della vittima.

La valenza della Convenzione, che rappresenta uno degli strumenti più importanti nel panorama sovranazionale in materia di tratta di esseri umani, risiede innanzitutto nell'adozione di una prospettiva fondata sulla centralità dei diritti umani e nell'enunciazione del principio fondamentale in base al quale la protezione e promozione dei diritti delle vittime di tratta devono essere assicurate senza discriminazione alcuna.

La Convenzione dispone l'obbligo a carico degli Stati di realizzare un efficace contrasto della tratta attraverso meccanismi di protezione delle vittime secondo un approccio non discriminatorio e introduce un sistema integrato di assistenza alle vittime stesse attraverso misure per la tutela dei dati personali, permessi di soggiorno speciali, ammissione al gratuito patrocinio, costituzione di un fondo per le vittime.

La definizione di "tratta di persone" fornita dal Consiglio d'Europa ricalca quella contenuta nel protocollo addizionale sulla tratta della Convenzione ONU: l'art. 4 stabilisce che *"L'espressione tratta di esseri umani indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o*

---

<sup>4</sup>In seno al Consiglio d'Europa il primo importante intervento è rappresentato dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) adottata a Roma il 4.11.1950 al cui art. 4 si prevede che *"Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù"* e che *"nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio"*.



*altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi".*

Si prevede anche in questo caso che l'elemento del consenso della vittima allo sfruttamento sia irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti dalla norma stessa e che, in caso di minore, si configuri la tratta di esseri umani anche a prescindere dai mezzi coercitivi di cui sopra.

La Convenzione contiene inoltre disposizioni volte alla prevenzione e repressione del crimine della tratta e misure di protezione e promozione dei diritti delle vittime, tra cui quelle volte a garantire loro assistenza sotto il profilo alloggiativo, di accesso all'istruzione, di assistenza medica e legale.

Infine la Convenzione istituisce all'art. 36, un gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani (c.d. GRETA), chiamato a monitorare periodicamente lo stato di attuazione degli obblighi convenzionali da parte di ciascuno stato parte.

Nell'ambito dell'Unione Europea le principali disposizioni in materia di tratta e grave sfruttamento sono oggi rinvenibili nella **Direttiva 2004/81CE** sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, **la Direttiva 2009/52** recante norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e **la Direttiva 2011/36** relativa alla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime <sup>5</sup>.

**La Direttiva dell'Unione Europea 2004/81** del 29 aprile 2004, ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di introdurre negli ordinamenti nazionali un istituto che permettesse alle vittime di tali reati di ottenere un titolo che ne autorizzasse il soggiorno. Più precisamente si prevede un vero e proprio obbligo solo per ciò che riguarda le vittime di reati collegati al *trafficking*, mantenendo la facoltà di estendere tale istituto anche ai casi di cittadini di paesi terzi che siano stati coinvolti in azioni di favoreggiamento all'immigrazione illegale, al fine di sollecitare questi ultimi a cooperare con le autorità competenti.

Tra le disposizioni di rilievo della Direttiva vi è quella che disciplina il periodo di riflessione, che viene concesso alla vittima per consentirle di riprendersi e sottrarsi

---

<sup>5</sup> In precedenza meritano di essere segnalate la Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, oggi sostituita dalla Direttiva 2011/36 e la Decisione-quadro n. 2004/68/GAI, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

all'influenza degli autori dei reati, valutando così consapevolmente l'opportunità di collaborare con le autorità stesse. Durante tale periodo, la cui durata è determinata da ciascuno Stato, non può essere disposta alcuna misura di allontanamento nei confronti della persona, la quale inoltre ha diritto a che le siano garantiti l'assistenza medica limitatamente alle cure mediche urgenti, idonee misure di protezione, assistenza linguistica e, se previsto dall'ordinamento interno, assistenza legale gratuita. Trascorso tale periodo, l'autorità di ciascuno Stato membro rilascia il titolo di soggiorno previo accertamento delle necessarie condizioni e assicura alla vittima le cure mediche, l'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale, all'istruzione ed infine ai programmi esistenti previsti dallo Stato o dalle organizzazioni non governative, aventi come prospettiva l'inserimento della persona nel contesto sociale di riferimento.

La **Direttiva europea 2009/52CE** del 18 giugno 2009, pur interessandosi in linea generale del più ampio fenomeno dell'impiego di manodopera irregolare, stante l'attinenza di tale contesto con fenomeni più gravi di sfruttamento e tratta, introduce misure a contrasto di tale fenomeno e a sostegno delle vittime, facendo salve le norme già vigenti in materia.

Oltre a configurare un complesso sistema sanzionatorio a carico dei datori di lavoro che impieghino cittadini di paesi terzi in condizione di irregolarità, (prevedendo sanzioni finanziarie, amministrative e, solo in ipotesi tassativamente individuate, sanzioni penali), la direttiva ha introdotto una serie di importanti misure a tutela dei lavoratori stranieri impiegati in condizione di irregolarità quali gli obblighi dei datori di lavoro di verificare la regolarità del soggiorno dei lavoratori (art. 4) e del pagamento delle retribuzioni arretrate, delle imposte ed i contributi omessi (art. 6); l'impegno ad informare sistematicamente i lavoratori dei loro diritti (art. 6); la predisposizione di meccanismi efficaci per l'agevolazione delle denunce da parte dei lavoratori (art. 13); importanti previsioni relative alle ispezioni che ciascuno Stato deve garantire efficaci ed adeguate sulla base di valutazioni di rischi che identificano periodicamente i settori di attività in cui si concentra l'impiego dei cittadini di paesi terzi nel territorio (art. 14). E infine la possibilità di rilasciare speciali permessi di soggiorno ogni qualvolta siano impiegate persone minori di età e vi siano situazioni di "particolare sfruttamento lavorativo".

L'art. 2, comma 1 lett. i) definisce il particolare sfruttamento lavorativo quella situazione in cui sussistano "*condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da*

*discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego di lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana”.*

Per tali casi la direttiva stabilisce che “*gli Stati membri definiscono ai sensi della legislazione nazionale le condizioni alle quali possono essere concessi permessi di soggiorno con modalità comparabili a quelle applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81CE*”.

**La 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, che ha sostituito la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, merita particolare attenzione per l'approccio adottato, volto ad affrontare contestualmente e dunque mediante la previsione di azioni integrate gli aspetti della repressione penale del crimine, della prevenzione e della tutela delle vittime, sulla convinzione della necessità di attivare azioni coordinate, volte a perseguire contestualmente tutti gli obiettivi per un'efficace strategia di lotta alla tratta (*prevention, prosecution, protection*).

La direttiva contiene una serie di disposizioni molto importanti, tra cui:

- La nozione più ampia di tratta di esseri umani (art. 2) sulla scorta di quella adottata dalle Nazioni Unite e sino ad allora ancora non recepita dall'UE, con particolare attenzione all'ambito dell'accattonaggio e dello sfruttamento nell'ambito delle attività criminali. Sotto questo profilo l'art. 2, che fornisce la nuova definizione di tratta, pone l'accento su uno dei metodi coercitivi che possono essere utilizzati dagli autori del reato, ossia l'abuso della posizione di vulnerabilità, definendo quest'ultima come “*una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima*”. Si prevede inoltre, sulla scorta della Convenzione ONU e di quella del Consiglio d'Europa che il consenso della vittima allo sfruttamento sia irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi indicati e che ove la vittima sia minore di età la condotta sia punita anche in assenza di tali metodi coercitivi.
- La previsione del mancato esercizio dell'azione penale in favore delle vittime coinvolte in attività criminali quando siano state costrette a compiere tali azioni a causa del loro status (art. 8).
- Le norme relative all'assistenza e sostegno alle vittime della tratta, in particolare per quel che riguarda l'obbligo a carico degli Stati di adottare le misure necessarie per

l'assistenza e il sostegno alle vittime non appena le autorità abbiano un ragionevole motivo di ritenere che sia stato compiuto il reato di tratta, affinché l'assistenza ed il sostegno non siano subordinati alla collaborazione della vittima nel procedimento penale e per predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno in cooperazione con le organizzazioni della società civile (art. 11).

