

# **REPORT NAZIONALE ITALIA**

## **Safer Path**

System Action for the Empowerment of Refugees and  
Protection against Trafficking in Human Beings  
HOME/2009/ERFX/CA/1044

Il presente report è stato realizzato nell'ambito del progetto “*Safer Path - System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings*” (cod. HOME/2009/ERFX/CA/1044) con il contributo del Fondo Europeo per i Rifugiati della Commissione Europea (Directorate General for Home Affairs).

Il progetto, in fase di implementazione, è realizzato dall'Associazione On the Road, in partenariato con l'Associazione spagnola ACCEM e l'associazione francese ALC. La metodologia della presente ricerca rappresenta un contributo della London School of Hygiene & Tropical Medicine.

*Il report riflette esclusivamente il punto di vista dell'autore e la Commissione Europea non potrà in alcun modo essere ritenuta responsabile per qualsivoglia utilizzo delle informazioni ivi contenute.*

Autrice: Stefania Scodanibbio

Editing a cura di Luigia Belli e Oriana De Caro

Impaginazione a cura di Stefania Torquati

Il report, comprese tutte le sue parti, è tutelato dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione.

# Indice

Premessa, di <i>Vincenzo Castelli</i> .....	pag. 5
<b>1. Quadro legislativo nazionale sulla tratta degli esseri umani e richiesta di protezione internazionale .....</b>	<b>” 7</b>
1.1 Quadro legislativo sulla tratta di esseri umani.....	” 7
1.1.1 La tratta degli esseri umani: cenni storici.....	” 7
1.1.2 L’art 18 del T.U. 286.....	” 8
1.1.3 Criticità.....	” 10
1.1.4 Smuggling e Trafficking .....	” 11
1.2 Il quadro legislativo in materia di protezione internazionale.....	” 14
1.2.1 Il diritto d’asilo .....	” 14
1.2.2 Il diritto d’asilo in Italia .....	” 16
1.2.3 La recente normativa in Italia .....	” 21
1.2.4 Le direttive europee recepite dall’Italia .....	” 21
1.2.5 Il sistema rifugiati in Italia: dal volontariato allo SPRAR ...	” 25
1.3 Un confronto tra rifugio e tratta .....	” 26
<b>2. La procedura di identificazione delle persone trafficate e dei richiedenti asilo .....</b>	<b>” 35</b>
2.1 Le diverse parti interessate coinvolte nell’identificazione e nell’assistenza delle persone trafficate e delle persone richiedenti protezione internazionale.....	” 35
2.1.1 Indicatori di tratta e traffico .....	” 35
2.1.2 Protocolli di identificazione per vittime di tratta .....	” 36
2.2 Il processo di identificazione del richiedente e titolare di protezione internazionale .....	” 38
2.3 Conclusioni .....	” 45
<b>3. Panoramica sulle statistiche relative alla possibile correlazione tra richiedenti asilo e vittime di tratta .....</b>	<b>” 47</b>
3.1 I flussi in Europa e in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale .....	” 47
3.2 Le nazionalità più rappresentate in Italia dei rifugiati e dei richiedenti asilo.....	” 50

3.3 Le frontiere d'ingresso .....	”	52
3.4 L'entità del fenomeno della tratta .....	”	53
<b>4. Principali caratteristiche dei casi di richiedenti e titolari di protezione internazionale basate su motivi traffico.....</b>	<b>”</b>	<b>55</b>
4.1 Le politiche di sostegno ai diritti delle donne .....	”	55
4.2 Il sistema SPRAR e le donne .....	”	56
4.3 Uno studio di caso: la questione nigeriana.....	”	57
<b>Conclusioni.....</b>	<b>”</b>	<b>65</b>
<b>Raccomandazioni .....</b>	<b>”</b>	<b>69</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>”</b>	<b>71</b>
<b>Appendici .....</b>	<b>”</b>	<b>73</b>

## Premessa

Il pianeta delle migrazioni ha modificato negli ultimi decenni le fenomenologie ed i gruppi sociali, gli spazi e le infrastrutturazioni sociali, le aree di scorrimento e flusso, le comunità locali, i quartieri ed i luoghi di aggregazione, i servizi e la loro possibile accessibilità.

I gruppi migranti hanno portato con sé una serie di variabili dissonanti che hanno modificato saperi, paradigmi e percorsi. Ci riferiamo all'interculturazione, alle culture migranti e delle minoranze etniche, alla valorizzazione del sud e delle periferie non solo geografiche, ma anche mentali. Ci riferiamo alla costruzione di nuovi paradigmi incentrati sul femminile (grande e, a volte, univoca risorsa della cura, sia al sud che al nord), sull'adolescente/giovane (che supera la cristallizzazione del vecchio e del conservativo che attanaglia la nostra società occidentale) che rappresenta, di fatto, una grande fetta della popolazione migrante che arriva nelle nostre coste europee.

Ci riferiamo a persone che mettono in gioco le proprie radici, la loro rete familiare e di vicinato, i loro pochi risparmi, le piccole sicurezze per scommettere su un futuro diverso e, magari, migliorativo della propria esistenza nel paese d'origine.

Molti di questi migranti si scontrano con dissonanze davvero difficili da declinare in maniera piana. Ci riferiamo alla costruzione di concettualizzazioni a volte demagogiche ed ideologiche: ad esempio, termini quali "clandestino", "illegale", "extracomunitario", etc.

Tutti questi termini hanno radici meta-linguistiche che minano alla base le relazioni tra persone. Ci riferiamo al tema dei diritti, della relazione e reciprocità, cooperazione, valorizzazione della diversità.

All'interno di questa fatica, che diventa molto spesso prevaricazione, intolleranza, razzismo, si aprono pagine inquietanti che attentano l'essenza stessa della persona (migrante).

Ci riferiamo alla tratta di persone a fini di sfruttamento sessuale e lavorativo, alla mancanza di tutela dei diritti elementari delle persone (anche migranti, ma non solo), alla marginalizzazione dei gruppi migranti.

A partire da queste situazioni, sulla pelle delle persone migranti si depositano al contempo status diversi: essere vittima di tratta, magari rifugiata e richiedente asilo, illegale ovviamente, disoccupata senza dubbio, fragile e ricattabile sempre.

Ecco, allora, la necessità di costruire interventi ed azioni tipologiche che siano in grado di offrire spazi di accoglienza, luoghi di tutela dei diritti delle persone migranti, percorsi di inclusione sociale e di cittadinanza sociale.

Molto spesso tali percorsi (ad esempio, programma specifico per vittime di tratta o progetto SPRAR per persone rifugiate e richiedenti asilo) sono stati fortemente specializzati in forma univoca, senza cogliere la sempre più evidente correlazione e connessione tra mondi differenti ma sempre più integrati e tangenziali.

Il nostro lavoro di campo (lavoro di strada, interventi di accoglienza e presa in carico, formazione ed inserimento socio-lavorativo) rivolto al contempo a vittime di tratta e rifugiati e richiedenti asilo ci fa cogliere la necessità di lavorare sempre di più sull'integrazione dei percorsi (di accoglienza, di presa in carico, di autonomizzazione, di cittadinanza) che, in estrema sintesi, operano su un unico grande obiettivo: rendere le persone migranti autonome, protagoniste della propria vita, padroni del proprio futuro.

In tal senso, ci sembra davvero interessante il lavoro di ricerca che il presente progetto (*Safer Path*) vuole declinare e mettere in campo per cogliere le dissonanze, le consonanze, i possibili segmenti correlabili, certi che a volte i nostri gruppi target possano vivere al contempo entrambe le problematiche di marginalizzazione e di messa in discussione dei loro diritti.

*Vincenzo Castelli*

*Presidente Associazione On the Road*

# 1. Quadro legislativo nazionale sulla tratta degli esseri umani e richiesta di protezione internazionale

## 1.1 Quadro legislativo sulla tratta di esseri umani

### 1.1.1 La tratta degli esseri umani: cenni storici

Il fenomeno della tratta di persone è, a tutti gli effetti, una forma di *schiaavitù moderna*<sup>1</sup>, perché, seppure diversa nella concezione, tuttavia ne mantiene l'essenziale valore economico: è un mercato inferiore soltanto al traffico di stupefacenti e di armi<sup>2</sup>. La schiavitù storica si basava su un'esigenza di lavoro servile; oggi, invece, la domanda è più ampia e differenziata: si va, infatti, dallo sfruttamento sessuale, al lavoro forzato, all'utilizzo di manodopera più disponibile, meno costosa e meno garantita, fino all'ingaggio nella manovalanza criminale (furti, scippi, accattonaggio o traffico e spaccio di droga). E, nel processo di globalizzazione, le spinte di domanda e offerta rendono questo un processo inesauribile.

È stato segnalato, inoltre, un forte aumento dei paesi di provenienza delle vittime<sup>3</sup>. I nuovi schiavi provengono da paesi poveri che hanno subito modifiche improvvise e inattese delle condizioni di vita a causa di eventi bellici, rivoluzioni politiche o mutazioni economiche, con conseguenti e profonde trasformazioni sociali.

Questa evidenza<sup>4</sup> sovverte la rappresentazione comune immigrato clandestino = criminale ed esplicita una realtà molto diversa: immigrato clandestino = vittima di gravissimi reati. A fare la differenza tra l'essere

---

1. AA.VV., *Forced Labour and Human Trafficking, Casebook of Court Decisions*, ILO, Ginevra, 2009.

2. Comitato di Coordinamento delle azioni di governo contro la tratta (a cura di), *Verso la costruzione di un piano nazionale antitratta*, Dipartimento per i Diritti e per le Pari Opportunità, Roma, 2008.

3. F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Evoluzioni del fenomeno e ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007. La ricerca rivela che, a fronte delle 11.226 vittime nel nostro paese dal 2000 al 2006, di cui 619 minori, nella realtà l'incidenza del fenomeno è molto più ampia.

