



Sito web: www.associazioneiroko.org

Twitter: [@iroko_onlus](https://twitter.com/iroko_onlus)

Facebook: [IROKO Onlus](https://www.facebook.com/IROKO-Onlus)

Linkedin: [Iroko Charity](https://www.linkedin.com/company/Iroko-Charity)

E-mail: info@associazioneiroko.org

Sede legale: Via Ceva, 40

10144 Torino, Italia

Tel. & fax: +39 370 371 5111

C.F.: 97595460011

Percorso storico sul dibattito italiano intorno alla tratta

Tra l'inizio degli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta il dibattito sulla tratta non era ancora entrato nell'agenda pubblica dato che la prostituzione di strada in Italia era diminuita proprio in quegli anni in favore di quella praticata nei luoghi al chiuso, per esempio negli appartamenti, rendendo quindi il fenomeno meno visibile all'opinione pubblica e alle istituzioni. Inoltre era esercitata per la maggioranza da donne italiane, con una minoranza di sudamericane e austriache. Un'altra interpretazione alla diminuzione della prostituzione di strada è quella in cui si afferma che negli anni Ottanta ci sia stato un miglioramento delle condizioni di lavoro al chiuso, una maggiore indipendenza delle prostitute che lavoravano senza i cosiddetti "magnaccia" (Danna, 2001). Questo miglioramento potrebbe essere confermato dalla diminuzione delle denunce che avevano caratterizzato il decennio precedente riguardanti le condizioni drammatiche degli alberghi nei quali le prostitute esercitavano clandestinamente per evitare sanzioni e tutelare l'anonimato dei loro clienti (Danna, 2001)¹.

Negli anni Novanta la situazione inizia a mutare nuovamente, e nonostante la diminuzione negli anni '70-'80 della prostituzione di strada, inizia una cospicua immigrazione da zone di guerra e di crisi economica quali l'Africa, in particolare la Nigeria ed Europa dell'Est, in particolare l'Albania. Tornano a verificarsi le situazioni drammatiche antecedenti agli anni Settanta per quanto riguarda la prostituzione di strada. In un rapporto Europap del 2000 si riporta che le straniere prostitute in strada sono per il 54% africane, per il 30% dall'Europa dell'Est e il restante 16% è rappresentato da donne provenienti dall'America Latina (Danna, 2001).

I due principali paesi di origine del sistema prostituito erano caratterizzati anche da due tipi diversi di sfruttamento. Le nigeriane inizialmente entravano in Italia con la complicità che le organizzazioni composte da trafficanti godevano presso l'ambasciata di Lagos che commerciava visti di ingresso. A differenza delle donne albanesi, le nigeriane sono costrette a pagare un debito alto per entrare in Italia. I loro spostamenti sul territorio italiano seguono una disposizione gerarchica con le meno esperte posizionate in luoghi marginali, strade meno frequentate e dunque con minori possibilità di guadagno e solo se risultano affidabili vengono trasferite poi in luoghi che fruttano più denaro come le città. Sulla strada le nigeriane non sono controllate, non risultano avere un "protettore" nei paraggi perché la garanzia della loro obbedienza è già data solitamente dal sequestro da parte dei trafficanti del loro passaporto (Danna, 2001).

¹ Danna D., "Le politiche sulla prostituzione in Europa negli anni Novanta", tesi di dottorato, "Università degli studi di Trento, 2001, supervisore Marzio Barbagli, pagg. 128-129

Le condizioni sulla strada sono le stesse anche per le donne albanesi che non sono controllate da un “protettore” nel luogo dove esercitano. La caratteristica che differenzia il sistema di sfruttamento albanese da quello nigeriano è il metodo con cui le donne vengono costrette a prostituirsi. Le donne albanesi vengono spesso ingannate con la dinamica del lover boy, ossia colui che adessa la ragazza si finge innamorato di lei con la promessa di sposarla quando in realtà il fine è quello di sfruttarla nel sistema prostituzione. L'Italia è vista come un paese in cui si può cercare fortuna, spesso le ragazze albanesi provengono da villaggi rurali e non sono a conoscenza di ciò che può accadere loro una volta giunte in Italia. Alcune di loro vengono rapite e per farle rimanere ad esercitare sulla strada i papponi usano ricatti tramite foto e filmati, minacce e violenze fisiche e sessuali².