- Le norme a tutela delle vittime nei procedimenti penali, in particolare per quel che riguarda l'obbligo a carico degli Stati di provvedere affinché le stesse abbiano accesso senza indugio e gratuitamente alla consulenza e assistenza legale, anche ai fini del risarcimento e affinché sia evitata la vittimizzazione secondaria evitando, per quanto possibile, le ripetizioni non necessarie in udienza, il contatto visivo tra vittima e imputato, le deposizioni in pubblica udienza, le domande non necessarie sulla vita privata (art. 12)

- Le norme relative alla tutela dei minori vittime di tratta, in particolare la previsione per cui ove l'età risulti incerta, la vittima sia considerata minore (art. 13).

- L'obbligo a carico degli Stati di consentire alle vittime di tratta accesso ai sistemi vigenti di risarcimento per le vittime di reati dolosi violenti (art. 17)

- L'obbligo di predisporre misure per la prevenzione del trafficking, tra cui formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con le vittime effettive o potenziali, (art. 18).

- L'obbligo a carico degli Stati di adottare le misure necessarie per istituire relatori nazionali o meccanismi equivalenti per valutare le tendenze della tratta e misurare i risultati delle azioni anti-tratta in stretta collaborazione con le organizzazioni della società civile attive nel settore (art. 19).

#### **IL CONTESTO NAZIONALE**

Come già detto, il nostro ordinamento nazionale si era dotato già in precedenza e addirittura prima della Convenzione delle Nazioni Unite, di una disciplina a tutela delle vittime di gravi forme di sfruttamento: il **D.Lgs. 286/98** aveva già introdotto infatti l'**art. 18** relativo al permesso di soggiorno per protezione sociale o, più correttamente, per motivi umanitari.

La norma, unitamente al regolamento di attuazione dello stesso Testo Unico, adottato con D.P.R. 394/99 e in particolare l'art. 27 dello stesso, ha il merito di aver creato il sistema di assistenza e protezione delle vittime di grave sfruttamento e tratta ancor

prima degli obblighi imposti a livello sovranazionale, e costituisce tutt'oggi un modello di riferimento nel panorama europeo.

Si prevede la possibilità di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno in favore delle persone straniere che siano state vittime di situazioni di “violenza o grave sfruttamento” e che risulti siano esposte ad un grave nonché attuale pericolo per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale o comunque a causa della decisione di essersi sottratte alla situazione di sfruttamento.

L'art. 18 ha istituito i c.d. "programmi di assistenza e integrazione sociale", che a partire dal 1999 hanno iniziato ad attivarsi su tutto il territorio nazionale sviluppando una metodologia efficace per l'effettiva tutela e protezione delle vittime e dunque dando vita al sistema nazionale anti-tratta, coordinato a livello centrale dal Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tali programmi sono stati integrati, successivamente all'entrata in vigore della legge sulla tratta n. 228/03, da quelli disciplinati da quest'ultima all'art. 13, rivolti nello specifico alle vittime dei reati di cui all'art. 600 e 601 c.p.

L'art. 18 del D.Lgs. 286/98 è parsa sin da subito una disposizione estremamente importante a tutela delle vittime per le specifiche previsioni ivi contenute: in primo luogo la natura non premiale dell'istituto, per cui il permesso di soggiorno viene concesso non per rimanere a disposizione dell'Autorità Giudiziaria, ma per sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'associazione criminale e consentirgli di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale, tanto che si prevede il c.d. doppio binario in virtù del quale vi è una duplice modalità di rilascio del permesso di soggiorno, tanto in seguito alla collaborazione della vittima con l'Autorità Giudiziaria quanto in casi in cui l'emersione della situazione di grave sfruttamento avvenga nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali senza la formalizzazione di una denuncia-querela della vittima.

Infine una caratteristica peculiare rispetto ad analoghe previsioni in altri paesi della comunità internazionale e altrettanto significativa sotto il profilo della efficace tutela delle vittime consiste nella previsione di una durata illimitata del permesso di soggiorno o meglio della possibilità di rinnovarlo anche in seguito alla conclusione del programma di protezione, favorendo la definitiva integrazione sociale della persona che ne usufruisce.

Vi è da dire che la norma, forse per la sua formulazione suscettibile di letture diversificate o comunque per la peculiarità nell'ambito della disciplina

dell'immigrazione, si è imbattuta sin dalla nascita in molteplici problemi di applicazione, tanto che il Ministero dell'Interno è intervenuto spesso a fornire chiarimenti mediante circolari e direttive interpretative<sup>6</sup>.

Sotto il profilo del recepimento delle direttive europee, se in seguito alla Direttiva 2004/81/CE il Governo italiano non ha introdotto norme ulteriori e specifiche nell'ordinamento interno, ritenendo che l'art. 18 del D.Lgs. 286/98 fosse già pienamente in linea con la normativa comunitaria, in seguito all'emanazione delle direttive 2009/52 e 2011/36 si è posto di fronte all'obbligo di introdurre specifiche previsioni normative.

E dunque la direttiva 2009/52 è stata recepita con il **decreto legislativo 16 luglio 2012 n. 109**, che ha tuttavia introdotto solo alcune delle previsioni contenute nella direttiva comportando una tutela delle vittime del grave sfruttamento limitata e poco rispondente a quello che realmente è il fenomeno per come si manifesta nella realtà dei fatti.

Con particolare riferimento all'aspetto del grave sfruttamento lavorativo il decreto ha introdotto alcune modifiche nell'art. 22 del nostro Testo Unico Immigrazione, prevedendo delle circostanze aggravanti al reato di impiego di manodopera irregolare di cui all'art. 22 co. 12 D.Lgs. cit. e prevedendo dunque, al comma 12 bis, che la pena venga elevata nelle ipotesi in cui: a) i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) i lavoratori sono minori in età non lavorativa; c) i lavoratori sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di “particolare sfruttamento” di cui al terzo comma dell'art. 603bis. Da rilevare che tali condizioni ripropongono nuovamente l'impiego di più di tre lavoratori, l'impiego di minori e, infine, l'esposizione dei lavoratori a situazioni di pericolo.

Conseguentemente l'art. 22 co. 12quater prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore dei lavoratori vittime di situazioni di “particolare sfruttamento” di cui all'art. 22 co. 12bis. Si stabilisce che in tali ipotesi possa essere rilasciato dal questore, su proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica, un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5 co. 6

---

6 Circolare n. 300/C/1999/13/P/12.214/18/1^ div. del 25 ottobre 1999; Circolare n. 300/C/1999/227729/12/27/1^ div. del 23 dicembre 1999; Circolare n. 300/C/2000/276/P/12.214.18/1^ div. del 17 aprile 2000; Circolare n. 300/C/2000/334/P/12.214/18/1^ div. del 22 maggio 2000; Circolare n. 300/C/2000/3903/A/12.214.18/1^ div. del 24 luglio 2000; Circolare n. 300/C/2000/526/P/12.214.18/1^ div. del 4 agosto 2000; Circolare n. 1025/M/24Uff.VI del 2 gennaio 2006; Circolare n. 11050 del 28.05.07

D.Lgs. 286/98 “allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro”.

Tali norme appaiono estremamente limitate sotto il profilo della tutela delle vittime di grave sfruttamento lavorativo, in primo luogo perchè gli indici di sfruttamento ben più evidenti presi a riferimento dal comma 2 dell'art. 603bis non assumono alcun rilievo ai fini della concessione del permesso di soggiorno, rilevando invece parametri che non necessariamente costituiscono indicatori di sfruttamento.

Si e' inoltre mancato di recepire importanti disposizioni contenute nella direttiva europea relativamente alle misure da adottare nell'interesse dei lavoratori impiegati in condizione di irregolarità e talvolta soggiogati a situazioni di grave sfruttamento, tra cui in primis quelle volte a favorire, tramite l'ausilio di associazioni o comunque di enti preposti alla loro tutela, la denuncia nei confronti del datore di lavoro.

La direttiva 2011/36/UE è stata recepita dal decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 che, anche in questo caso, non può dirsi del tutto soddisfacente sotto alcuni profili, in quanto in parte ha recepito le previsioni della direttiva in modo parziale e/o distante dalla loro ratio, dall'altra ha mancato di introdurre nel nostro ordinamento alcune importanti disposizioni sotto il profilo della effettiva tutela delle vittime di tratta e per il consolidamento di un buon sistema anti-tratta.

