

LA LEGISLAZIONE ITALIANA A TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA IN RELAZIONE AL RECEPIMENTO DELLA CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA DEL 16.05.05

La normativa italiana

Il fenomeno della tratta di esseri umani continua ad essere in espansione in Italia, con forme di sfruttamento diversificate.

Alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, anch'essa oggetto nel corso degli ultimi anni di continue trasformazioni sotto il profilo delle rotte, dell'organizzazione delle reti criminali e delle modalità di coercizione esercitate sulle vittime, si sono affermate altre forme di sfruttamento. Sono diventati oggi più evidenti i fenomeni del grave sfruttamento nell'ambito del lavoro, in particolare in alcuni settori produttivi, dello sfruttamento connesso ad attività illecite o mediante l'impiego nell'accattonaggio. Ancora molto poco visibili ma sicuramente esistenti, inoltre, le vicende di tratta a scopo di adozioni illegali internazionali e dei matrimoni forzati.

Il nostro ordinamento nazionale si è dotato da oramai quindici anni di un importante strumento di tutela delle vittime: l'art. 18 del Testo Unico Immigrazione, adottato con D.Lgs. 286/98.

L'art. 18 prevede la possibilità di rilascio di uno speciale permesso di soggiorno allo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento, quando vi sia pericolo per la sua incolumità per effetto del tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o delle dichiarazioni rese in un procedimento penale.

Il permesso di soggiorno per protezione sociale (oggi per motivi umanitari) può essere rilasciato sia in seguito ad una denuncia della vittima (c.d. percorso giudiziario, su proposta o previo parere del Procuratore della Repubblica) sia in assenza di questa (c.d. percorso sociale). Quest'ultima possibilità, di un "percorso sociale", costituisce l'aspetto più significativo e peculiare della norma, perchè lascia libera la persona sfruttata di non esporsi al rischio di ritorsione a seguito di denuncia.

Il permesso ha una iniziale validità di 6 mesi ma alla scadenza può essere rinnovato per motivi di

lavoro o di studio, consentendo così la completa e definitiva integrazione dello straniero nel contesto sociale.

La previsione del doppio binario, la non premialità dell'istituto, la garanzia di un completo e definitivo inserimento nel contesto sociale della vittima, rendono la norma contenuta nell'art. 18 una previsione unica nel panorama internazionale.

Per quanto riguarda la normativa in materia di tratta di esseri umani, con particolare riferimento alle norme sanzionatorie, con la legge n. 228/03 è stato riformulato l'art. 601 del codice penale, relativo alla tratta di persone, il quale prevede che *“chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù) ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha l'autorità sulla persona, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da 8 a 20 anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di un minore o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al ine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”*.

Per ciò che riguarda un intervento di sistema, l'Italia purtroppo non ha ancora oggi recepito la **direttiva europea 2011/36UE** (il cui termine di attuazione è scaduto il 6 aprile 2013) sebbene la recentissima legge di delegazione europea, n. 96 del 6 agosto 2013, all'art. 5 preveda un intervento legislativo del Governo in tal senso.

E' stata invece recepita la **direttiva europea 2009/52UE** relativa all'impiego di manodopera irregolare al cui interno vi sono importanti norme relative al “particolare sfruttamento” dei lavoratori migranti in condizione di irregolarità: il D.Lgs. 109 del 16 luglio 2012 ha introdotto nel Testo Unico Immigrazione alcune norme relative alle sanzioni a carico dei datori di lavoro (art. 22 comma 12bis D.Lgs. 286/98) e allo speciale permesso di soggiorno che può essere rilasciato ai lavoratori in presenza di alcune specifiche condizioni (art. 22 comma 12quater D.Lgs. 286/98).

La ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di

esseri umani

La Convenzione del Consiglio d'Europa, sebbene sia stata sottoscritta dall'Italia poco dopo la sua approvazione, è stata ratificata soltanto cinque anni dopo con la legge 108 del 2 luglio 2010. La legge tuttavia non contiene un articolato recante nuove norme che avrebbero potuto contribuire ad implementare il sistema a tutela delle vittime di tratta, ma si limita a contenere la clausola di rito afferente la "piena ed intera esecuzione" della Convenzione stessa. L'unica eccezione è costituita da limitate modifiche agli artt. 600 c.p., relativo al reato di riduzione o mantenimento in schiavitù (abrogazione del terzo comma), 601 c.p. relativo al reato di tratta di persone (abrogazione del secondo comma) e 602 c.p. relativo al reato di acquisto o alienazione di schiavi (abrogazione del secondo comma) e dall'introduzione dell'art. 602bis c.p. che disciplina alcune aggravanti di tali reati.