4. S. Palidda, "Polizia e immigrati: un'analisi etnografica", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1999.

umano e altri tipi di merce è la volontà e l'uso di parola, quindi, è necessario controllare l'essere umano attraverso la violenza, l'inganno, il ricatto. Il trafficante, per reificare la vittima, la deve svuotare della dignità e dei diritti<sup>5</sup>, equiparandola ad una qualsiasi merce.

La costante mutevolezza del fenomeno tratta (in tempi rapidi cambiano i soggetti, i flussi, i mezzi e le destinazioni) e la flessibilità sorprendente con cui le organizzazioni criminali si adattano alle legislazioni preventive e repressive degli Stati, non permettono di individuare e definire con precisione l'entità numerica del fenomeno, ma lasciano solo ipotizzare alcune stime sui dati internazionali riguardanti la tratta e le modalità utilizzate dalle organizzazioni criminali nella prassi.

*“I Protocolli Addizionali delle Nazioni Unite<sup>6</sup>, allegati alla Convenzione di Palermo, sembrano possedere queste caratteristiche sia in relazione al fenomeno del traffico di migranti, sia in merito alla tratta di persone, in quanto, nell'individuare le figure del “trafficking in persons” e dello “smuggling of migrants”, si basa su una definizione delle fattispecie precisa e nello stesso tempo ampia (e quindi flessibile); ma soprattutto, tali definizioni dovrebbero avere la prerogativa di essere universalmente riconosciute e di costituire la base permanente per l'esatto studio del fenomeno e per la pianificazione di coordinate ed integrate azioni di contrasto”<sup>7</sup>.*

In Italia esiste una legge specifica di tutela e presa in carico delle vittime di questo reato: l'art 18 del TU 286.

### **1.1.2 L'art. 18 del T.U. 286/98**

In Italia, il legislatore è stato precursore, in ambito internazionale, nell'affermare normativamente il principio di protezione delle vittime e di

---

5. L'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (UNHCR), in *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York, 2002.

6. Precisamente il Protocollo Addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini e quello per combattere il traffico di migranti, via mare e via aria.

7. D. Mancini, *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 31.



promozione dei loro diritti<sup>8</sup> con l'introduzione dell'art.18 del Decreto Legislativo 286/1998 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

L'articolo prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione (comma 1).

Sono previsti due "percorsi"<sup>9</sup>: uno giudiziario, nel caso in cui la vittima denunci lo sfruttatore, e uno sociale, che può essere concesso anche senza denuncia, solo dimostrando la condizione di sfruttamento e pericolo in cui la vittima si trova. Il permesso di soggiorno per protezione sociale ha durata di sei mesi, è rinnovabile per un anno e può essere convertito in un permesso per motivi di studio o di lavoro.

In realtà, il nostro ordinamento contiene una serie di norme rispondente alla logica del contrasto della tratta nell'ottica del rispetto dei diritti umani delle persone trafficate. Superando, dunque, la logica premiale e di scarsa efficacia (dell'art. 5 del d.l. 13 settembre 1996, n. 477), il legislatore, con l'art 18 ha applicato gli strumenti normativi internazionali, coniugando il rafforzamento delle azioni repressive del traffico di persone e la tutela dei diritti delle vittime<sup>10</sup>. Il percorso di protezione sociale, infatti, oltre ad essere uno strumento di lotta contro lo sfruttamento delle persone straniere e della tratta di esseri umani, rappresenta un esempio della vantaggiosa interrelazione tra le forze dell'ordine e le organizzazioni no profit e i servizi sociali. Infatti le diverse competenze, attitudini, e modalità operative contri-

---

8. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa (Varsavia 2005) hanno firmato una Convenzione sull'azione contro il traffico di persone con l'obiettivo di combattere il traffico, nazionale o internazionale, basandosi su principi dei diritti umani e assenza di discriminanti nell'attenzione alla protezione delle vittime.

9. M.G. Gianmarinaro, Gianmarinaro M.G., *L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del d.lgs. n. 268/98*, in Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, 2002.

10. M.G. Gianmarinaro, "Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 del t.u. sull'immigrazione", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, 1999; V. Tola, *La tratta di esseri umani: esperienza italiana e strumenti internazionali*, in *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 2000.

buiscono in modo sostanziale alla realizzazione di un obiettivo comune: la tutela delle vittime e la repressione del crimine. La norma in questione presenta aspetti assolutamente peculiari e rappresenta un modello in ambito europeo, perché afferma una speciale disciplina per la protezione di persone vittime di violenza e coinvolte nello sfruttamento grave<sup>11</sup>.

### 1.1.3 Criticità

La normativa incontra, a distanza di anni dalla sua pubblicazione, ancora difficoltà nella interpretazione e applicazione, con un andamento disomogeneo nella sua applicazione, come più volte denunciato dalle organizzazioni che si occupano di tratta. In alcuni casi, per esempio, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari è subordinato alla denuncia, con un'evidente sottovalutazione dei requisiti della "violenza e grave sfruttamento" e del "pericolo grave, attuale e concreto"<sup>12</sup>; inoltre, anche quando viene riconosciuto il permesso, i tempi per il suo rilascio sono esageratamente lunghi.

A sostenere la legittimità del percorso sociale, tuttavia, nonostante le difficoltà interpretative, ci sono studi che sostengono la centralità del ruolo della vittima per il buon esito processuale delle vicende di traffico e tratta, le cui dichiarazioni sono di primaria importanza<sup>13</sup>.

*“L'applicazione del nostro art. 18, che ha consentito l'accertamento giudiziario - altrimenti impossibile - di condotte gravissime, l'individuazione degli autori di esse e la loro condanna, ha dimostrato una volta in più l'ef-*

---

11. La vittima, se supportata da un ente accreditato (pubblico o privato), può accedere al programma di protezione sociale anche senza bisogno di denuncia, purché la stessa corra un pericolo grave e attuale (per sé o per la propria famiglia).

12. Avvocati M. Manente, G. Talarico dell'Associazione On the Road.

13. Sull'argomento si vedano AA.VV., *Articolo 18. Tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità. L'Italia e gli scenari europei - rapporto di ricerca* - On the Road Edizioni, Martinsicuro (TE), 2002; relazione di M.G. Gianmarinaro in AA.VV., *Stop Tratta, Atti del convegno internazionale*, On the Road Edizioni, Martinsicuro (TE), 2002. *Stolen Smiles: Rapporto di ricerca sulle conseguenze psico-fisiche di donne e adolescenti vittime di tratta in Italia*, 2006 sul sito [www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it).

*ficacia, nel contrasto al crimine organizzato, degli strumenti di indagine e dei moduli investigativi legati a forme premiali di collaborazione, che consentono l'acquisizione a fini probatori di specifici elementi conoscitivi delle vicende delittuose, con la forza del racconto di chi le ha vissute in prima persona. Ma il valore aggiunto di questa norma è il superamento della visione strettamente premiale (tipica del sistema dei collaboratori di giustizia) e la pianificazione di un intervento pubblico di reintegrazione e valorizzazione dei diritti fondamentali delle persone*<sup>14</sup> (Mancini, pag. 79).

### 1.1.4 Smuggling e Trafficking

L'atteggiamento protezionistico dei confini ha contribuito a rafforzare la criminalità organizzata, che ha investito sempre più nella gestione illegale dei flussi migratori, proponendo vere e proprie agenzie di trasporto illegali, che dietro adeguato compenso garantiscono, a chi si trova nella necessità di abbandonare il proprio paese, il trasferimento verso paesi industrializzati. Inoltre, da tempo<sup>15</sup>, si era evidenziato il processo di complessizzazione e di trasformazione sia del traffico di migranti (*smuggling*) che della tratta (*trafficking*), con un'evoluzione anche tra gli attori: infatti a gestire la tratta non sono più singoli *imprenditori*, ma un network in grado di agire in più paesi, di spostare persone e merci, di attivare appoggi logistici e collegamenti transnazionali<sup>16</sup>, mantenendo ben protetti i vertici delle organizzazioni<sup>17</sup>. Il *migrante clandestino*, una volta che si affida allo smuggler, non ha più potere decisionale né della sua vita, né del suo destino. La meta può essere qualsiasi paese, perché la frontiera di ingresso può cambiare per moti-

---

14. D. Mancini, *Traffico di migranti e tratta di persone*, Franco Angeli, Milano, 2008.

15. Conferenza Internazionale sulla tratta degli esseri umani, 2007, Roma, nell'ambito del progetto Agis (Save the Children) e in coll. Equal-Osservatorio Tratta (Ass. On the Road).

16. cfr. Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XIV legislatura, *Relazione sul traffico degli esseri umani*, Sen. T. De Zulueta, doc. XXIII, n. 49 del 5 dicembre 2000; F. Spiezia, F. Frezza, N.M. Pace, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani*, Giuffrè Editore, Milano, 2002.

17. Transcrime (a cura di), *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, Ministero della Giustizia, Roma, 2004.

vi di opportunità e di sicurezza. A volte, *abroad* può essere persino il paese di transito, visti, in alcuni casi, i tempi di permanenza lunghissimi. Per traffico (*smuggling of migrants*)<sup>18</sup> si intende la risposta alla domanda di emigrazione, soddisfatta, dietro compenso, da organizzazioni criminali internazionali che garantiscono al richiedente un ingresso per vie illegali in Italia o nel paese di destinazione prescelto dal migrante.

Per tratta (*trafficking*) si intende, invece, lo sfruttamento di esseri umani, in particolare donne e bambini, che, rapiti o adescati con l'inganno nei loro paesi d'origine, vengono poi venduti come schiavi da organizzazioni criminali internazionali. Il trafficking si fonda sulla compravendita e consiste nello spostamento di una persona, contro la sua volontà, dal luogo di origine a un altro, al fine di sfruttarne il lavoro o il corpo.