Tra le principali norme introdotte dal D.Lgs. 24/14 si segnalano:

- La modifica degli artt. 600 e 601 del codice penale al fine di adeguare le definizioni dei reati ivi disciplinati alle disposizioni della direttiva europea. In particolare il reato di tratta di cui all'art. 601 c.p. è stato definito sulla scorta della disposizione europea. Si è dunque riproposta la configurazione del delitto con la compresenza dei tre elementi consistenti rispettivamente nella condotta (l'introduzione nel territorio, il trasferimento anche al di fuori di esso, il trasporto, la cessione di autorità, l'ospitalità), i metodi coercitivi (inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di necessità, promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità) e gli scopi (il fine di indurre o costringere la persona a prestazioni lavorative, sessuali all'accattonaggio, al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi). La norma non ha introdotto alcune previsioni importanti contenute nell'art. 2 della direttiva stessa tra cui la definizione di “posizione di vulnerabilità” così come formulata nella direttiva e la previsione di cui

al co. 4 dell'art. 2 per cui il consenso della vittima è irrilevante in presenza di uno dei mezzi di coercizione di cui al co. 1 dello stesso art. 2.

- L'introduzione nel codice di procedura penale di una norma che dispone modalità particolari di espletamento dell'incidente probatorio in caso di persone anche maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità.
- L'introduzione di una norma a tutela dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta. In particolare si è previsto che, nelle more della determinazione dell'età o comunque quando non sia possibile stabilire con certezza l'età della persona vittima di tratta, questa sia considerata minore. La norma stabilisce che l'accertamento dell'età sia messo in atto “nei casi in cui vi siano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi” e che si proceda alla determinazione dell'età attraverso una procedura multidisciplinare condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore “nonché se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche”. Si rinvia per la disciplina di tale procedura ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con altri Ministri.
- La previsione relativa a specifici moduli formativi sulla tratta nei percorsi di formazione delle Amministrazioni, in adempimento a quanto disposto dalla direttiva europea.
- La previsione di un diritto di indennizzo delle vittime di tratta a carico dello Stato e per esso del Fondo per le misure anti-tratta in misura standard (€ 1.500,00) e da richiedere, a pena di decadenza entro cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna che ha riconosciuto il diritto al risarcimento.
- La previsione, in riforma dell'attuale sistema disciplinato dal combinato disposto dagli artt. 18 D.Lgs. 286/98 e art. 13 L. 228/03, di un unico programma di emersione, assistenza e integrazione delle vittime di tratta .
- La previsione dell'impegno ad adottare il piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento.

In definitiva le disposizioni contenute nel D.Lgs. 24/14, sebbene abbiano in parte migliorato il sistema introducendo norme di rilievo, appaiono limitate sotto il profilo del completo recepimento della direttiva europea nonché insoddisfacenti per ciò che riguarda l'effettiva tutela delle vittime di tratta. In particolare la norma relativa al diritto di indennizzo non appare minimamente coerente con quanto richiesto dal



legislatore europeo, che ha imposto agli Stati di provvedere affinché le vittime abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti. Sotto tale profilo l'Italia, con il D.Lgs. 204/07, ha recepito solo parzialmente la direttiva 2004/80UE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, con la conseguenza che l'attuale sistema è del tutto insufficiente a garantire un reale ed effettivo risarcimento dei danni subiti dalle persone che siano state vittime dei reati di tratta e riduzione o mantenimento in schiavitù.

Peraltro l'aver stabilito una somma forfetaria e non differenziata per ogni vittima, peraltro in misura estremamente esigua, pare una scelta assolutamente non condivisibile.

Deve peraltro rilevarsi che il Governo, ad oggi, non ha rispettato gli obblighi che si era assunto in sede di emanazione del decreto legislativo relativamente all'adozione di tre provvedimenti, ossia il decreto di cui all'art. 4 relativo alle procedure per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, il decreto di cui all'art. 8, che dovrà disciplinare il nuovo programma di emersione, assistenza e di protezione e il piano di azione nazionale contro la tratta di cui all'art. 9; i provvedimenti avrebbero dovuto essere adottati rispettivamente i primi due entro sei mesi ed il terzo entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto legislativo.

## **I RISULTATI DEL MONITORAGGIO**

I limiti ad una effettiva tutela in favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento sembrano derivare da un insieme di fattori, quali in particolare da una parte un contesto normativo di riferimento sicuramente carente e che necessita dell'introduzione di quelle norme contenute nelle Convenzioni internazionali rilevanti e nelle direttive europee mal recepite e dall'altra una prassi applicativa delle norme vigenti non adeguata e spesso illegittima.

## **L'APPLICAZIONE DELLE NORME VIGENTI**

Le interviste alle organizzazioni impegnate nella protezione, tutela e assistenza alle vittime della tratta e del grave sfruttamento, ai Procuratori della Repubblica e agli esperti in genere hanno confermato che tutt'oggi persiste un'errata applicazione delle norme esistenti, con particolare riferimento all'art. 18 D.Lgs. 286/98 che attiene non

soltanto al rilascio del permesso di soggiorno ma l'accesso in generale della vittima ai programmi di assistenza e integrazione sociale e dunque costituisce un istituto che ha un ruolo cruciale nel sistema di tutela delle vittime del trafficking.

Ancora oggi si registrano prassi applicative molto diversificate, in primo luogo nel corso della procedura di primo rilascio del permesso di soggiorno: le singole Questure si riservano ampi margini di discrezionalità nella valutazione dei presupposti previsti dalla norma per la concessione del titolo di soggiorno.

In effetti la lettera della norma può consentire margini di discrezionalità relativamente all'aspetto dell'accertamento di una pregressa situazione di grave sfruttamento e dell'attuale pericolo in cui incorre la vittima.

Si registra inoltre la persistente tendenza delle Questure e delle Procure, chiamate ad esprimere parere al rilascio del permesso di soggiorno nel procedimento amministrativo di rilascio del titolo, a prediligere l'aspetto relativo alla rilevanza del contributo offerto dalla vittima nell'ambito del procedimento penale.

In particolare nell'ambito del c.d. percorso giudiziario e dunque quando sia avviato procedimento penale in seguito alle dichiarazioni della vittima, talvolta il Procuratore subordina la proposta o il parere favorevole al permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 T.U., alla sussistenza di sufficienti elementi che consentano agli organi inquirenti non soltanto di verificare la veridicità di quanto riferito dalla persona offesa ma anche di individuare e perseguire i responsabili dei reati. Con la conseguenza che, nella quasi totalità dei casi, ad una richiesta di archiviazione del procedimento penale segue la comunicazione di parere negativo.

Tale interpretazione è in effetti contraria alla *ratio* della norma stessa, nata con l'intento sì di coniugare l'aspetto della repressione del crimine e quello della protezione delle vittime, ma dando priorità a questo secondo. Conferma è data dal fatto che lo stesso Ministero dell'Interno, nelle circolari che ha emanato in materia nel corso del tempo, ha chiarito che i presupposti che devono essere tenuti in considerazione dal Questore ai fini del rilascio di tale tipo di permesso di soggiorno sono esclusivamente la situazione di sfruttamento e il pericolo per l'incolumità della persona stessa o dei familiari nel paese di origine<sup>7</sup>.

Le maggiori problematiche si riscontrano con riferimento al c.d. percorso sociale.

---

<sup>7</sup>Tale corretta interpretazione è stata confermata anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, con la sentenza n. 6023 del 10.10.06, ha precisato che “*l'autorizzazione alla permanenza in Italia per le ragioni di cui all'art. 18 non ha valore premiale di un contributo dato al corso delle indagini*”.

E' infatti emerso che ancora oggi, dopo molti anni dall'entrata in vigore della norma del Testo Unico ed anche dell'art. 27 del regolamento di attuazione adottato con D.P.R. 394/99, in non poche Questure del territorio italiano vi e' una scarsa o addirittura assente applicazione del c.d. del percorso sociale, per cui ove la vittima ritenga di non denunciare i propri sfruttatori, gli uffici immigrazione non consentono di presentare la domanda di permesso di soggiorno per protezione sociale ovvero rilasciano il titolo solo in casi eccezionali (ad es. in caso di particolare vulnerabilità della vittima o comunque previo accordo con l'ufficio che si riserva la discrezionalità di valutare quali casi siano meritevoli)<sup>8</sup>.

Tale problematica, che persiste oramai dai primi anni di vita della norma, è tra l'altro scarsamente affrontata dagli enti che accolgono le vittime nei programmi di protezione, in parte per una scelta dettata dalla necessita' di mantenere buoni rapporti con l'ufficio immigrazione della questura, in parte per la difficoltà di avviare un contraddittorio dovuta all'assenza di consulenti legali in grado di supportare l'ente o più direttamente la vittima.