Dunque allo stato attuale:

- La definizione di "tratta di esseri umani" contenuta nell'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa non trova analogia disposizione nell'ordinamento italiano, in cui l'art. 601 c.p., così come riscritto in occasione dell'emanazione della L. n.228/03 sulla tratta degli esseri umani, sanziona il reato di "tratta di persone" recando una definizione della condotta criminale piuttosto complessa in termini di elementi oggettivi e soggettivi, con la conseguenza che tutt'oggi è un reato scarsamente contestato.

- Mancano nell'ordinamento italiano molte delle disposizioni della Convenzione volte alla prevenzione del crimine della tratta ed alla protezione e promozione dei diritti delle vittime, tra cui assumono particolare rilievo:

- **L'art. 10**, relativo all'identificazione delle vittime, con particolare riferimento:
 1. all'obbligo imposto agli Stati di adottare misure volte all'identificazione in collaborazione con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno,
 2. al divieto di allontanamento di persone per le quali si abbia ragionevole motivo di ritenere che siano vittime di tratta,

3. alle disposizioni a tutela dei minori

- **L'Art. 13**, che disciplina il c.d. "periodo di riflessione". Nonostante anche la direttiva 2004/81 UE preveda analogo istituto, non è presente nel nostro ordinamento una espressa disposizione che preveda il periodo di riflessione. La mancanza di tale istituto assume particolare rilevanza sotto il profilo della possibilità di adottare provvedimenti di espulsione, anche in virtù del fatto che la disciplina italiana contiene norme piuttosto rigide in proposito (in particolare per ciò che attiene la diretta esecutività delle espulsioni, il periodo di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione - fino a 18 mesi - e la previsione di cui all'art. 10bis del Testo Unico Immigrazione, norma introdotta nel 2009 che prevede il reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio).
- **L'art. 15**, che prevede l'indennizzo e il risarcimento legale. L'Italia ha recepito solo parzialmente la direttiva 2004/80UE relativa all'indennizzo delle vittime di reato e non ha introdotto alcun fondo statale a ciò dedicato. Non è previsto inoltre il diritto all'assistenza legale gratuita se non a coloro che dimostrino di non avere sufficienti redditi.
- **L'art. 26**, che prevede la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite quando ne siano state costrette. Una simile previsione, oltre ad assumere rilievo per quelle fattispecie suscettibili di rientrare nell'ambito della tratta a scopo di sfruttamento in attività illecite, risulterebbe molto utile ogniqualvolta si verifichi la necessità di assistere persone che siano state vittime di vicende di grave sfruttamento e che si vedano contestare i reati connessi alla presenza irregolare sul territorio quale quello previsto dall'art. 10bis del D.Lgs. 286/98 o quelli connessi alle false generalità o ai documenti di identità.
- **L'art. 28** della Convenzione nella parte in cui stabilisce che debbano essere adottate misure legislative o altre misure necessarie per offrire una protezione effettiva non soltanto alla vittima stessa ma anche, dove necessario, ai membri della sua famiglia: sebbene il sistema di tutela delle vittime di tratta esistente in Italia sia efficace, sono

evidenti i limiti di un intervento finalizzato a fornire assistenza e protezione alle vittime stesse quando nella gran parte dei casi (soprattutto nel caso delle donne nigeriane vittime di sfruttamento sessuale) queste temono ritorsioni nei confronti della famiglia rimasta nel paese di origine.

-Rispetto a tali mancanze, che costituiscono gli aspetti più rilevanti ed evidenti della carenza nell'ordinamento italiano di alcuni importanti principi sanciti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, deve comunque rilevarsi che altri erano già preesistenti alla Convenzione stessa. In particolare:

- La disposizione contenuta **nell'art. 14** della Convenzione, che prevede un doppio binario per il rilascio del titolo di soggiorno, è di fatto già presente nel nostro ordinamento, prevedendo l'art. 18 TU Immigrazione, come già detto, la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno anche indipendentemente dalla denuncia nei confronti degli sfruttatori.
- Anche le misure di assistenza alle vittime di tratta previste dall'**art. 12** della Convenzione possono dirsi riconosciute in Italia mediante i programmi di assistenza e integrazione sociale realizzati dagli enti pubblici e del privato sociale previsti dall'art. 18 del Testo Unico Immigrazione (e nel dettaglio dall'art. 27 del suo regolamento di attuazione, DPR 394/99) e dall'art. 13 della L. 228/13 (e nel dettaglio dal regolamento di attuazione adottato con DPR 237/05).
- Analogamente, rispetto a quanto previsto dall'**art. 16** della Convenzione, in Italia esistono programmi di ritorno volontario assistito gestiti dal Ministero dell'Interno che prevedono dei canali privilegiati per le vittime di tratta che desiderino fare ritorno nel paese di origine.
- Relativamente a quanto previsto dall'**art. 29** della Convenzione, il Decreto Legislativo 286 del 1998 ha introdotto la Commissione per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e

grave sfruttamento, istituzione presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse necessarie per i progetti di protezione sociale realizzati dagli enti sul territorio nazionale. La Commissione non è tuttavia organismo dotato di indipendenza, così come sarebbe richiesto dalla Convenzione.