Tratta e traffico sono fenomeni diversi, che spesso tendono a confondersi a causa dei loro labili confini. Può accadere, infatti, che un episodio di traffico si trasformi, *in itinere*, in tratta, oppure che gli imprenditori siano gli stessi e, quindi, le vie di trasporto coincidano in tutto o in parte, come per lungo tempo è accaduto in Albania<sup>19</sup>.

Dato che i percorsi illegali coincidono e spesso coincidono anche gli imprenditori, può accadere che una persona, soprattutto se soggetto vulnerabile, acquisti un servizio di trasferimento illegale e che, durante il percorso o una volta arrivata al paese di destinazione, diventi oggetto di tratta con finalità di sfruttamento. In tal caso, si configura un'ipotesi di *trafficking*, piuttosto che di semplice *smuggling*.

Inoltre, i due fenomeni vengono confusi anche nella percezione dell'opinione pubblica che, difficilmente, distingue la figura della persona trafficata da quella dell'immigrato irregolare e, altrettanto difficilmente, attribuisce alla prima il ruolo di vittima, etichettandola tout court come prostituta.

Un altro elemento di differenziazione è il dato temporale: mentre, nei casi di traffico, il rapporto tra il migrante e il soggetto criminale si esaurisce generalmente nel tempo necessario a compiere il trasporto, nella

---

18. Definizione del relativo Protocollo addizionale della Convenzione ONU del dicembre 2000 di Palermo.

19. I porti di Valona e Durazzo in Albania hanno costituito per molti anni la base di partenza per vittime di tratta o semplici clienti del servizio di trasferimenti illegali.

tratta il rapporto non ha una durata prestabilita e solitamente tende a durare, come nel caso di indebitamento, fino all'estinzione dello stesso o addirittura a tempo indeterminato, come nei casi di rapimento o di inganno. Infine, se nel caso del *trafficking* c'è preoccupazione per il *buon fine*, ovvero lo schiavista ha tutto l'interesse che il carico su cui ha investito arrivi in buone condizioni sulle piazze di sfruttamento, non è così per i trafficanti (*smugglers*), che spesso abbandonano il carico umano per non essere intercettati dalle Forze dell'Ordine, come accade molto spesso tra le coste africane e quelle italiane.

Riassumendo, le caratteristiche che distinguono e differenziano la tratta di persone dal traffico di migranti sono le seguenti:

ELEMENTI	TRAFFICO DI MIGRANTI	TRATTA
Tipo di crimine	Crimine contro lo Stato. Violazione delle Leggi sull'immigrazione e/o sull'ordine pubblico. Il reato di traffico di migranti di per sé non comporta la commissione di reati a danno dell'immigrato introdotto illegalmente nel paese.	Crimine contro la persona. Violazione dei diritti umani. La persona trafficata è vittima di coercizione e sfruttamento, reati che impongono allo Stato di adempiere ai suoi obblighi di tutela dei diritti umani e, quindi, di trattare la persona trafficata come una vittima di reato.
Perché lo combattiamo?	Per proteggere la sovranità dello Stato	Per proteggere i diritti umani degli individui.
Relazione: "contrabbandiere"/"c ontrabbandato e traf ficate trafficato	Commerciale: il rapporto tra il "contrabbandiere" e la persona immigrata termina nel momento in cui la frontiera viene attraversata e il pagamento viene corrisposto.	Sfruttamento: il rapporto tra trafficante e persona trafficata continua anche dopo aver raggiunto il luogo di destinazione al fine di massimizzare i profitti economici e/o altri vantaggi derivanti dallo sfruttamento a beneficio del trafficante.
Obiettivo	Movimento organizzato di persone per ragioni di profitto economico.	Trasporto/reclutamento organizzato e sfruttamento (continuo) della persona trafficata per trarne profitti economici.
Attraversamento illegale delle frontiere	L'attraversamento illegale delle frontiere è un elemento costitutivo del reato.	Non è richiesto l'attraversamento illegale o meno delle frontiere.
Consenso	L'immigrato acconsente all'attraversamento illegale della frontiera.	Non c'è consenso o il consenso iniziale diventa irrilevante a causa dell'uso della forza o della coercizione, in qualsiasi fase del percorso di tratta, a danno della persona trafficata.

Fonte: ICMPD et al., *Modulo formativo pilota - Formazione di sensibilizzazione sulla tratta di esseri umani rivolta alle forze dell'ordine, alla polizia di frontiera e doganale degli Stati membri e degli Stati candidati*, Vienna, 2005, p. 17.

## 1.2 Il quadro legislativo in materia di protezione internazionale

### Premessa

La normativa sul tema dell'asilo non si è mai sviluppata in modo coerente in Italia, ma su una serie di successivi interventi legislativi tesi a modificare le disposizioni date e fondamentalmente improntati all'emergenza immigrazione<sup>20</sup>. Nonostante i cambiamenti intervenuti, per regolare l'intera materia d'asilo e apportare un miglioramento sostanziale alla situazione dei rifugiati e richiedenti asilo, si vede sempre più necessaria una legge organica - l'Italia è ancora l'unico tra i paesi dell'Unione Europea a non averne una - che garantisca a quanti chiedono protezione in Italia l'accesso ad un sistema strutturato e funzionale per la loro protezione, assistenza ed integrazione, e che riduca le difficoltà operative per le amministrazioni locali, il volontariato, le forze di polizia e tutti gli operatori del settore. Oltre alle lacune di carattere legislativo, in Italia continuano a mancare politiche organiche e un sistema nazionale di accoglienza, protezione e integrazione adeguato alle necessità.

### 1.2.1 Il diritto d'asilo

#### *Cenni storici*

Il diritto d'asilo, come oggi lo conosciamo, affonda le sue radici in un istituto giuridico antichissimo. Da sempre esiste il diritto d'asilo: il diritto greco, romano, ebraico e, successivamente, persino nel diritto canonico, un criminale comune si sarebbe potuto rifugiare in un luogo sacro garantendosi, così, l'incolumità. Con l'affermarsi dello Stato

---

20. Alcuni flussi hanno investito il nostro paese in corrispondenza di crisi internazionali, per esempio: l'ondata di profughi nel '90 e '91, a seguito della crisi albanese; dalla Somalia, partita durante gli anni '80 e che ha avuto il suo picco nel '92 ed infine dalla Ex Jugoslavia prima e Kosovo dopo, durante la seconda metà degli anni '90.

moderno, iniziò a formarsi un nuovo istituto: non si cerca più asilo in luoghi sacri del territorio, bensì all'esterno del proprio paese (in risposta al "monopolio di Autorità", che gli stati pretendevano di avere su persone e cose presenti entro i confini territoriali). In questo modo, continuava a garantirsi il diritto di asilo ai criminali comuni, mentre veniva negato agli oppositori politici. Esisteva, infatti, un accordo tra le Monarchie in base al quale veniva punito ogni tentativo di sovversione e opposizione al principio di autorità assoluta dello Stato.

È, poi, con l'affermarsi delle idee illuministe e con la rivoluzione francese che l'istituto dell'asilo si definisce come quello che oggi conosciamo: "*il popolo francese concede asilo agli stranieri e ai banditi dalla loro patria a causa della libertà e lo rifiuta ai tiranni*" (art. 120 Costituzione giacobina 1793). Ma è solo nel '900 che la nascente comunità internazionale si trova a fronteggiare l'esodo di intere popolazioni costrette alla fuga da persecuzioni sistematiche ed organizzate. Dal 1920, infatti, viene firmata una serie di Convenzioni Internazionali finalizzata ad assicurare, di volta in volta, protezione alle vittime di specifiche persecuzioni (si pensi agli armeni, russi, assiri, turchi, tedeschi, austriaci). Tuttavia, per avere uno strumento giuridico che si occupi dei rifugiati in un'ottica più generale, bisogna attendere la costituzione, nel 1950, dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, e la firma, nel 1951, della Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati, che resta ancora oggi il principale strumento giuridico internazionale cui fare riferimento in materia di diritto di asilo.

### ***La convenzione di Ginevra***

Nella convenzione di Ginevra viene riconosciuto rifugiato colui che, trovandosi fuori dal suo paese non voglia o possa farvi ritorno perché teme, a ragione, di subire persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche e/o credenze religiose. Invece, non può essere riconosciuto rifugiato colui che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ovvero un grave crimine di diritto comune fuori dal paese ospitante, prima di essere ammesso come rifugiato, o ancora si sia reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite. Il "modello" resta, dunque, quello della rivoluzione francese: il

diritto di asilo spetta al cittadino che, nel suo paese, rischia una persecuzione, mentre è negato a chiunque abbia commesso un crimine di guerra (tiranno) o che sia un criminale comune; inoltre, restano fuori tutti coloro che non rischiano una persecuzione individuale, ma fuggono da guerre civili, da conflitti o appartengono a minoranze perseguitate collettivamente (salvo essere vittima di persecuzione individuale in quanto attivista politico, per esempio, o per la propria posizione o per altri motivi). La convenzione di Ginevra, inoltre, declina i diritti del rifugiato (per quanto riguarda l'istruzione, per esempio, o il lavoro) una volta che lo Stato lo abbia riconosciuto come tale. Uno dei principi fondamentali previsti dalla Convenzione di Ginevra è quello di “*non refoulement*” (non respingimento)<sup>21</sup>: in nessun caso il rifugiato può essere respinto in un paese nel quale sarebbe esposto al rischio di persecuzione.