Per ciò che riguarda l'ambito di sfruttamento in cui sono coinvolti i migranti accolti nei progetti ex art. 18 D.Lgs. 286/98, ancora oggi sono numericamente prevalenti le situazioni connesse allo sfruttamento sessuale, sebbene stia gradualmente aumentando il numero delle persone accolte che sono state vittime di vicende di grave sfruttamento lavorativo. Per queste, in caso di esito positivo della procedura di richiesta di permesso di soggiorno, è quasi univoco il dato per cui si applica l'art. 18 e non l'art. 22 co. 12quater TU Immigrazione, ad oggi quasi inattuato.

---

<sup>8</sup>Le circolari del Ministero dell'Interno negli anni, hanno tentato di fornire ausilio per consentire una corretta applicazione della normativa, rilevando che le situazioni di violenza o grave sfruttamento *“possono emergere sia da risultanze di procedimenti penali, sia nel corso di attività svolte dai servizi sociali degli enti locali, in tal modo superando la precedente disciplina che collegava la concessione di questo speciale permesso di soggiorno esclusivamente alla collaborazione offerta nell'ambito di un procedimento penale”* (circolare n. 300 del 25.10.99) e ancora che *“qualora l'iniziativa provenga dai soggetti indicati dal comma 1 lett. a) art. 27, ai fini della valutazione, non sussiste la necessità che all'origine della richiesta sia intervenuta una denuncia”* (circolare n. 300 del 4.08.00). Infine anche le ultime circolari, n. 1025 del 2.01.06, e 11050 del 28.05.07 hanno ribadito che non è richiesta da parte della vittima *“la denuncia né alcuna forma di collaborazione con gli organi di polizia o con l'Autorità Giudiziaria”*.

In numero ancora minore, infine, le persone straniere accolte nei progetti che sono state vittime di vicende di sfruttamento nell'ambito dell'accattonaggio o delle attività illecite.

Persistono problemi connessi alla tempistica del procedimento amministrativo di rilascio del permesso di soggiorno, con particolare riferimento al c.d. percorso giudiziario che, richiedendo il parere del Procuratore della Repubblica incaricato nel procedimento, si protrae talvolta anche molti mesi con conseguenze pregiudizievoli per le vittime, che non sono in grado di rendersi autonome sotto un profilo economico e abitativo e per gli enti stessi, che si vedono impossibilitati ad offrire accoglienza e tutela ad altre persone a causa della presenza protratta per molto tempo degli ospiti nelle strutture di accoglienza.

Ulteriori problematiche si sono registrate relativamente al rinnovo del permesso di soggiorno, talvolta negato perché, in virtù di un'interpretazione restrittiva del comma 4 dell'art. 18, trascorsi i primi diciotto mesi senza che l'interessato si sia reso autonomo rispetto al programma di assistenza e integrazione sociale, l'ufficio ritiene che il permesso di soggiorno per motivi umanitari non possa essere rinnovato se non previa conversione in permesso per studio o lavoro. Una simile interpretazione sembra illegittima perché non rispondente alla ratio della norma stessa e non in linea con un'interpretazione costituzionalmente orientata alla luce di quanto disposto dall'art. 11 par. 1 della direttiva europea 2011/36 che prevede che alle vittime del trafficking debbano essere assicurati assistenza e sostegno “prima, durante e per un congruo periodo di tempo successivamente alla conclusione del procedimento penale” per permettere loro di esercitare i diritti che ne derivano.

Risulta inoltre che alcuni uffici immigrazione, nell'ambito del procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, in particolare se rilasciato da altra Questura, ritengono di dover acquisire nuovamente il parere della Procura della Repubblica a suo tempo emesso in fase di prima richiesta, a discapito dell'interesse della persona straniera di ottenere il rinnovo del titolo in tempi ragionevoli. Tale prassi è evidentemente del tutto illegittima perché non prevista dalla norma di riferimento.

Sotto il profilo della tutela processuale, alcuni enti lamentano la difficoltà di accesso alla giustizia delle vittime nell'ambito del procedimento penale in cui rivestono la qualità di parti offese. In particolare si segnala da parte di alcuni il limitato riconoscimento dei diritti delle vittime che, anche ove vengano assistite da un difensore e si costituiscano parte civile, si trovano coinvolte in procedimenti penali a

carico di soggetti spesso contumaci e ai quali nella maggior parte dei casi vengono contestati reati meno gravi rispetto alla tratta e riduzione in schiavitù.

Alcuni enti rilevano inoltre che nella maggioranza dei procedimenti le vittime vengono sentite per la prima volta in sede dibattimentale, senza che si faccia ricorso all'incidente probatorio, con evidenti limiti sotto il profilo dell'efficacia della testimonianza e delle ripercussioni psicologiche sulla vittima.

Gli enti segnalano inoltre l'oggettiva difficoltà per le vittime di ottenere dagli autori del reato l'effettivo risarcimento dei danni subiti, in parte a causa della loro irreperibilità in parte a causa della formale assenza di disponibilità finanziaria o comunque di beni da sottoporre a confisca. Sotto tale profilo si palesa l'inidoneità ad offrire effettiva tutela alle vittime della norma contenuta nell'art 6 del D.Lgs. 24/14, che prevede, come detto, un sistema di indennizzo a carico dello Stato riconoscendo una somma in misura standard ed estremamente esigua.

E' stato ancora una volta confermato il dato attinente l'esiguità dei procedimenti penali in cui vengano contestati i reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p. sebbene i magistrati e i giuristi in generale non siano concordi nell'individuare le cause di tale circostanza (secondo alcuni dovuta alla difficoltà di dimostrare tutti gli elementi del reato, o comunque di risalire alla prova dei fatti dal momento della partenza nel paese di origine, secondo altri al limitato coordinamento degli Uffici delle Procure ordinarie e delle DDA o ancora all'eccessività della pena edittale).

E' inoltre stato confermato, almeno con riferimento alle Procure oggetto di monitoraggio, che i procedimenti per il reato di cui all'art. 603bis c.p. sono tutt'oggi un numero estremamente esiguo. Da parte degli enti che assistono le vittime si lamenta l'inidoneità della norma a colpire i datori di lavoro in taluni casi responsabili in prima persona delle condotte di cui al comma 2 della norma stessa.

Ancora, quanto ai risultati del monitoraggio condotto con le interviste e i questionari ai soggetti coinvolti nell'attività di assistenza e tutela delle vittime della tratta e del grave sfruttamento, un dato rilevato è il persistere di oggettive difficoltà nella fase di emersione delle vittime, le quali difficilmente vengono percepite come tali dalle forze dell'ordine, dai servizi del territorio e comunque da soggetti istituzionali con cui possono entrare in contatto. Di contro si è registrato che le vittime vengono spesso segnalate ai servizi preposti all'emersione del sistema anti-tratta da parte di quei soggetti che hanno partecipato ad eventi di formazione organizzati o comunque condotti dagli enti che si occupano dell'assistenza delle vittime di tratta e grave

sfruttamento. Questo dunque a conferma che la formazione congiunta e dunque improntata al metodo multidisciplinare costituisce ancora oggi una delle misure necessarie tanto per la prevenzione quanto per il contrasto al fenomeno e la conseguente protezione delle vittime.

In particolare gli enti hanno evidenziato la scarsa propensione dei soggetti coinvolti nell'ambito della tutela dei lavoratori a identificare le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o comunque di gravi forme di sfruttamento in tale contesto, al di là della esplicita denuncia dei protagonisti. Si continua a rilevare una scarsa conoscenza del fenomeno e lo scarso approfondimento nei luoghi di lavoro dei servizi ispettivi, spesso focalizzati esclusivamente al piano repressivo.

Nell'ambito del grave sfruttamento lavorativo in effetti l'emersione avviene più frequentemente in quei territori dove sussiste una buona rete e sono stati avviati rapporti, più o meno formalizzati, di collaborazione tra enti del terzo settore e i servizi ispettivi o le forze dell'ordine.