In entrambi i casi, sia per quanto riguarda le nigeriane che le albanesi, si parla di tratta a scopo sessuale. Per quanto riguarda la prostituzione di strada esercitata da donne straniere negli anni Novanta abbiamo una stima data da Parsec, dagli operatori e dalle operatrici di strada di varie associazioni. Le indagini sulla prostituzione si sono basate su quella di strada proprio perché con l'immigrazione di donne straniere il fenomeno era tornato ad essere visibile sulle strade destando l'indignazione dell'opinione pubblica più per una questione di “decoro” che per la salvaguardia dei diritti delle donne. Secondo il rapporto di Parsec del 1998 il dato nazionale è compreso tra le 14.757 e le 19.289 presenze di donne straniere, delle quali il 53% è situato al Nord, il 37% al Centro e il 10% al Sud secondo una stima fatta su quattordici regioni che prende in considerazione un valore minimo e massimo per calcolare la numerosità nel periodo sia estivo che invernale. Il calcolo delle presenze delle donne straniere che esercitano in strada è stato rilevato in base a delle indagini svolte dalle varie associazioni presenti nei comuni dei territori in base al numero dei permessi di soggiorno e successivamente rapportato alle regioni³.

La normativa in Italia dopo il dibattito sulla tratta

Il dibattito sulla tratta diventa quindi evidente a partire dagli anni Novanta ed è proprio nel 1998 che viene adottato uno degli strumenti più importanti in materia di immigrazione nell'ambito dell'ordinamento interno italiano, ossia il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero . Uno dei punti di riferimento principali nell'assistenza alle vittime di tratta è proprio l'art. 18 del Testo unico del 1998 che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale con lo scopo di “*consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale*” (art. 18, comma 1). Il permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi ed è rinnovabile per il periodo di un anno⁴.

L'elemento innovativo è rappresentato dal doppio percorso, quello giudiziario e quello sociale, senza

2 Ivi, pag.128

3 Ivi, pag.128

4 Testo unico sull'immigrazione - Titolo II Decreto legislativo, testo coordinato, 25/07/1998 n° 286, G.U.18/08/1998

che vi sia un'influenza reciproca tra i due. La disciplina precedente prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia che implicava la collaborazione dello straniero o della straniera con le Forze dell'Ordine. Questo tipo di permesso era dunque collegato ai tempi del processo, dato che veniva concesso solo dopo l'avvio del processo penale. Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale invece non dipende dall'obbligo di denunciare da parte della vittima e questo permette che ci sia una maggiore possibilità di equilibrio sociale e psicologico creando così un clima di fiducia. Un ambiente sicuro e protetto è necessario per una eventuale collaborazione giudiziaria in seguito. La proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere effettuata oltre che "dal procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento" anche "dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi" titolari dei progetti di protezione sociale. In seguito il questore predispose il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il permesso per protezione sociale permette l'accesso al lavoro, allo studio e ai servizi assistenziali e può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per motivi di studio. La portata rivoluzionaria vera e propria è il percorso sociale con il quale per la prima volta viene riconosciuto alla vittima di tratta il diritto di permanenza sul territorio e a ricevere assistenza senza che questa preveda l'obbligo di dare avvio ad un processo penale.

Il permesso rimane comunque subordinato all'inclusione della persona in un percorso di sostegno ed assistenza con il scopo di una sua integrazione sul territorio, dunque la mancata adesione a questo percorso ha come conseguenza la revoca del permesso. Si cita di seguito a tal proposito il comma 1 dell'art.18 del D.lgs 286/1998:

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Vi sono comunque delle criticità: nonostante l'elemento innovativo del percorso binario, il percorso sociale rimane ancora molto legato alla discrezionalità del Questore. La sua applicazione, più che per un principio di diritto, avviene spesso solo se vi è una buona collaborazione tra Questore e servizi che si occupano del contrasto alla tratta. È dunque piuttosto frequente il rilascio del permesso del soggiorno solo se si è espressa una volontà di collaborazione con le autorità. Questa pratica è contraria a quanto stabilito nella norma stessa e riduce il tutto ad una contrattazione tra Stato e vittima, il primo concede al secondo di risiedere entro i propri confini e il secondo accetta di collaborare per garantire il suo supporto allo Stato ottemperare ai suoi compiti riguardanti la sicurezza.

Altro elemento importante nella normativa italiana in materia di contrasto alla tratta di esseri umani è la legge 228/2003 che riguarda le Misure contro la tratta delle persone. Questa legge modifica e attualizza gli articoli 600, 601, 602 del Codice Penale, al fine di recepire in modo corretto le disposizioni del Protocollo Palermo, crea il Fondo per le misure anti tratta⁵ “(...) destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 2861⁶”

L'art.13 della legge 228/2003 istituisce un programma speciale per assistere le vittime di tratta o ridotte in schiavitù, nel quale si devono assicurare seppur in via transitoria adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria⁷.