### 1.2.2 Il diritto d'asilo in Italia

#### ***L'art. 10 della Costituzione Italiana***

L'Italia, per molti anni, ha prodotto rifugiati (durante tutta la prima parte del '900, in particolare nel ventennio fascista) e si è trasformata in paese d'asilo solo negli ultimi anni. È l'Assemblea Costituente che affronta il problema dell'asilo, giungendo ad una formulazione particolarmente avanzata: l'art. 10, comma 3, della Costituzione prevede, infatti, che “*lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio della libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*”.

A differenza della Convenzione di Ginevra, dunque, in Italia, per poter godere del diritto di Asilo, non è necessario essere vittima di persecuzio-

---

21. Il principio è oggi messo in crisi dalle nuove tipologie nelle popolazioni che chiedono protezione internazionale: diventando sempre più labile la distinzione tra rifugiato politico e rifugiato economico, mette in crisi un sistema che non ha ancora definito il riconoscimento e lo status di queste nuove figure che hanno però gli stessi bisogni dei rifugiati.



ne individuale, ma è sufficiente l'effettivo impedimento all'esercizio delle libertà democratiche (salvo una verifica sostanziale della non democraticità del paese estero e dell'assenza dei diritti individuali nel paese estero). Ad oggi, però, l'Italia non si è ancora dotata di una legge quadro sull'asilo, sebbene la Costituzione la imponga; inoltre, sino al 1997, nonostante gran parte della dottrina riconoscesse la diversa ampiezza dell'asilo "costituzionale" rispetto al rifugio, ai sensi della Convenzione di Ginevra, ed affermasse la necessità che questa trovasse applicazione, la disposizione costituzionale è rimasta lettera morta, essendo il diritto d'asilo limitato a quanto previsto in osservanza della disposizione di Ginevra. Solo nel 1997, la Corte di Cassazione (Sezioni Unite civili, 12:12.06, n.04674/97) ha riconosciuto "*il carattere percettivo e l'immediata applicazione della disposizione costituzionale*", escludendo che le disposizioni di legge vigenti possano ritenersi norme di attuazione dell'art. 10, comma 3 della Costituzione; il diritto di asilo" costituzionale", conclude la Corte di Cassazione, può quindi essere riconosciuto direttamente dal Giudice Ordinario. Il tribunale ordinario ha poi riconosciuto direttamente il diritto d'asilo senza che l'interessato debba seguire la procedura amministrativa di riconoscimento dello status di rifugiato (la prima e più nota applicazione di tale sentenza ha riguardato il caso di Abdullah Ocalan, il leader del PKK Curdo). C'è stato, invece, un inspiegabile passo indietro quando una parte della giurisprudenza della Cassazione (Sez. civile, sent. 25028/05) ha emesso una sentenza per cui il diritto di asilo costituzionale garantirebbe solo il diritto ad essere ammesso in Italia, al fine di chiedere lo status di rifugiato, per cui, una volta presentata tale richiesta, il diritto si esaurisce, e l'interessato può solo invocare lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra (e non può più dunque chiedere al Giudice direttamente il riconoscimento dell'asilo "costituzionale")<sup>22</sup>.

---

22. Si poteva chiedere al Tribunale ordinario l'accertamento dell'asilo costituzionale (art. 10) che differisce dalla protezione internazionale, in quanto è fondato sul mancato rispetto dei diritti e delle libertà, garantite invece dalla Costituzione italiana, e non sulla persecuzione individuale.

### ***Dalla Legge Martelli...***

La prima legge italiana che disciplina il fenomeno migratorio è la 943 del 1986, che riconosce il diritto al ricongiungimento familiare e introduce il concetto di sanatoria, ma è la legge 39 del 1990 che costituisce il primo tentativo di regolamentazione e programmazione dei flussi migratori. Fino ad allora, la legge italiana in materia di rifugiati era stata la legge di ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951, la quale, però, non definiva le procedure per ottenere il riconoscimento di status di rifugiato. Con la legge 39, meglio conosciuta come “legge Martelli”, si cerca, nell’ art. 1 di disciplinarne almeno la procedura, introducendo anche il concetto di espulsione.

Tale legge prevede quanto segue:

- 1) lo straniero presenta la richiesta di asilo presso un posto di frontiera o in una questura;
- 2) la situazione viene valutata da una Commissione con sede a Roma (Commissione Centrale per il riconoscimento di Rifugiati);
- 3) in attesa della risposta della Commissione al richiedente, viene rilasciato un permesso che, però, non consente l’accesso al lavoro<sup>23</sup>;
- 4) non possono chiedere asilo coloro che:
  - avendo soggiornato in un Paese che abbia aderito alla convenzione di Ginevra e nel quale avrebbero potuto chiedere protezione, non l’hanno fatto (criterio del *Paese terzo sicuro*);
  - siano stati condannati per reati particolarmente gravi (reati in cui sia previsto l’arresto obbligatorio in flagranza) o siano considerati pericolosi per la sicurezza dello Stato;
  - abbiano commesso azioni contrarie ai principi e ai fini delle Nazioni Unite o crimini di guerra o contro l’umanità.

Va ricordato, inoltre, che, fino alla legge Martelli, l’Italia non aveva ancora abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra<sup>24</sup> del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Di fatto, dato anche l’esiguo numero di richie-

---

23. Con la c.d. Bossi-Fini (Legge 189/ 02), la procedura è stata profondamente modificata.

24. La riserva geografica prevedeva che fosse concesso asilo politico ai richiedenti provenienti solamente dai paesi di origine europea.

denti asilo presenti in quel momento sul territorio<sup>25</sup>, l'Italia continuava a considerarsi come paese di transito e non di arrivo di richiedenti e si è dotata di una normativa che ha regolato solo in parte la materia d'asilo.

### **...alla Turco-Napoletano**

Nel 1998 viene approvata la legge n. 40, che diminuisce il rischio di espulsione, ma aumenta gli accompagnamenti alla frontiera per ordine pubblico o per la "sicurezza dello Stato". Viene introdotta la carta di soggiorno per immigrati presenti in Italia da 5 anni, vengono facilitati i ricongiungimenti familiari, viene introdotto l'istituto dello sponsor<sup>26</sup> e sviluppate forme di garanzia sul lavoro e sulle prestazioni previdenziali e sanitarie, ma, al contempo, vengono istituiti anche i CPT<sup>27</sup> per soggetti stranieri che non hanno documenti validi o anche per coloro che si ritiene che possano sottrarsi all'espulsione. Il rapporto di Amnesty International, intitolato "*Italia - Presenza temporanea, diritti permanenti. Il trattenimento dei cittadini stranieri detenuti nei "centri" di permanenza temporanea (CPTA)*", esprime rilevanti preoccupazioni sulla situazione degli immigrati irregolari ed anche dei richiedenti asilo colpiti dai decreti di espulsione o di respingimento e "trattenuti", in attesa di essere allontanati dall'Italia, nei CPT.

### **...alla Bossi-Fini**

La legge 185 del 2002 (Bossi-Fini), pur mantenendo invariate le cause di esclusione e il riferimento alla Convenzione di Ginevra, tuttavia introduce rilevanti novità in riferimento al riconoscimento dello status. Tali modifiche sono divenute operative nel 2005, a seguito dell'entrata in

---

25. Alla fine del 1988 risultavano residenti in Italia 7895 rifugiati sotto Convenzione di Ginevra e 2662 sotto il mandato dell'Unhcr.

26. "Il cittadino italiano o straniero che intenda farsi garante dell'ingresso di uno straniero, deve dimostrare di poter effettivamente assicurare allo straniero alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e l'assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno." D.lgs 286/98 T. U. disciplina immigrazione.

27. cfr. Appendice 4.

vigore del D.P.R. 303/04 (regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato).

In primo luogo, in quasi tutti i casi, il richiedente asilo “può o deve essere trattenuto presso un centro di permanenza temporanea (CPT)” per il tempo necessario a decidere la sua domanda. Se, in precedenza, il richiedente poteva circolare liberamente sul territorio, ora egli è di fatto detenuto in un centro di prima accoglienza destinato, a seconda dei casi, ai richiedenti asilo o agli stranieri clandestini in attesa di espulsione. I soggetti “prigionieri” nei CPT/CIE non sono considerati detenuti e di norma vengono eufemisticamente definiti *ospiti* della struttura. Allontanarsi dal centro senza autorizzazione, tuttavia, equivale alla rinuncia della richiesta di asilo. Questa anomalia, oltre alla violazione di norme umanitarie, ha provocato aspre critiche nei confronti dei centri<sup>28</sup>.

In altri due casi è previsto il trattenimento obbligatorio: quando lo straniero è fermato in condizione di soggiorno irregolare, non avendo ancora presentato la domanda spontaneamente in Questura, oppure quando la domanda è presentata da uno straniero che abbia già ricevuto una provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione. In particolare, si prevede un trattenimento facoltativo in un centro di identificazione (CIE)<sup>29</sup>, nei casi in cui l'identità del richiedente non sia chiara (mancanza di documenti o false generalità). In tal caso, la permanenza si protrae per il tempo necessario ad accertare l'identità e la provenienza del soggetto, verificare gli elementi su cui si basa la richiesta e l'eventua-

---

28. Centri di permanenza temporanea e accoglienza, i CPTa, in Italia, hanno scatenato movimenti di opinione contrapposti e alimentato un forte dibattito, in quanto percepiti come “*non-luoghi*” di detenzione e di repressione piuttosto che di accoglienza “...*i paradossali eufemismi piuttosto che nascondere la realtà sembrano mostrarla in tutta la sua evidenza*”; in M. Rovelli, *Lager Italiani*, Rizzoli, Roma, 2006, p. 194. S. Paone, *Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio*, Franco Angeli, Milano, 2008. I CPT e la loro gestione sono stati al centro di molte aperte discussioni e sono stati più volte oggetto di denunce da parte di organismi nazionali e internazionali.