La difficoltà di emersione delle vittime va sicuramente ricondotta anche alla complessità del fenomeno, che nel corso degli ultimi anni ha subito continue modificazioni e evoluzioni che ne hanno allargato gli orizzonti, includendo nuove forme di sfruttamento e gruppi di vittime più compositi in termini di nazionalità, genere, età e background socio-culturale. La recente emergenza umanitaria, a cui stiamo assistendo con numeri esponenzialmente sempre maggiori di migranti che raggiungono in condizioni di disperazione le nostre coste, ha esasperato la già persistente difficoltà di delineare una distinzione netta tra il fenomeno dello smuggling e quello del trafficking ed ha posto la società civile di fronte alla necessità di andare a fondo nelle vicende dei migranti stessi per fornire adeguata assistenza alle categorie maggiormente vulnerabili. La crescente intersecazione del circuito della protezione internazionale con quello del traffico di migranti a scopo di sfruttamento comporta una necessaria revisione degli attori che tradizionalmente si sono occupati dell'assistenza di tali soggetti nonché l'urgente necessità di una forte sinergia tra i vari sistemi di accoglienza ed una formazione reciproca relativamente alle metodologie e agli strumenti di intervento adottati.

In tal senso nel corso degli ultimi mesi si è sviluppata una maggiore sinergia tra gli interventi anti-tratta e i servizi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale, i quali spesso accolgono persone che sono state vittime di tratta o grave sfruttamento. Sono inoltre stati avviati progetti sperimentali di collaborazione

tra gli enti preposti all'emersione e alla protezione delle vittime di tratta e le Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale. A Torino è stato firmato un Protocollo che prevede l'intervento dell'ente di tutela delle vittime di tratta ogniqualvolta i membri della Commissione ritengano che il richiedente possa essere stato una vittima della tratta.

Sotto il profilo dell'evoluzione del fenomeno, infine, deve darsi conto di un aumento di situazioni in cui le vittime di situazioni di sfruttamento, soprattutto in ambito lavorativo, non sono irregolarmente soggiornanti bensì titolari di permessi di soggiorno per lavoro stagionale, per attesa asilo o per protezione internazionale.

### **I PROTOCOLLI D'INTESA E LE BUONE PRASSI NEI TERRITORI**

Infine, quanto ai Protocolli d'intesa inter-istituzionali tra i diversi soggetti coinvolti nei territori nella tutela delle vittime di tratta, oltre a dare evidenza, tramite la pubblicazione sul sito di [quelli esistenti](#), si è tentato di monitorare l'avvio di tali buone prassi nelle zone che ad oggi ne sono sprovviste.

In alcuni territori l'azione di ASGI è stata particolarmente incisiva per favorire l'avvio dei lavori di redazione di protocolli, in taluni casi specifici sul grave sfruttamento lavorativo. In tal senso sono in fase di definizione alcuni protocolli d'intesa promossi dalle Prefetture di alcune Province, tra cui Santa Maria Capua Vetere e Brescia.

In particolare:

- per quel che riguarda la Campania l'ASGI è stata coinvolta e invitata a partecipare alla redazione del *“Protocollo in materia di contrasto al lavoro sommerso e sicurezza sui luoghi di lavoro”*, presso la Prefettura di Caserta; in collaborazione, poi, agli enti partecipanti, ha consegnato la sua proposta e i lavori per la sua redazione sono attualmente in corso;
- in Lombardia è stata confermata la disponibilità della Prefettura di Brescia all'adozione del Protocollo d'intesa interforze con finalità di contrasto, prevenzione e analisi del fenomeno della tratta di esseri umani ai fini dello sfruttamento e intermediazione illecita della manodopera. Attualmente lo schema di intesa è al vaglio dei vertici delle Forze dell'Ordine (Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza).

Inoltre nella Regione Puglia si sono monitorati i lavori afferenti i piani di azione relativi all'accoglienza dei moltissimi lavoratori migranti che vivono nelle campagne del territorio regionale. In particolare con delibera del 2 aprile 2014, n. 574, la Giunta Regionale della Puglia ha approvato il documento di indirizzo del Piano di azione

sperimentale per un'accoglienza dignitosa e il lavoro regolare dei migranti in agricoltura, particolarmente nella zona della Capitanata (Foggia), con un modello di intervento che potesse agire contestualmente sia sull'accoglienza abitativa sia sulle condizioni di lavoro.

I soci ASGI locali hanno monitorato con particolare attenzione la situazione relativa alla tutela dei diritti dei lavoratori nella zona del c.d. "Ghetto di Rignano"<sup>9</sup>, sebbene nell'arco del progetto non siano emerse denunce che possano aver dato luogo ad interventi di assistenza giudiziale.

---

<sup>9</sup>Nel corso degli anni (decenni) alcuni contesti territoriali hanno visto la formazione di veri e propri insediamenti abitativi "informali", prevalentemente a ridosso dei campi che offrono lavoro, ed in particolare modo (anche se non solo) nel territorio della provincia di Foggia.

Tra questi insediamenti quello numericamente più rilevante e visivamente impressionante è, sicuramente, quello che si trova tra i comuni di Rignano Garganico, San Severo e Foggia e noto come "Ghetto di Rignano" o "Gran Ghetto".

La popolazione straniera raggiunge, in periodo estivo, cifre superiori alle 1.800 persone (prevalentemente uomini dell'Africa subsahariana). Anche in periodo invernale, tuttavia, la popolazione oramai si aggira sulle 500 persone, da considerarsi popolazione stabile di tale insediamento che si trova delle campagne, ad una decina di chilometri dal primo paese abitato.

Questo vastissimo insediamento abitativo è sorto su terreni privati che si pagano in nero.

Il contesto lavorativo è caratterizzato dalle più odiose e classiche situazioni di sfruttamento: caporalato, praticamente assenza di contratti di lavoro o denunce delle giornate di lavoro nei campi, impossibilità conseguente di accedere ai sussidi di disoccupazione, paghe notevolmente al di sotto di ogni minimo sindacale, lavoro anche per oltre 12 ore giornaliere, impossibilità di trovare lavoro se non attraverso caporali, minacce e violenza per chi immagina di potere rivendicare un qualche diritto etc.

A tanto si accompagna una situazione di sfruttamento della persona per quanto riguarda cibo, vestiario, affitto delle "capanne" o dei pochi metri quadri in cui è possibile costruirle, sfruttamento della prostituzione, svago, situazioni sanitarie inimmaginabili e quanto altro.

Dunque, un piccolo inferno che, tuttavia, lascia anche intravedere ed apprezzare grandissime capacità di autogestione ed auto-organizzazione della popolazione straniera in Italia e che, negli ultimi anni, vede allargare le sue maglie anche con la partecipazione dei lavoratori stranieri espulsi dal ciclo produttivo in conseguenza dei processi di ristrutturazione che riguardano le industrie del centro-nord Italia.

Se tale situazione è relazionata al processo di lavorazione e distribuzione dei prodotti e, dunque, si inserisce all'interno della filiera produttiva complessiva che porta i beni dai campi ai rivenditori finali si hanno gli elementi di fondo per potere affrontare il quadro della complessità della situazione del mercato agricolo, della sua globalizzazione e delle condizioni dei lavoratori che in esso sono coinvolti.



Per ciò che attiene i Protocolli d'intesa vigenti, pare necessario continuare a monitorarne l'andamento affinché non succeda, come già in alcuni casi, che si tratti di meri accordi formali privi di sostanza e del tutto inattuati. Sotto quest'ultimo profilo deve segnalarsi una buona prassi avviata a Torino, dove è stato sottoscritto il protocollo in data 11.02.14: dalle interviste realizzate agli enti firmatari del Protocollo è emersa la costituzione di un “Gruppo operativo” cui sono demandati compiti di ricerca, valutazione del fenomeno, evidenziazione delle problematiche ed elaborazione di proposte di intervento. E' emerso inoltre che la Regione Piemonte si stia facendo promotrice del Protocollo in tutte le altre Province.

#### **LA GIURISPRUDENZA RELATIVA AL PERMESSO DI SOGGIORNO EX ART. 18 D.LGS. 286/98**

Il monitoraggio della Giurisprudenza in materia ha contribuito ad evidenziare che, nonostante la norma di cui all'art. 18 sia in vigore oramai da oltre 15 anni e nonostante sia stata oggetto di interpretazione autentica da parte del Ministero dell'Interno con varie circolari, vi è una diffusa difficoltà interpretativa della norma stessa da parte dell'Autorità amministrativa ed anche talvolta della stessa Autorità Giudiziaria.

Le problematiche che emergono dall'analisi della Giurisprudenza – che comunque è quantitativamente limitata essendo non molte le sentenze in materia di art. 18 dalla sua entrata in vigore ad oggi - confermano di fatto l'analisi effettuata dagli enti intervistati.