Significativo in materia di assistenza alle vittime di tratta di esseri umani è anche il Decreto legislativo 24/2014 che recepisce la Direttiva 2011/36/UE. Questo modifica leggermente l'art 600 del Codice Penale e riscrive completamente l'art 601, aggiunge anche una modifica al Codice di Procedura Penale includendo speciali modalità di svolgimento dell'incidente probatorio anche per le vittime maggiorenne nel caso in cui queste ultime siano “in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede⁸”.

La modifica poteva essere estesa a tutte le vittime di reati di tratta e non solo a quelle con particolari vulnerabilità che lascia una certa discrezione nella valutazione stessa di quali siano queste vulnerabilità. Inoltre si è persa l'occasione di affermare uno dei principi fondamentali della Direttiva 2011/36/UE ovvero l'accesso al patrocinio delle spese dello Stato per le vittime prive di risorse economiche adeguate. L'art. 4 del d.lgs. 24/2014 afferma che nel caso di dubbio sulla minore età della vittima in questione, quest'ultima debba essere considerata minorenne per far sì che possa avere accesso immediato alle misure di accoglienza e prevede che venga eseguito un accertamento tramite una procedura multidisciplinare per determinare l'età “(...) 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 diplomatiche⁹”

Nel caso non fosse possibile tramite tale procedura determinare l'età della vittima, allora quest'ultima è da considerarsi minore. Altro articolo importante di tale decreto legislativo è l'art 8 che va a modificare

5 Legge 11 Agosto 2003 n. 228 Misure contro la tratta di persone, art. 12

6 Legge 11 Agosto 2003 n. 228 Misure contro la tratta di persone, art. 12 comma 3

7 Ivi, art. 13 comma 1

8 Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI, art. 3

9 D. Lgs. 24/2014 art. 4 comma 2

l'art 18 del Testo Unico sull'Immigrazione aggiungendo il comma *3-bis* che ha collegato i due programmi previsti per la protezione sociale, ossia l'art 18 del TUI e l'art 13 della legge 228/2003 disponendo un piano unico di emersione, assistenza e integrazione sociale suddiviso in due fasi. La prima fase consiste nell'assistenza tempestiva che ricalca l'intervento che prevede l'art 13 della legge 228/2003, mentre la seconda fase è più strutturata e ha lo scopo di creare un programma individuale per il recupero e l'integrazione sociale della persona. Ci sono comunque delle criticità, infatti anche se questo decreto legislativo dovrebbe recepire la direttiva 2011/36/UE, ciò non è avvenuto completamente. Non si è inserita la previsione di accesso a questo programma unico sin da quando si ha un ragionevole motivo per ritenere l'individuo vittima di tratta di esseri umani o di riduzione in schiavitù. Non è stato introdotto il periodo di riflessione e non è stata adottata una norma riguardante la sospensione del respingimento o del decreto espulsione previsto per il periodo di tempo di attesa del rilascio o del diniego del permesso di soggiorno per protezione sociale¹⁰.

Per la definizione del programma unico si deve aspettare il 16 maggio 2016 con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dà la Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei *cittadini di cui al comma 6-bis dell'art. 18 del d.lgs. 286/1998*, *vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18*, da realizzarsi tramite progetti che garantiscano in via emergenziale vitto, alloggio adeguato e assistenza sanitaria, per poi giungere ad un'assistenza indirizzata all'integrazione¹¹. I progetti del suddetto programma unico devono rispettare i principi generali di lavoro multi - agenzia, prevenzione della rivittimizzazione, creazione di percorsi personalizzati in base all'individuo mettendo in primo piano i suoi bisogni, la sua volontà e le sue potenzialità, nel rispetto del principio di non discriminazione¹².

L'art 6 risulta che riguarda il "Diritto di indennizzo delle vittime di tratta" ha anch'esso delle criticità dato che il sistema attuale non è sufficiente a garantire alla vittime il diritto di risarcimento. A questo fine destina le risorse del Fondo anti-tratta ma non prevede ulteriori finanziamenti e ciò rende poco attuabile la disposizione. Inoltre l'art. 6 dispone con l'aggiunta del comma 2-ter all'art.12 della L 228/2003 un indennizzo forfettario per ogni vittima pari a 1.500 euro stando però ai limiti delle disponibilità finanziarie del Fondo anti-tratta. L'indennizzo di base è uguale per tutte le vittime ma le loro storie sono diverse così come danni e traumi da loro subiti, la cifra poi risulta esigua.