29. Nel decreto legislativo 25/2008, si rileva l'abolizione dei CPT, istituiti con la legge 189/2002, e al loro posto vengono introdotti i CIE, Centri di Identificazione ed Espulsione presenti a Brindisi, Caltanissetta, Catanzaro, Lamezia Terme - Crotona, S. Anna -Gorizia, Gradisca d'Isonzo - Milano, - Modena, - Roma, Torino, Trapani, Bari-Bologna L'operatività dei centri e la loro a capienza può essere soggetta a variazioni in relazione ad eventuali lavori di manutenzione, ordinaria o straordinaria.

le esistenza di motivi ostativi alla presentazione della domanda di asilo. La permanenza non è finalizzata all'esame della domanda. Decorso il termine necessario alle verifiche, al richiedente dovrebbe essere rilasciato un permesso di soggiorno in attesa del riconoscimento dello status.

### **1.2.3 La recente normativa in Italia**

Seppure in assenza di un corpus strutturato<sup>30</sup>, la disciplina relativa ai rifugiati, tra il 2008 e il 2009, è stata ulteriormente modificata per effetto e in seguito ad una più ampia azione legislativa sull'immigrazione e sulla sicurezza (i provvedimenti del cosiddetto *pacchetto sicurezza*). La normativa oscilla tra due estremi: da una parte, la necessità di recepire la normativa europea, che tende al rafforzamento complessivo delle tutele e dei richiedenti asilo e rifugiati (richiedenti e titolari di protezione internazionale) in un quadro di progressiva standardizzazione europea, e, dall'altro, le modifiche alle normative che hanno avuto al loro centro il rafforzamento delle misure di contrasto all'immigrazione irregolare in Italia.

### **1.2.4 Le direttive europee recepite dall'Italia**

#### ***La direttiva qualifiche***

Con il Decreto lgs 251/2007, si recepisce la direttiva 2004/83/CE, che definisce i criteri minimi per l'attribuzione della qualifica di rifugiato e le norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, la c.d. *direttiva qualifiche*.

---

30. Gli interventi legislativi principali successivi alla Martelli, che hanno inciso sulla materia, sono stati la cosiddetta "Legge Puglia" 563/95, con la quale venivano istituiti i centri di prima accoglienza per gli immigrati e i richiedenti asilo presenti sul territorio e si prevedeva l'impiego di personale delle Forze Armate in attività di controllo della frontiera marittima della regione Puglia; la "Turco-Napolitano" L40/98, all'interno della quale era previsto in modo esplicito, art 5 comma 6, la concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari nel caso in cui l'allontanamento dello straniero costituisse una violazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Con tale decreto, la *domanda di asilo* viene sostituita dalla domanda di *protezione internazionale*, ovvero da una domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria; dunque, anche la definizione *richiedente asilo* viene sostituita dalla “*richiedente protezione internazionale*”, sebbene della prima definizione rimangano tracce nel linguaggio comune e non solo (nel D.lg 25/2008 sono disciplinati i CARA, Centri Accoglienza Richiedenti Asilo).

Sono stati definiti, inoltre, i criteri comuni per il riconoscimento della protezione sussidiaria (D.lgs 251/2007):

*“il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine o, nel caso di un apolide, se tornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno.”*

A tal fine sono da considerarsi *danni gravi* la condanna a morte, la tortura o altro trattamento, nel suo paese, considerato degradante ai danni del soggetto che chiede l’asilo, la minaccia individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di guerra (sia civile che in caso di conflitto internazionale). Il diritto alla protezione del nucleo familiare, perché vincolato ai criteri di reddito e alloggio, viene garantito anche al titolare di protezione sussidiaria equiparandolo allo status di rifugiato.

### ***Permessi di soggiorno***

Con la domanda di Protezione Internazionale, si chiede lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Il permesso di soggiorno, in questo caso, ha una validità temporanea e, pur essendo rinnovabile per il tempo relativo alla procedura, non può essere convertito. Nel caso in cui il richiedente, dopo aver passato il giudizio della Commissione, sia dichiarato Rifugiato, ed ha, cioè, ottenuto il riconoscimento dello status, ottiene un permesso di soggiorno della durata di cinque anni, rinnovabile alla scadenza.

Il permesso di soggiorno (pds) umanitario, precedente al decreto qualifiche (cioè rilasciato prima del gennaio 2008), viene convertito in sussidiario; pertanto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, pur rimanendo attivo, diventa sempre più residuale. La protezione sussidiaria ha validità triennale.

È rinnovabile se persistono le condizioni che ne hanno determinato la concessione e consente la convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro, nel caso in cui la persona abbia un contratto, sia in possesso di un documento di identità valido (passaporto o titolo di viaggio) e, naturalmente, presenti la domanda prima del termine della scadenza di validità del permesso stesso.

### ***La direttiva procedure***

La c.d. direttiva procedure (Dl. n. 25 del gennaio 2008) ha recepito la direttiva 2005/85/CE riguardante le procedure e le norme attinenti la revoca o il riconoscimento dello status. Tale decreto stabilisce le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini stranieri non comunitari o apolidi, e definisce i criteri per la revoca o la cessazione degli status riconosciuti. Tale direttiva si estende a tutti gli Stati membri che abbiano ricevuto una domanda di protezione internazionale, comprese zone di frontiera o di transito. Tra le garanzie si stabilisce che:

- una domanda non può essere respinta perché non presentata tempestivamente;
- che i richiedenti hanno garantita la permanenza sul territorio fino a che non sia stata presa una decisione e comunicata la risposta;
- che in tutti gli Stati membri si faccia un'analisi obiettiva delle motivazioni e una valutazione imparziale della richiesta di protezione.

L'introduzione di ulteriori provvedimenti legislativi ha prodotto modifiche fondamentali ai provvedimenti attivi; tuttavia, la modifica sostanzialmente più significativa è il soggiorno obbligatorio dei richiedenti e titolari di protezione internazionale già raggiunti da una espulsione amministrativa o da un atto di respingimento in un CIE (Centro Identificazione ed Espulsione). In questi casi, infatti, è naturalmente esclusa la permanenza nei CARA.

Il DLgs. 3 ottobre 2008 n. 160<sup>31</sup> agisce, invece, sul ricongiungimento familiare, restringendo le categorie di familiari con cui è possibile attuare un riavvicinamento:

---

31. Modifica il decreto legislativo 5/2007 che ha, a sua volta, modificato gli articoli di legge inseriti nel "Testo Unico sull'immigrazione" dl. 286/1998.

- il coniuge, che però deve aver raggiunto la maggiore età (non è più sufficiente il coniuge);
- figli minori, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, ma non coniugati, a condizione che il consenso venga dato anche dall'altro genitore, qualora esistente;
- figli maggiorenni a carico, che, oggettivamente, per una loro invalidità totale, siano incapaci di mantenersi. (precedentemente non veniva richiesto lo stato di invalidità);
- genitori a carico (di età maggiore di 65 anni), in assenza di altri figli nel paese di provenienza o non in grado di provvedere al loro sostentamento (prima era previsto solo un inadeguato sostegno familiare).

Nel caso in cui la parentela non sia dimostrata da adeguati certificati, sarà possibile produrre l'analisi del DNA, a carico del richiedente; invece, l'ammontare del reddito del richiedente prescinde dal numero dei familiari con cui ricongiungersi, nel caso di protezione sussidiaria.

Infine, nell'ambito del c.d. pacchetto sicurezza, è stata approvata la legge 94 del 2009 che ha prodotto modifiche al pacchetto procedure, in particolare per quanto riguarda il ricorso nel caso del rifiuto dello status di rifugiato<sup>32</sup>.

Nel pacchetto sicurezza rientrava anche il reato di "immigrazione clandestina"<sup>33</sup>, che ha avuto un impatto fortissimo anche sui richiedenti protezione internazionale, ma che è stato abolito da una sentenza della Corte di Giustizia europea.

---

32. Il ricorso e il decreto di fissazione del ricorso, oltre che all'interessato, è inviato anche al Ministero dell'Interno, che può stare in giudizio attraverso un rappresentante designato dalla Commissione nazionale e territoriale che ha adottato l'atto impugnato dal Ministero dell'Interno. Alla Corte d'appello può proporre reclamo sia il ricorrente, sia il Pubblico Ministero, sia lo stesso Ministro dell'Interno.

33. In data 28.04.11, con sentenza c- 61/11, la Cassazione e la Corte di Giustizia hanno dichiarato illegittimo il decreto che prevede il reato di clandestinità. A porre in evidente contrasto la legge con la direttiva comunitaria, si legge in una nota diffusa dalla Corte, è la reclusione con cui l'Italia punisce "il cittadino di un paese terzo in soggiorno irregolare che non si sia conformato a un ordine di lasciare il territorio nazionale". Reclusione che compromette la realizzazione dell'obiettivo della direttiva UE 2 di instaurare una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali".