Sussiste ancora una concezione fortemente premiale della norma, tanto che, nell'ambito dei percorsi giudiziari e dunque nei casi in cui sia richiesto al Procuratore della Repubblica di pronunciarsi con un parere sull'opportunità o meno di rilasciare un permesso di soggiorno in favore della parte offesa, viene richiesta una fattiva collaborazione di quest'ultima quale condizione necessaria per il nulla osta.

In molti casi il permesso di soggiorno è rifiutato sulla base del fatto che le dichiarazioni risultano insufficienti ai fini istruttori o nel caso in cui si ritenga che non risulti provato il pericolo dell'interessato a fronte di quanto ha dichiarato nell'ambito del procedimento penale.

In tal senso la Giurisprudenza maggioritaria fornisce un'interpretazione corretta e costituzionalmente orientata anche alla luce delle disposizioni contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa (art. 14) e nella direttiva 2011/36/UE (art. 11

par. 3)<sup>10</sup>. Tuttavia non mancano ancora oggi pronunce che favoriscono una lettura premiale della norma ponendo l'accento sulla rilevanza del contributo offerto dalla vittima<sup>11</sup>.

Per ciò che attiene il c.d. percorso sociale sono poche le sentenze che si sono occupate di casi afferenti il rilascio di permessi di soggiorno ex art. 18 in assenza di denuncia<sup>12</sup>. Il motivo di una simile circostanza è con ogni probabilità da rinvenirsi nello scarso accesso alla giustizia da parte delle vittime e per esse delle organizzazioni che le assistono le quali, come già detto, talvolta per motivi legati al rapporto con la questura, talvolta per una questione economica, si fermano di fronte ad un rifiuto opposto dall'Ufficio o, ancor prima, di fronte alle difficoltà a monte di presentare una domanda di rilascio del permesso di soggiorno in assenza di denuncia.

I Tribunali Amministrativi Regionali si sono poi pronunciati su questioni connesse ai motivi di revoca del permesso di soggiorno, sulla base di quanto previsto dal comma 4 dell'art. 18 D.Lgs. 286/98, con particolare riferimento ai casi di interruzione del programma di protezione. Sotto questo profilo da segnalarsi alcune pronunce tendenti a non interpretare in modo rigoroso la norma consentendo il rinnovo del titolo di soggiorno ove sussistessero comunque le condizioni per mantenere la regolarità sul territorio degli interessati<sup>13</sup>.

Di particolare interesse infine una recente sentenza del TAR di Trento – sentenza 397 del 07.11.14 che ha accolto un ricorso avverso un rifiuto di permesso di soggiorno ex art. 18 in favore di una donna vittima di grave sfruttamento in ambito lavorativo adottando una corretta interpretazione della norma, suscettibile di essere applicata anche a fattispecie diverse dallo sfruttamento sessuale ed invocando correttamente a tal fine la circolare del Ministero dell'Interno del 4.08.07 che espressamente aveva chiarito l'opportunità di riconoscere i diritti di cui all'art. 18 anche alle vittime di tale forma di sfruttamento.

---

<sup>10</sup>In particolare si ricorda la sentenza del Consiglio di Stato n. 6023 del 10.10.06, nonché sent. n.1036 TAR Piemonte 15.04.05; TAR Bolzano sent. n. 11 14.01.10; CGA Sicilia n. 982 28.05.08

<sup>11</sup>In tal senso si veda TAR Emilia Romagna sentenza 1279 del 19.12.14 e sentenza 208 del 22.03.12, e soprattutto la sentenza del Consiglio di Stato n. 6347 del 22.12.14 oggetto di una delle cause strategiche, stante l'imminente avvio di un ricorso dinanzi alla CEDU

<sup>12</sup> Tra le poche pronunce su casi di c.d. percorso sociale si veda TAR Toscana sentenza 1167 del 30.06.09, sentenza 1459 6.10.11, sentenza 6615 24.11.10.

<sup>13</sup> Si veda TAR Abruzzo sentenza 24 del 12.01.12; TAR Veneto sentenza 1150 del 13.12.06 TAR Friuli Venezia Giulia sentenza 338 del 19.06.04; TAR Emilia Romagna sentenza 4155 del 9.12.04.

## **LA LIMITATEZZA DELLA NORMATIVA NAZIONALE RISPETTO AL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO**

Alla difficoltà di applicazione delle norme vigenti si aggiungono le problematiche connesse alla scarsa implementazione delle principali fonti internazionali e delle direttive europee in materia.

Per quel che riguarda l'ambito dello sfruttamento lavorativo, come già detto, il D.Lgs. 109/12 ha recepito solo parzialmente la direttiva 2009/52/UE.

In particolare non è stata recepita la norma contenuta nell'art. 6 co. 2 della direttiva europea che prevede l'obbligo di informare i lavoratori circa i loro diritti relativi al recupero delle retribuzioni o delle differenze salariali maturate e dei contributi dovuti, nonché alla effettiva possibilità di denunciare il proprio datore di lavoro ed ottenere assistenza da parte delle associazioni preposte alla tutela dei lavoratori.

Il Governo si è limitato, all'atto dell'emanazione del D.Lgs. 109/12 a demandare, all'art. 1 co. 3, la disciplina delle modalità con cui garantire tali informazioni ad un decreto di natura non regolamentare, dei Ministri dell'Interno e del Lavoro e politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia che avrebbe dovuto essere adottato entro 60gg dall'entrata in vigore del decreto e ancora oggi non è stato adottato.

Inoltre non si è introdotta alcuna norma che consenta, come prevede la direttiva europea all'art. 13, di introdurre misure efficaci per l'agevolazione delle denunce dei lavoratori nei confronti dei datori di lavoro, sia direttamente che tramite sindacati o associazioni preposte alla tutela dei lavoratori stessi<sup>14</sup>.

Per ciò che attiene la tratta di esseri umani anche la direttiva 2011/36/UE è stata solo parzialmente recepita dal D.Lgs. 24/14. Analogamente, per ciò che riguarda la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani del 16.05.05, sebbene sia stata ratificata con la legge 108 del 2 luglio 2010, molte sono le disposizioni in essa contenute che non sono state introdotte nel nostro ordinamento mediante norme specifiche.

Tra le disposizioni principali che oggi mancano di essere introdotte nel nostro ordinamento nazionale ricordiamo:

---

<sup>14</sup> Si rimanda per un'analisi approfondita delle carenze della legislazione nazionale rispetto alla direttiva 2009/52, al relativo [commento](#) a cura di ASGI

- in recepimento dell'art. 2 della direttiva europea e dell'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa, l'espressa previsione per cui il consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti;
- in recepimento dell'art. 8 della direttiva europea e dell'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa, l'introduzione di una norma che preveda la non punibilità per chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto come conseguenza diretta di uno degli atti di cui agli artt. 600 e 601 c.p.;
- in recepimento dell'art. 11 della direttiva 2011/36, le previsioni relative alla adeguata e completa assistenza alle vittime, sotto il profilo:
  - Della precocità dell'assistenza stessa (offerta sin dai primi indizi in cui vi sia “ragionevole motivo” di ritenere che l'interessato sia vittima di tratta),
  - Della garanzia dell'assistenza e tutela a prescindere dalla collaborazione (norma non presente nel nostro ordinamento come fonte di natura primaria)
  - dell'introduzione di “adeguati meccanismi di rapida identificazione” delle vittime (prevista anche dall'art. 10 della Convenzione del Consiglio d'Europa);
- ancora, in recepimento dell'art. 11 della direttiva europea e dell'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa una norma relativa al c.d. “periodo di riflessione” previsto ancor prima dalla direttiva 2004/81, affinché sia garantito alle potenziali vittime di tratta la possibilità di riprendersi e sottrarsi realmente ai propri sfruttatori senza che in tale periodo possa essere disposta o eseguita alcuna misura di allontanamento;
- in recepimento dell'art. 12 della direttiva, l'introduzione di norme nel codice di procedura penale idonee a garantire la tutela delle vittime di tratta nelle indagini e nei procedimenti penali in cui rivestono la qualità di parti offese.
- in recepimento all'art. 17 della direttiva europea e dell'art. 15 della Convenzione del Consiglio d'Europa, stante l'evidente limitatezza della previsione di cui all'art. 6 del D.Lgs. 24/14, la garanzia di effettive forme di risarcimento alle vittime dei reati connessi alla tratta degli esseri umani e alle altre forme di grave sfruttamento.