Nell'art. 9 del d.lgs. 24/2014 vi è un'ulteriore modifica alla L. 228/2003, in specifico all'art.13, nel quale si dispone l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani, che avrebbe

10 ASGI, Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime in sostituzione della decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24, p. 6

11 D.p.c.m. 16 Maggio 2016 "Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18, art.1 comma 3

12 Ivi, art. 1 comma 4, 5

dovuto essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del D.lgs. 24/2014, ed è finalizzato a (...) *definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime.* Purtroppo l'emanazione di questo nuovo strumento è avvenuto con quasi due anni di ritardo, ossia il 26 Febbraio 2016.

L'art. 5 del decreto legislativo n 24 del 2014 concerne la formazione di operatori/trici che lavorano a contatto con le vittime di tratta di esseri umani, ma di fatto rimanda al Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani per la modalità e il target di soggetti che dovranno essere coinvolti.

L'art 10 infine riguarda le disposizioni di rinvio e si riferisce alle Amministrazioni per individuare le misure di coordinamento tra il sistema anti-tratta e il sistema d'asilo italiano, manifesta la necessità di dare allo straniero informazioni adeguate sia per quanto concerne la tratta che per la possibilità di fare domanda di protezione internazionale e in ultimo segnala come le Commissioni Territoriali, nei casi in cui si rilevassero durante l'istruttoria fattori riconducibili alla tratta di esseri umani o alla riduzione in schiavitù, debbano comunicare gli atti al Questore.

Nel contrasto alla tratta degli esseri umani non si può non menzionare il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018¹³, che come già detto è stato previsto dal decreto legislativo n. 24 del 2014 e che si prefigge di *definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime.*

Il piano ha l'obiettivo strategico di migliorare la risposta nazionale al contrasto della tratta conformandosi all'approccio europeo e unitario e ha anche un obiettivo operativo, ossia quello *di definire una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie.*

I due canali di azione sono:

1. *contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le Forze dell'Ordine*
2. *prevenzione e protezione delle vittime, affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale accreditato attraverso l'iscrizione nell'apposita II sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati¹⁴*

Il Piano si articola secondo le 5 priorità segnalate dalla Strategia UE tenendo conto delle quattro

13 Dipartimento delle Pari Opportunità, Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

14 Come previsto dall'articolo 52, comma 1, del Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione, D.P.R. 18 ottobre 2004, n.334.

direttrici (prevention, prosecution, protection, partnership):

1. Individuare, tutelare e fornire assistenza alle vittime della tratta
2. Incrementare la prevenzione della tratta di esseri umani
3. Rafforzare l'azione penale contro i trafficanti
4. Affinare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche
5. Ampliare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Per quanto riguarda le direttrici, la prima ovvero quella della prevenzione si esplica tramite la riduzione delle cause del fenomeno della tratta di esseri umani e la limitazioni dei danni causati da questo tramite campagne di sensibilizzazione coinvolgendo sia le comunità di migranti che il mondo delle imprese potenziando anche la cooperazione con gli organismi internazionali che si occupano di contrasto alla tratta.

La seconda direttrice concerne l'azione penale dando centralità al ruolo delle Forze dell'Ordine e all'Autorità Giudiziaria nel contrasto alla tratta di esseri umani ribadendo come necessaria la specializzazione dei Pubblici Ministeri e la formazione dei Magistrati in merito al fenomeno della tratta e al suo contrasto da parte della Scuola Superiore della Magistratura.

La terza direttiva segnala il compito di proteggere e assistere le vittime di tratta e grave sfruttamento tramite una celere identificazione possibile solamente se i soggetti incaricati sono adeguatamente formati anche per quanto riguarda i diritti e i percorsi percorribili delle vittime di tratta.

L'ultima direttrice riguarda la cooperazione con i paesi di origine della tratta e punta sul potenziare i rapporti istituzionali e con la società civile. Prevede inoltre iniziative di cooperazione per lo sviluppo con questi paesi grazie anche all'aiuto di organizzazioni internazionali.

Attualmente è in corso la stesura del nuovo Piano triennale nazionale d'azione anti-tratta 2019 e 2021, il 18 ottobre 2020 la Ministra per le Pari Opportunità e la famiglia Elena Bonetti ha comunicato che l'obiettivo più importante è la definizione del nuovo Piano Nazionale Anti tratta per il 2021, che dovrà tener conto del contesto emergenziale creatosi con l'epidemia da Covid-19, che ha determinato negativamente le situazioni delle persone vulnerabili¹⁵.

15 Dipartimento delle Pari Opportunità, 18 ottobre 2020, Giornata europea contro la tratta, Bonetti: entro l'anno nuovo Piano Anti tratta, <http://www.pariopportunita.gov.it/news/giornata-europea-contro-la-tratta-bonetti-entro-lanno-nuovo-piano-anti-tratta/>