### 1.2.5 Il sistema rifugiati in Italia: dal volontariato allo SPRAR

Nonostante i cambiamenti intervenuti, per regolare l'intera materia d'asilo e apportare un miglioramento sostanziale alla situazione dei rifugiati e richiedenti asilo, tuttavia, si ravvisa sempre più necessaria una legge organica - l'Italia è ancora l'unico tra i paesi dell'Unione Europea a non averne una - che garantisca a quanti chiedono protezione in Italia l'accesso ad un sistema strutturato e funzionale per la loro protezione, assistenza ed integrazione, e che riduca le difficoltà operative per le amministrazioni locali, il volontariato, le forze di polizia e tutti gli operatori del settore. Oltre alle lacune di carattere legislativo, in Italia continuano a mancare politiche organiche e un sistema nazionale di accoglienza, protezione e integrazione. L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale dovrebbe essere responsabilità dello Stato, tuttavia l'idea di una responsabilità diretta dello Stato in questa materia ha, in realtà, tardato molto a prendere piede in Italia e resta ancora in buona parte disattesa. È solo alla fine degli anni '90, infatti, che si sviluppa il primo progetto di accoglienza "integrata", (EE.LL. e associazionismo)<sup>34</sup> accoglienza che fino a quel momento era stata affidata al volontariato<sup>35</sup>. Nel 2001, nasce il PNA<sup>36</sup> sulla base di un accordo tra il Ministero dell'Interno, l'Unhcr e l'Anci<sup>37</sup>. Con l'entrata in vigore della Legge 189/2002, il sistema d'accoglienza riceve una sua "istituzionalizzazione"<sup>38</sup>. L'articolo 32 prevede, cioè, l'istituzione del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR), all'interno del

---

34. Con il progetto "Azione Comune", si ipotizza per la prima volta un sistema d'accoglienza a livello nazionale per richiedenti asilo e rifugiati, gestito dal CIR con la partecipazione di vari enti locali. E per la prima volta si stabilisce l'obiettivo di dare non solo vitto e alloggio, ma fornire anche strumenti utili al richiedente per il suo inserimento sociale.

35. È la legge 40 del 1998 a riconoscere agli Enti Locali un ruolo strutturale nell'accoglienza e nell'integrazione sociale degli stranieri.

36. Piano Nazionale Asilo.

37. ANCI: Associazione Nazionale Comuni Italiani.

38. Con la legge Bossi-Fini si riconosce la validità del progetto che da sperimentale diventa stabile con l'istituzione del Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo.

quale il ruolo guida, così come nel PNA, viene assunto dall’Anci, cui il Ministero dell’Interno affida infatti la responsabilità del “Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico”<sup>39</sup>. Inoltre, sempre la stessa legge istituisce un “Fondo Nazionale per le politiche e i servizi d’asilo”, gestito dal Ministero dell’Interno, che assegna contributi in favore degli Enti locali che presentino progetti destinati all’accoglienza:

- di richiedenti asilo in attesa della pronuncia delle Commissioni territoriali
- di titolari dello “status di rifugiato”
- di titolari di protezione sussidiaria

È l’Ente Locale, infatti, il titolare della responsabilità politica e gestionale del progetto d’accoglienza, e sullo stesso ricade l’onere di accogliere ed inserire il richiedente protezione internazionale, rifugiato<sup>40</sup>. Il sistema attivato intendeva fornire non solo una rete di accoglienza che accompagnasse i richiedenti asilo durante tutto l’iter del riconoscimento dello status ma anche un sostegno integrazione dei rifugiati stessi, ma la maggioranza dei richiedenti protezione internazionale rimangono esclusi dal sistema e privi di assistenza.

Attualmente il sistema SPRAR conta 151 progetti territoriali, nel 2010 ha fatto registrare un numero di posti di accoglienza pari a 3146, di cui 2499 destinati a soggetti ordinari e 647 a persone con vulnerabilità conclamate, mentre il numero delle accoglienze complessive in Italia sono state, per lo stesso anno, pari a 6.855, di cui l’86,4% sono gli accolti appartenenti alla categoria degli ordinari e il 13,6% i vulnerabili.

---

39. L’Anci ha stipulato una convenzione con l’OIM per il supporto alle attività del Servizio Centrale.

40. Tuttavia non sussiste per l’ente locale alcun obbligo di adesione al progetto. Infatti la legge prevede il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi d’asilo per finanziare i progetti d’accoglienza sul territorio tramite bandi a cui l’Ente Locale sceglie liberamente di partecipare.

Il Fondo Europeo per i Rifugiati, invece, riguarda le politiche e i sistemi dell'Asilo degli Stati membri e promuove le migliori prassi in tale ambito. Obiettivo finale è quello di creare un sistema unico di asilo, improntato al principio della parità di trattamento, che garantisca alle persone effettivamente bisognose un livello elevato di protezione, alle stesse condizioni in tutti gli Stati membri. Dal 2001 al 2006 i Fondi europei sono confluiti sul capitolo destinato al Fondo Nazionale per i Servizi e le Politiche dell'Asilo, fondendosi con i finanziamenti destinati ai progetti territoriali dello Sprar.

Nel 2006 e nel 2007, i finanziamenti del Fondo Europeo Rifugiati, pur sempre nell'ambito dello Sprar, sono stati specificamente destinati ai progetti territoriali per le categorie vulnerabili. Il FER III, per il periodo 2008-2013 istituito con la Decisione 573/2007/CE, invece, ha assunto una destinazione del tutto autonoma rispetto al Fondo nazionale per l'Asilo.

### **1.3 Un confronto tra rifugio e tratta**

Se sono le politiche a stabilire la qualifica del migrante e la sua riconoscibilità politica (economico, richiedente protezione, profugo), paradossalmente, però, è in altri luoghi che si decidono i destini e le qualifiche dei migranti<sup>41</sup>. I migranti presentano, nella diversità, caratteristiche comuni: fuggono da situazioni in cui non hanno alcuna speranza di sopravvivenza (fame, violenze, inedia), utilizzano mezzi e modalità di accesso quasi sempre "illeghi", giocano la carta del tutto o niente, sono disposti a tutto pur di partire e non tornare indietro. Come è noto, l'Italia è terra di recente immigrazione e ancora più recente terra d'asilo. Infatti, pur presentando una giurisprudenza avanzatissima per quanto riguarda la tratta, manca di un corpus strutturato per la protezione

---

41. Drammaticamente, a volte, è proprio durante il trasporto che si definisce quale sarà il destino finale del passeggero: se potrà arrivare a chiedere la protezione o se, invece, verrà intercettato e spedito nel mercato illegale (tratta, accattonaggio, traffico di organi).

internazionale per cui, oltre che all'art. 10 della Costituzione, ci si attiene alla convenzione di Ginevra e alle norme dell'UE. Per quanto riguarda, invece, il traffico di esseri umani e lo sfruttamento, l'Italia presenta l'art. 18 del TU della legge 286 sull'immigrazione, che costituisce, a più di dieci anni dalla sua emanazione, ancora oggetto di studio per la legislazione europea.

Sostiene l'avvocato Talarico<sup>42</sup>:

*“La legge sulla tratta, forse ancora poco nota agli immigrati, prevede anch'essa una regolarizzazione della posizione amministrativa dell'istante, così come avviene per i richiedenti asilo. Per ciò che concerne le vittime di sfruttamento sessuale e lavorativo, la domanda per il rilascio del permesso di soggiorno ex art.18 D.lgs. 286/98, dopo un primo screening dell'associazione ospitante, deve comunque in un breve arco temporale passare al vaglio di un Pubblico Ministero o del Questore territorialmente competente, prima che si possa attivare un programma di assistenza ed integrazione sociale, propedeutico alla regolarizzazione amministrativa.”*

Per l'art 18, è necessario, come si è già detto, attivare un percorso di protezione e integrazione sociale che sia sostenuto da un programma educativo condiviso con un ente accreditato (sia privato che pubblico), senza il quale la persona non può avere un permesso di soggiorno; d'altra parte, se non si hanno sufficienti elementi per dimostrare lo sfruttamento, la persona può essere allontanata dal programma stesso.

Per il richiedente e titolare di protezione internazionale, invece, è sufficiente presentare una richiesta di protezione e garantirsi una permanenza sul territorio fino alla convocazione presso la Commissione. Pertanto, il richiedente e titolare di protezione internazionale non deve presentare una memoria strutturata della sua situazione, ma può, più semplicemente, inoltrare la domanda per sospendere il proprio stato di irregolarità e, successivamente, perfezionare la sua richiesta. In questo caso, però, se la documentazione prodotta non fosse sufficiente, il richiedente e titolare di protezione

---

42. Guido Talarico, avvocato e consulente legale dell'Associazione On the Road.

internazionale potrebbe ricevere un diniego. Il ricorso, tuttavia, annulla e sospende l'espulsione e garantisce la permanenza legittima del ricorrente sul territorio. Il richiedente e titolare di protezione internazionale non può essere espulso e gode di un permesso di soggiorno temporaneo che, tuttavia, non gli permette di lavorare per almeno sei mesi. In questa fase, può comunque essere ospitato da amici o presso un centro SPRAR, secondo le disponibilità della rete di accoglienza. La struttura dell'art. 18 necessita, invece, di un processo molto lungo e burocraticamente incerto: è il Questore che stabilisce se la persona può accedere al percorso di protezione e, comunque, la soglia di accesso al programma art. 18 è molto più alta di quella proposta al richiedente asilo.

Infatti, in presenza di un grave sfruttamento lavorativo o sessuale, è comunque necessario un vaglio da parte del PM, della questura e dell'associazione che realizza la presa in carico e il programma ha inizio solo dopo che si è avuto l'accertamento del rischio di grave pericolo cui la persona è esposta.

Nel caso del richiedente e titolare di protezione internazionale, la decisione viene presa da una Commissione composta da figure istituzionali diverse e sulla base di un'intervista validata e costruita su linee guida strutturate e condivise. Inoltre, per l'archiviazione del percorso storico, è sufficiente che il soggetto si presenti alla questura e faccia la sua istanza, in modo da essere preso in carico. La verifica dei fatti avverrà in una seconda fase, davanti alla Commissione.