## **I MEDIA**

Riguardo all'attività di monitoraggio della stampa l'analisi di alcuni degli articoli raccolti ha evidenziato non soltanto il frequente uso di stereotipi e di definizioni non corrette giuridicamente, ma anche che talvolta i giornalisti si soffermano prevalentemente sulle informazioni che vengono fornite loro dalle Autorità di polizia

o dalla magistratura, concentrate esclusivamente sull'aspetto repressivo e poco su quello connesso alla tutela delle vittime e dunque ha messo in evidenza l'opportunità di azioni di sensibilizzazione e formazione rivolte ai giornalisti, utili a consentire una trattazione degli argomenti inerenti la tratta e lo sfruttamento lavorativo più precisa e corretta da un punto di vista giuridico. Questo nella convinzione che una corretta conoscenza del fenomeno e degli strumenti di tutela e protezione delle vittime e la conseguente diffusione da parte dei media possa essere un utile strumento che favorisce la tutela delle vittime stesse nonché il rispetto degli obblighi da parte degli operatori di polizia e giudiziari.

Allo stesso modo l'eliminazione di ambiguità e stereotipi talvolta fatti propri da alcuni strumenti di informazione devono costituire un obiettivo comune nel rispetto dei diritti delle vittime e per il giusto risalto di un fenomeno di indubbia gravità spesso trascurato o sottovalutato.

Gli eventi formativi svoltisi a Roma e Firenze hanno evidenziato una notevole attenzione per il tema ed hanno contribuito a creare buoni rapporti di collaborazione tra le Associazioni Carta di Roma e ASGI con i giornalisti, utili sicuramente per approfondire di volta in volta i temi trattati da questi ultimi che attingono alle fonti informative offerte da ASGI tramite il sito o comunque i social network.

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI**

La complessità del fenomeno e la trasversalità degli aspetti che vengono in rilievo sotto il profilo degli strumenti normativi volti a perseguire l'obiettivo di una efficace risposta al problema della tratta degli esseri umani, fanno sì che un sistema nazionale che possa dirsi realmente soddisfacente debba prevedere politiche complesse, capaci di agire su più direttrici, quali il contrasto dei crimini connessi alla tratta, la prevenzione e la protezione e tutela delle vittime.

La situazione relativa al contesto nazionale, così come descritta, necessita sicuramente di essere migliorata sotto vari profili e con diverse metodologie.

Innanzitutto sarà necessario proseguire e implementare il contenzioso stragiudiziale e davanti alle Corti italiane ed internazionali al fine di favorire la corretta interpretazione delle norme in materia, anche con riferimento alle disposizioni delle citate direttive europee e della Convenzione del Consiglio d'Europa che, sebbene non

direttamente trasposte nell'ordinamento interno, devono comunque considerarsi a tutti gli effetti norme vigenti.

In tal senso sarà necessario proseguire nell'offerta di assistenza agli enti che realizzano i programmi di protezione sociale – e dunque indirettamente alle vittime da questi prese in carico – nella promozione di azioni di pressione con le Questure di riferimento affinché il combinato disposto dagli art. 18 D.Lgs. 286/98 e art. 27 D.P.R. 394/99 sia realmente applicato e conseguentemente venga consentito di presentare domanda di permesso di soggiorno anche in assenza di denuncia.

Dovrà inoltre continuare a favorirsi l'accesso delle vittime alla giustizia anche nell'ambito del procedimento penale, al fine di agevolare l'effettiva tutela delle stesse anche sotto il profilo della necessità di evitare la c.d. vittimizzazione secondaria e di far loro ottenere il risarcimento del danno.

L'assistenza nell'ambito dei procedimenti penali da parte di Avvocati esperti e che ben conoscono la normativa di settore potrà inoltre consentire una più adeguata applicazione delle norme incriminatrici che effettivamente devono venire in rilievo nell'ambito di procedimenti di tal genere, con specifico riferimento agli artt. 600, 601 e 603bis del codice penale. In seguito alle modifiche recentemente introdotte all'art. 601 c.p. sarà importante creare una Giurisprudenza che consenta di estendere la tutela alle vittime nelle diverse situazioni in cui si estrinseca il fenomeno del trafficking così come oggi ridefinito dal legislatore. Altrettanto importante sarà il tentativo di invocare la norma contenuta nell'art. 603bis c.p. favorendone l'effettiva applicazione nelle aule di giustizia.

Appare inoltre necessario proseguire con una forte azione di advocacy in sinergia con gli altri soggetti che compongono l'insieme delle organizzazioni della società civile che ha costruito in questi anni il sistema anti-tratta e senza le quali negli ultimi anni, in cui l'interlocutore politico a livello centrale e' stato completamente assente, l'assistenza delle vittime sarebbe venuta completamente meno.

Sotto questo profilo sarà necessario proseguire l'azione di pressione con il Governo.

Queste le raccomandazioni da promuovere nel prossimo futuro:

#### **I DECRETI DEL GOVERNO**

E' opportuno in primo luogo pretendere che si adempia in breve tempo agli obblighi che il Governo si è imposto in sede di emanazione dei Decreti Legislativi 109/12 e 24/14 e che dunque non necessitano di interventi legislativi.

In particolare:

**Per ciò che attiene il D.Lgs. 16 luglio 2012 n. 109 di recepimento della direttiva 2009/52/UE:**

- emanazione del decreto di natura non regolamentare di cui all'art.1, comma 3, del D.lgs. n.109/2012 da parte dei Ministri dell'interno e del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, per determinare modalità e termini per garantire ai cittadini stranieri interessati le informazioni sui diritti esercitabili prima dell'esecuzione di qualsiasi decisione di rimpatrio (v. art.6, comma 2, della direttiva 2009/52/CE), sia in materia di recupero delle differenze salariali e delle prestazioni previdenziali, sia per quanto riguarda la denuncia dello sfruttamento e la richiesta del permesso di soggiorno di cui all'art. 22, comma 12 *quater*, del d.lgs. n.286/98, unitamente alla predisposizione di opuscoli informativi plurilingue;

**Per ciò che attiene il D.Lgs. 4 marzo 2014 n. 24 di recepimento della direttiva 2011/36/UE:**

- emanazione del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro degli Affari Esteri, Il Ministro dell'Interno, Il Ministero della Giustizia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ed il Ministro della Salute, che avrebbe dovuto essere adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 24/14, in virtù di quanto previsto dall'art. 4 del decreto stesso, relativo alla disciplina delle procedure per l'accertamento dell'età dei minori stranieri vittime di tratta;

- emanazione del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri di concerto con Il Ministro dell'Interno, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ed il Ministro della Salute, previa intesa con la Conferenza Unificata, che avrebbe dovuto essere adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 24/14, in virtù di quanto previsto dall'art. 8 del decreto stesso, relativo alla definizione del programma di emersione, assistenza e di protezione sociale di cui all'art. 18 co. 3bis così come modificato dal D.Lgs. 24/14.

- adozione, con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Interno, sentiti gli altri Ministri interessati, previa intesa con la Conferenza Unificata, del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, che avrebbe dovuto essere adottato entro

tre mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 24/14, in virtù di quanto previsto dall'art. 9 del decreto stesso.

## **MODIFICHE LEGISLATIVE**

### **In tema di grave sfruttamento lavorativo**

Oggi è più che evidente che la direttiva 2009/52/UE non sia stata correttamente recepita. Al fine di dar e soluzione a tale lacuna normativa anche per evitare l'avvio di un eventuale procedimento di infrazione da parte della Commissione europea, sarebbe necessario che venissero introdotte norme che introducano nell'ordinamento interno alcune delle importanti disposizioni ivi contenute nell'interesse dei lavoratori con particolare riferimento a quanto disposto dall'art. 13 e dunque all'individuazione di misure efficaci per l'agevolazione delle denunce dei lavoratori nei confronti dei datori di lavoro, sia direttamente che tramite sindacati o associazioni preposte alla tutela dei lavoratori stessi.

Inoltre dovrà essere modificato l'art. 22 co. 12 bis e ss. D.Lgs. 286/98 al fine di rendere più aderente la norma e conseguentemente i meccanismi di tutela ivi contenuti al reale estrinsecarsi del fenomeno del “particolare” sfruttamento lavorativo, coerentemente con quanto previsto dalla Direttiva europea stessa.