Le problematiche maggiormente rilevanti in Italia

Sarebbe sicuramente auspicabile un'implementazione del sistema nazionale antitratta mediante il completo recepimento delle norme contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa, in particolare di quelle sopra segnalate.

Inoltre sussistono allo stato attuale alcune problematiche relative alla corretta interpretazione della normativa esistente che di fatto pongono dei seri limiti alla effettiva tutela dei diritti delle vittime di tratta.

In particolare, nonostante nel corso degli anni il Ministero dell'Interno abbia fornito chiarimenti relativamente alla corretta interpretazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98, persistono nella prassi notevoli difficoltà al rilascio dello speciale permesso di soggiorno:

- a) Le singole Questure si riservano ampi margini di discrezionalità nella valutazione dei presupposti previsti dalla norma per la concessione del titolo di soggiorno, con la conseguenza che c'è una prassi molto diversificata sul territorio italiano.
- b) Vi è una persistente tendenza delle Autorità a prediligere il percorso giudiziario anziché quello sociale, tant'è che spesso le questure non ricevono le domande di permesso di soggiorno nel caso in cui lo straniero non renda formale denuncia contro i propri sfruttatori.

In tale contesto assume **particolare rilevanza la formazione dell'Autorità Giudiziaria e del personale di Pubblica Sicurezza (così come in effetti previsto dall'art. 10 della Convenzione)**, ancora purtroppo poco diffusa.

Ulteriori problematiche nell'applicazione della norma si riscontrano nel procedimento di rinnovo e di conversione del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 T.U.

Risulta infine ancora poco esplorata la possibilità di applicare l'art. 18 TU ai casi di grave sfruttamento in ambiti diversi da quello sessuale. Negli ultimi anni comunque sono aumentate le richieste di permesso di soggiorno anche in tali ambiti e sono stati rilasciati permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale quasi esclusivamente in seguito a denuncia della vittima, dunque attraverso il percorso giudiziario.

Per ciò che attiene l'ambito dello **sfruttamento nell'ambito del lavoro**, la nuova normativa introdotta dal D.Lgs. 109/12 (che ha modificato l'art. 22 del TU 286/98) poiché molto recente, non consente di fare un bilancio obiettivo, sebbene la modalità con cui sono state costruite le norme induce a ritenere che l'applicazione delle stesse sarà molto difficile. Infatti, le circostanze nelle quali è previsto il rilascio dello speciale permesso di **soggiorno** in favore dei **lavoratori** non corrispondono alle situazioni che realmente assumono le **caratteristiche dello sfruttamento lavorativo**, con ciò vanificando la finalità della normativa.

Ad esempio, la norma subordina il rilascio del permesso di soggiorno solo in presenza di "particolare sfruttamento lavorativo", non offrendo alcun criterio per determinare la "particolarità" dello sfruttamento, così lasciando al Procuratore della Repubblica o al Questore la valutazione discrezionale. Inoltre il nuovo art. 22 non esplicita se, alla conclusione del processo penale a carico del datore di lavoro sfruttatore, il permesso di soggiorno possa essere rinnovato. Conseguentemente vi è il rischio che, nell'incertezza, il lavoratore straniero non denunci il datore di lavoro.

Per ciò che attiene la **tutela delle vittime in ambito giudiziario** si segnala la scarsa contestazione, nei procedimenti penali, dell'art. 601 c.p. anche a causa della sua formulazione complessa e il numero estremamente ridotto di risarcimenti dei danni patiti dalle vittime anche a causa dell'assenza di un sistema effettivo di indennizzo, anche eventualmente attraverso l'istituzione di un Fondo statale a ciò dedicato.

Infine negli ultimi anni, a fronte del costante lavoro delle organizzazioni che offrono tutela e assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento, si è assistito ad un crescente **disinteresse delle istituzioni nei confronti di questo tema** e ad un depotenziamento del sistema che invece contribuisce a prevenire e contrastare i fenomeni di sfruttamento dell'immigrazione irregolare. Occorre invece ripristinare gli organismi di controllo e monitoraggio del fenomeno e consentire agli enti del pubblico e del privato sociale che da anni realizzano i programmi di protezione a tutela delle vittime di continuare ad offrire i loro servizi mediante un adeguato sostegno strutturale e finanziario.