*L'avvocato Manente sostiene: "l'idea della Commissione per i richiedenti asilo è molto valida... potrebbe essere uno strumento utile anche per la vittima di tratta, magari per valutare sia il percorso sociale che giudiziario... un sistema integrato, che non lasci alle singole persone il giudizio, che potrebbe risultare, purtroppo, arbitrario e discrezionale. Ciò permetterebbe di superare anche le interpretazioni soggettive delle Questure sulla applicazione (oggi residuale) del percorso sociale. Se esistesse, quindi, un ente nazionale che si occupasse del riconoscimento o della fondatezza del percorso sociale, saremmo dinanzi ad un'enorme affermazione per l'applicazione concreta ed uniforme dell'art 18. L'accesso alla tutela delle vittime di tratta e dei richiedenti asilo sarebbe garantito da un unico organo, che avrebbe la*

*possibilità di raccogliere più dati e magari inviarli anche alle Autorità Giudiziarie competenti per l'avvio di procedimenti penali contro i trafficanti".* Da un recente studio svolto dai due legali<sup>43</sup>, si evince che il percorso sociale ha difficoltà ad affermarsi a livello nazionale. In alcune Questure, anzi, questo tipo di percorso non garantisce il permesso di soggiorno. *"Un'unica Commissione, darebbe garanzia di maggiore trasparenza, riducendo la soggettività..."*, sostengono ancora i legali, *"la convergenza dei dati su una Commissione, aumenterebbe la potenzialità di protezione delle vittime, la condivisione dei dati amplierebbe la conoscenza del fenomeno (più di quanto possano fare le singole questure)"*.

Favorendo la disponibilità e l'accessibilità delle informazioni, si ridurrebbe il rischio della soggettività delle valutazioni sulle informazioni prodotte. Per esempio *"rifiutare un percorso sociale perché non si crede alle affermazioni della vittima... con maggiore soddisfazione anche per l'autorità giudiziaria che avrebbe materiale di indagine. Se l'eventuale denuncia o le informazioni convergessero su un'unica Commissione, non si parlerebbe più di percorso sociale o giudiziario, ma di una storia su cui la Commissione stessa potrebbe deliberare se far iniziare le indagini"*.

Il permesso di soggiorno che si ottiene con il programma art. 18 è paragonabile al permesso di soggiorno sussidiario del richiedente protezione internazionale. I percorsi, pur simili, prevedono comunque garanzie di protezione diverse ai beneficiari. La vittima di tratta, sebbene, denunciando lo sfruttatore, garantisca un contributo allo Stato in termini di contrasto al crimine, ha meno tutele e garanzie di un richiedente e titolare di protezione internazionale, con uno sbilanciamento a favore del sistema di protezione internazionale. L'art. 18 del TU rimane, comunque, una norma di grande importanza nel riconoscimento del diritto individuale e in termini di tutela della vittima e di lotta alla criminalità.

---

43. *Prassi e problematiche relative all'applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 e delle norme a tutela delle vittime di grave sfruttamento e tratta. Ricognizione nazionale presso gli enti pubblici e no profit impegnati nel settore.* In fase di pubblicazione.

## TIPOLOGIA DI PROTEZIONE E DIRITTI

Tipologia di protezione	Definizione	Permesso di soggiorno	Consente inoltre l'accesso a:
Richiedente protezione internazionale	Domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato o protezione internazionale (D.lgs. 25/2008)	Ha validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la procedura, ma non può essere convertito	Attività lavorativa se, decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione, non ci sia stata alcuna decisione in merito; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistenza sanitaria;</li> <li>• Assistenza sociale;</li> <li>• Corsi di lingua e di formazione;</li> <li>• Gratuito patrocinio per la tutela giurisdizionale.</li> </ul>
Status rifugiato	Persona a cui è sotto riconosciuto lo status ai sensi della convenzione di Ginevra 28.07.1958	Durata di 5 anni; è rinnovabile alla scadenza. Permesso di lavoro. Protezione contro il refoulement (non respingimento).	I diritti umani fondamentali sono equiparati a quelli dei cittadini italiani. Nello specifico: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documenti di identità;</li> <li>• Documenti di viaggio;</li> <li>• Servizi pubblici per l'impiego;</li> <li>• Istruzione;</li> <li>• Assistenza sanitaria;</li> <li>• Assistenza sociale;</li> <li>• Programmi di integrazione;</li> <li>• Programmi di rimpatrio volontario;</li> <li>• Ricongiungimento familiare;</li> <li>• Diritto di circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione europea (esclusi Danimarca e Gran Bretagna) senza alcun visto, per un periodo non superiore a 3 mesi;</li> <li>• Diritto a chiedere la cittadinanza italiana dopo 5 anni di residenza in Italia;</li> <li>• Diritto al matrimonio (il nulla osta viene rilasciato dall'UNHCR, dopo aver proceduto a un atto notorio presso il tribunale civile, in giurisdizione volontari).</li> </ul>
Protezione sussidiaria	Accordata ad un cittadino non comunitario o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, qualora tornasse nel suo paese o dove ha stabi-	Ha durata di 3 anni. Può essere convertito per motivi di lavoro a condizione che: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la richiesta di conversione venga presentata entro la validità di scadenza;</li> <li>• l'interessato sia in possesso di un documento di identità: titolo di viaggio o passaporto;</li> <li>• la persona abbia un contratto di lavoro o un'atti-</li> </ul>	I diritti umani fondamentali sono equiparati a quelli dei cittadini italiani. Nello specifico: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documenti di identità;</li> <li>• Documenti di viaggio;</li> <li>• Servizi pubblici per l'impiego;</li> <li>• Istruzione,</li> <li>• Assistenza sanitaria;</li> <li>• Assistenza sociale;</li> <li>• Programmi di integrazione;</li> <li>• Programmi di rimpatrio volontario;</li> </ul>

	le dimora, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno <sup>44</sup> e che dunque non vuole e non può, a causa di tale rischio, avvalersi della Protezione di suddetto paese. (D. lgs. 25/2007)	vità autonoma in base ai requisiti previsti dalla legge, ma con facilitazioni per quanto riguarda i documenti attestanti il legame familiare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricongiungimento familiare<sup>45</sup>;</li> <li>• Diritto di circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione Europea (esclusi Danimarca e Gran Bretagna) senza alcun visto, per un periodo non superiore a 3 mesi;</li> <li>• Diritto al matrimonio, ma senza la previsione del nulla osta da parte di UNHCR.</li> </ul>
Protezione umanitaria	Viene rilasciato dalle Questure tutte le volte che le Commissioni Territoriali, non ravvisando gli estremi per la protezione internazionale, rilevino "gravi motivi di carattere umanitario" a carico del richiedente e titolare di protezione internazionale	Ha durata annuale e può non essere rinnovato se non sussistono più le condizioni. Può essere convertito per motivi di lavoro come per la protezione internazionale. Dopo il D. lgs. 251/2007, tutti i permessi per motivi umanitari rilasciati ai sensi della precedente normativa, al momento del rinnovo, sono stati convertiti in permessi di soggiorno per protezione sussidiaria, previa emanazione di un nuovo provvedimento di riconoscimento dello status di protetto sussidiario da parte della Commissione che si era espressa sulla prima domanda.	Oltre a beneficiare dei diritti umani fondamentali, è consentito: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diritto a lavorare sul territorio italiano;</li> <li>• Assistenza sanitaria;</li> <li>• Assistenza sociale;</li> <li>• Diritto al titolo di viaggio, nel caso non sia possibile ottenere o rinnovare il passaporto<sup>46</sup>.</li> </ul>

44. Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

45. Al titolare di protezione sussidiaria, per la procedura di ricongiungimento familiare, si applicano le disposizioni previste per i migranti economici (di cui all'art. 29 del D.Lgs n. 286/1998). Questo comporta la necessità di dimostrare le disponibilità di reddito e di alloggio, onere da cui è esentato il rifugiato. A quest'ultimo il titolare di protezione sussidiaria è equiparato nella possibilità di procedere alla certificazione dello stato di famiglia con il supporto delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane, nonché attraverso i documenti rilasciati dagli organismi internazionali, ritenuti idonei dal Ministero degli affari esteri (art. 29 bis, comma 2, D.Lgs n. 286/2998).

46. Si fa qui riferimento alla circolare del Ministero dell'interno del 24 febbraio 2003, che a sua volta riprende la circolare del Ministero degli affari esteri del 31 ottobre 1961 n. 48 "Titolo di viaggio per stranieri".



	<b>Tratta e sfruttamento sessuale</b>	<b>Protezione internazionale</b>
<b>A chi è rivolto:</b>	A stranieri vittime di violenza e sfruttamento.	A stranieri perseguitati nella propria patria.
<b>Cosa prevede</b>	La partecipazione ad un programma di assistenza e protezione sociale, <i>conditio sine qua non</i> per avere un permesso di soggiorno di 6 mesi, rinnovabile.	Il riconoscimento dello status di una forma di protezione e il non respingimento verso altri paesi.
<b>Come funziona</b>	Due sono i percorsi possibili: <b>1. Percorso giudiziario:</b> la persona rende dichiarazioni alla Polizia ed entra in un programma di protezione; <b>2. Percorso sociale:</b> la persona chiede protezione per essersi sottratta al controllo del racket. Su proposta del Procuratore della Repubblica, il Questore può rilasciare il permesso senza sentire ulteriori pareri.	La persona, entro 6 mesi, dovrebbe essere sentita dalla Commissione territoriale di riferimento; le viene rilasciato un permesso di soggiorno che le consente di vivere regolarmente sul territorio; trascorsi 6 mesi, se la persona (richiedente e titolare di protezione internazionale) non è stata convocata dalla Commissione, può lavorare. In caso di diniego, la persona può fare ricorso e ciò consente la regolare permanenza sul territorio fino alla definizione del ricorso.
<b>Presa in carico</b>	I progetti sono territoriali e la presa in carico è diretta e in accordo con la rete territoriale e/o su invio attraverso la rete del numero verde nazionale.	La rete di accoglienza è coordinata da un sistema centrale che gestisce invii, ingressi e uscite e ne stabilisce i criteri in accordo con le richieste delle prefetture.
<b>Protezione</b>	Permesso di soggiorno di 6 mesi, rinnovabile.	Status di rifugiato: 5 anni, rinnovabile; Protezione sussidiaria: 3 anni, rinnovabile.
<b>Criticità</b>	Consentita la possibilità di rientrare nel paese d'origine senza perdere pds.	Non è consentito fare visite nel paese d'origine, salvo perdere la protezione.