Sarebbe inoltre auspicabile una modifica dell'art. 603bis c.p. affinché tale reato fosse agevolmente contestabile anche ai datori di lavoro che impiegano lavoratori in condizioni di sfruttamento riconducibili alle ipotesi ivi disciplinate.

### **Sulla tratta di persone**

Per ciò che attiene la tratta di esseri umani, in forza di quanto detto sembra necessario che si introducano nell'ordinamento interno quelle disposizioni contenute nelle Convenzioni internazionali in materia e nella direttiva 2011/36/UE e dunque:

- In recepimento a quanto previsto dall'art. 11 par. 3 della direttiva europea 2011/36/UE e dall'art. 14 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16.05.05, dovrà essere introdotta una norma che preveda in modo maggiormente chiaro rispetto a quanto non faccia oggi la norma vigente, che la collaborazione della vittima nel procedimento penale non è condizione necessaria per l'assistenza e la tutela dei diritti delle vittime, anche per quanto riguarda il rilascio del permesso di soggiorno.



-In recepimento dell'art. 2 della direttiva europea e dell'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta, l'601 c.p. dovrà essere modificato prevedendo espressamente che il consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti;

- Sotto altro profilo, in recepimento dell'art. 8 della direttiva europea e dell'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa, dovrà prevedersi espressamente una clausola di non punibilità per chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto come conseguenza diretta di uno degli atti di cui agli artt. 600 e 601 c.p. ;

- Ancora, in recepimento dell'art. 11 della direttiva europea e dell'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa, dovrà introdursi una norma relativa al c.d. “periodo di riflessione” previsto ancor prima dalla direttiva 2004/81, affinché sia garantito alle potenziali vittime di tratta la possibilità di riprendersi e sottrarsi realmente ai propri sfruttatori senza che in tale periodo possa essere disposta o eseguita alcuna misura di allontanamento;

- In recepimento dell'art. 12 della direttiva, dovranno introdursi norme nel codice di procedura penale idonee a garantire la tutela delle vittime di tratta nelle indagini e nei procedimenti penali in cui rivestono la qualità di parti offese.

- In recepimento all'art. 17 della direttiva europea e dell'art. 15 della Convenzione del Consiglio d'Europa, stante l'evidente limitatezza della previsione di cui all'art. 6 del D.Lgs. 24/14, dovrà' introdursi la garanzia di effettive forme di risarcimento alle vittime dei reati connessi alla tratta degli esseri umani e alle altre forme di grave sfruttamento.

#### **INTERVENTI DI SISTEMA**

Dovrà inoltre pretendersi che il Governo dia nuova vita al sistema anti-tratta, anche in qualità di meccanismo equivalente così come previsto dal D.Lgs. 24/14 ed in tal senso, previa definizione di una politica nazionale di intervento, avviare una *governance* che persegua con efficacia gli obiettivi di contrasto e prevenzione del fenomeno e della tutela delle vittime mediante il forte coinvolgimento, come disposto dalla direttiva europea 2011/36, delle organizzazioni della società civile impegnate da anni su questo fronte.

La definizione della strategia da adottare in primis con il Piano Nazionale d-Azione contro la tratta dovrà tener conto degli obiettivi delineati dalla strategia dell'Unione Europea per l'eradicamento della tratta degli esseri umani (2012-2016).

In particolare queste le richieste da rinnovare al Governo nello specifico al Dipartimento Pari Opportunità, chiamato a redigere il Piano nazionale contro la tratta:

- Anche al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 11 co. 4 della direttiva europea, dovranno essere individuati adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime della tratta di esseri umani mediante:

a) la predisposizione di linee guida contenenti l'indicazione dei c.d. "indicatori" di tratta, volti alla corretta identificazione delle vittime; particolare attenzione dovrà essere data al concetto relativo alla "posizione di vulnerabilità" di cui all'art. 2 co. 2 della direttiva 2011/36, non sufficientemente approfondito in sede di recepimento con il D.Lgs. 24/14;

b) la promozione di moduli formativi volti ad adempiere agli obblighi di introdotti dall'art. 5 D.Lgs. 24/14 rivolti, così come previsto dal considerando 25 della direttiva europea, alle forze dell'Ordine, ivi comprese quelle preposte al controllo delle frontiere, funzionari dei servizi per l'immigrazione di Questure e Prefetture, magistrati, ispettori del lavoro, organizzazioni sindacali, operatori sociali, con particolare riferimento al personale degli enti del pubblico e del privato sociale che lavorano nell'assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento, personale sanitario e consolare, personale dei Centri di Identificazione ed Espulsione, Centri di primo soccorso e accoglienza, CARA, componenti delle Commissioni Territoriali per i richiedenti protezione internazionale, pubblici ufficiali afferenti all'ente locale quali assistenti sociali e personale degli uffici anagrafe. I moduli formativi dovranno essere organizzati in modo da prevedere il contestuale coinvolgimento delle diverse figure professionali, utilizzando una metodologia multidisciplinare, finalizzata a fornire all'utenza i diversi punti di vista nell'approccio con le vittime di tratta.

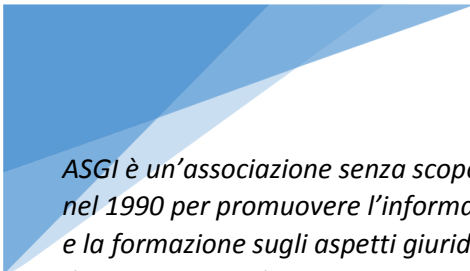
- Dovrà promuoversi la creazione presso le Prefetture del territorio di protocolli d'Intesa operativi volti a realizzare modalità uniformi ed efficaci di intervento a tutela delle vittime di tratta; tali protocolli, utili a mettere in rete i diversi soggetti che lavorano nell'ambito della tratta, dovranno prevedere specificamente che si garantisca l'accesso ai programmi di emersione e assistenza ex art. 18 D.Lgs. 286/98 anche a coloro per i quali vi sia un ragionevole motivo di ritenere che siano stati vittime di uno dei reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. e dovranno fornire indicazioni specifiche sulla corretta applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 ancora oggi oggetto di interpretazione disomogenea e non in linea con la sua ratio. Ancora, i protocolli dovranno riguardare anche lo specifico ambito della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, fenomeno in

preoccupante espansione e che dunque merita prioritaria attenzione, ma al tempo stesso tutt'oggi di difficile emersione; in tal senso la condivisione dei diversi modus operandi dei soggetti coinvolti in tale ambito e l'individuazione dei rispettivi compiti nelle operazioni volti alla repressione del fenomeno ed alla contestuale tutela delle vittime, potrà garantire migliori risultati sotto tutti i punti di vista.

- Dovranno inoltre essere adottate specifiche linee guida relative all'adempimento dell'obbligo di informazione in favore delle vittime, così come imposto dall'art. 11 della direttiva, relativamente al diritto al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98 ed al diritto a richiedere la protezione internazionale; in tal senso sarà opportuno introdurre specifiche indicazioni volte a garantire tali informazioni in specifici luoghi e contesti, quali i centri di prima accoglienza, CIE, CARA, i presidi sanitari, gli stessi sportelli di ascolto dei progetti art. 18.

Tali linee guida dovranno individuare le modalità per realizzare il coordinamento dei sistemi rispettivamente della protezione a tutela delle vittime di tratta e quello a tutela dei richiedenti protezione internazionale, anche nell'ottica del recepimento della direttiva 2013/33UE.

- Il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualità di Meccanismo equivalente, in virtù dell'art. 7 del D.Lgs. 24/14, dovrà in effetti svolgere i compiti ad esso spettanti, in primis di indirizzo e coordinamento, anche di monitoraggio, tramite i dati degli enti ma anche delle diverse Amministrazioni coinvolte, nell'ottica del necessario coordinamento nell'ambito della strategia dell'Unione europea al contrasto della tratta di esseri umani.



*ASGI è un'associazione senza scopo di lucro fondata nel 1990 per promuovere l'informazione, la ricerca e la formazione sugli aspetti giuridici concernenti l'immigrazione, l'asilo, la discriminazione e la cittadinanza, in Italia e con riferimento alla normativa europea e internazionale; formulare proposte di modifica della normativa e delle politiche a livello nazionale, europeo e internazionale; promuovere cause strategiche e fornire consulenza legale; cooperare con altre organizzazioni a livello nazionale, europeo e internazionale in vista di tali obiettivi.*

*Per maggiori informazioni visitate il sito  
[www.asgi.it](http://www.asgi.it)*