Il percorso dell'asilo sembra, dunque, che offra maggiore tutela alle persone. Per decidere sull'asilo, infatti, vi sono apposite commissioni che valutano congiuntamente una serie di informazioni che il richiedente deve produrre; mentre, per quanto riguarda il rilascio del pds per l'art. 18, la decisione ha un margine di discrezionalità maggiore (a decidere, se si tratta di un percorso sociale, è il Questore) e, a volte, non si dispone di tutti gli strumenti per esprimersi al meglio, in particolare nel caso del percorso sociale. Anche le vittime di tratta, in alcuni casi, vengono indirizzate alla richiesta di asilo (sia dai propri legali che, a volte, dalle organizzazioni criminali), perché questo percorso assicura una maggiore stabilità al/la proprio/a assistito: si è immediatamente regolari sul territorio e lo si rimane anche con esito negativo della richiesta; cioè, se anche la persona ricevesse un diniego e, quindi, attivasse un ricorso “...*dal parere negativo della commissione passerebbe comunque almeno un altro anno*” (Manente). Inoltre nell'art. 18, a differenza del sistema di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo (SPRAR), manca un coordinamento nazionale, sia per i dati, che per la gestione dei programmi; i progetti sono frazionati su tutto il territorio e l'accesso al programma è legato alla disponibilità della Questura ad avviare un percorso sociale o meno con il/la beneficiaria. Ciò comporta una reale disparità di trattamento non solo nell'ambito della tratta stessa, ma anche tra i due programmi di protezione e integrazione richiedenti asilo e vittime di tratta, anche se in Europa, c'è un equiparazione normativa tra i due fenomeni (Convenzione di Varsavia sugli standard di accoglienza). Occorre, dunque, affinare il programma art. 18 e sostenerlo fortemente, non solo per la innovatività della norma, ma anche per il programma di empowerment insito nello stesso che prevede un passaggio da *vittima a cittadina*, ovvero, la stessa vittima, con la denuncia, diventa soggetto attivo nell'azione di contrasto a reati che si commettono sul nostro territorio.

## 2. La procedura di identificazione delle persone trafficate e dei richiedenti asilo

### 2.1 Il processo di identificazione delle vittime di tratta

#### 2.1.1 Indicatori di tratta e traffico

La tendenza a rimpatriare i migranti, senza tentare alcuna procedura di identificazione della persona, in particolare in situazioni di emergenza, produce, come si è visto, molte irregolarità nelle espulsioni.

Nella stesura dei protocolli sono stati definiti, dunque, alcuni **indicatori** generali, condivisi da operatori sociali e forze dell'ordine, che, tenendo conto delle diverse tipologie di sfruttamento (prostituzione, sfruttamento lavorativo, accattonaggio), dei luoghi in cui si pratica (strada, locali, etc.) e delle caratteristiche di genere e di provenienza geografico - culturale delle vittime, permettono di identificare le vittime di tratta o altra grave forma di sfruttamento. Perché si possa parlare di riduzione in schiavitù, occorre che siano co-presenti più indicatori.

Una persona è considerata vittima di tratta se:

- è sottoposta a una situazione di violenza;
- corre un pericolo grave e attuale per i tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'organizzazione criminale;
- corre lo stesso pericolo per le dichiarazioni rese dalla vittima nel corso delle indagini preliminari o del procedimento penale;
- non può disporre liberamente dei proventi della sua attività;
- non può gestire i tempi e le modalità delle prestazioni;
- è sottoposta a minaccia di incolumità sulla sua persona o verso i familiari;
- non può muoversi liberamente sul territorio e verso il suo paese d'origine;
- non può disporre di documenti di identità.

Vanno considerate anche le condizioni di vita da cui la vittima è condizionata:

- sradicamento, isolamento, non conoscenza della lingua;
- necessità di dover pagare le spese per l'immigrazione clandestina o il viaggio (*debt bondage*);
- estrema povertà nel paese d'origine;
- fallimento del progetto migratorio;
- forme ritualizzate di controllo (per es. riti voodoo per le donne nigeriane).

Rispetto al lavoro forzato<sup>47</sup> e alla servitù domestica, sono stati individuati parametri dall'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro); anche in questo caso, occorre fondamentalmente indagare su quanto sia effettivamente volontaria o estorta una prestazione lavorativa, per definire con precisione le situazioni in cui il lavoro nero si trasforma in riduzione in schiavitù, secondo i parametri normativi dell'art 600 del Codice Penale.

## 2.1.2 Protocolli di identificazione per vittime di tratta

Da una parte, si riscontra la difficoltà delle vittime a chiedere aiuto e ad affidarsi; dall'altra, si rileva il rischio che gli operatori sul campo, durante i colloqui, a causa della frequente reticenza (per pudore, senso di colpa o anche solo per le difficoltà di tipo psicologico<sup>48</sup>) non identifichino le vittime come tali, ma le considerino alla stessa stregua di soggetti dediti ad attività criminali o persone non aventi diritto alla protezione.

La definizione di strumenti e protocolli per la creazione di profili dei gruppi a rischio, di indicatori per l'identificazione e strumenti di tutela e di protezione delle vittime stesse, permette a forze dell'ordine, magistrati e operatori di identificare in modo coerente e comune il target group.

---

47. Si veda F. Carchedi, F. Dolente, T. Bianchini, A. Marsden, *La tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo*, in F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Il fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007.

48. Sindromi post traumatica da stress sono ampiamente descritte in letteratura.

Nel tentativo di rendere sempre più efficace ed efficiente l'applicazione della norma di protezione delle categorie vulnerabili, sono stati redatti diversi protocolli di identificazione e supporto per le vittime (sia minori, che adulti)<sup>49</sup> di sfruttamento e tratta, a disposizione di forze dell'ordine, magistratura e operatori sociali.

Nei protocolli, si stabiliscono, in un costante confronto tra Forze dell'Ordine, Ufficio Immigrazione, Magistratura, operatori sociali e associazioni accreditate, i criteri di identificazione, riconoscimento e coordinamento delle diverse fasi di approccio alle potenziali vittime, propedeutiche alle successive indagini in materia.

Queste buone prassi intendono valorizzare l'interazione sinergica delle azioni di contrasto tra i diversi attori coinvolti, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la migliore risposta giudiziaria possibile, nel rispetto della vittima<sup>50</sup>.

La sperimentazione di queste prassi nasce da strategie mutuata dalle ricerche e dalle analisi sociologiche, da tesi di vittimologia<sup>51</sup> che pretendono la centralità della vittima come soggetto pensante e, quindi, centrale nell'accertamento della verità durante il processo penale, dalla sperimentazione sul campo di organizzazioni del sociale che hanno dato vita, però, ad importanti ed autorevoli prese di posizione<sup>52</sup>. Se, infatti, l'Italia si muove nella giusta direzione (si veda a conferma Direttiva 2004/81/CE

---

49. L'Associazione On the Road, con la Procura della Repubblica di Teramo, ha redatto il c.d. "Protocollo di Teramo" come documento finale della Giornata di Studio Multidisciplinare "Azioni integrate di contrasto al traffico di esseri umani e di tutela delle vittime nella provincia di Teramo", nel 2005, aggiornato ed ampliato nel 2010. Ancora On the Road, insieme a Save the Children, ha redatto vademecum comportamentali, in grado di attivare un percorso investigativo e contemporaneamente un percorso di tutela della vittima il più corretto possibile: "Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e sfruttamento", Progetto AGIS 2003, con cui si sono identificati i profili dei minori maggiormente a rischio e di quelli già vittime.

50. Affinché l'art. 18 non venga sminuito a puro assistenzialismo, ma diventi uno strumento base per potenziare le strategie di contrasto al traffico di esseri umani e che i processi non falliscano per la mancata collaborazione delle vittime occorre potenziare le azioni integrate tra FFOO, Magistratura e terzo settore e la collaborazione tra paesi di provenienza e paesi di destinazione.

51. *Stolen smiles*, op cit.

52. Cfr. Il Rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani nominato dalla Commissione Europea, *cit.*, p. 166 e ss.

del Consiglio dell'Unione), attualmente, nel panorama europeo, solo il Belgio e, per certi versi, l'Olanda si sono dotati di disposizioni analoghe, mentre la Germania e la Spagna ricorrono a strumenti prettamente premiali, in funzione della collaborazione processuale.

Sul tema della protezione della vittima di tratta (che, in quanto vittima di una violazione dei diritti umani, avrebbe diritto all'assistenza, alla protezione e al risarcimento, indipendentemente dal valore come testimone), l'Europa presenta al momento un sistema deficitario<sup>53</sup>.

## **2.2 Il processo di identificazione del richiedenti e titolari di protezione internazionale**

Il richiedente e titolare di protezione internazionale deve seguire un iter amministrativo che ha inizio con la presentazione della domanda di protezione internazionale presso l'ufficio di polizia di frontiera, oppure presso la questura dove dimora. Il richiedente e titolare di protezione internazionale, se in possesso del passaporto del proprio paese, deve consegnarlo agli ufficiali di polizia e non ha diritto al rilascio di titoli di viaggio.

La Questura informa il richiedente sulla procedura dell'asilo, riceve e formalizza le domande di asilo, inoltra la domanda alla commissione competente in quanto non ha il potere di procedere all'esame della domanda o di valutare eventuali ostacoli all'ingresso dello straniero nello Stato, ma ha il compito di identificare la persona e quindi di disporre il trasferimento del richiedente in uno dei centri di accoglienza governativa (vedi appendice 4). Al richiedente viene rilasciato un permesso di soggiorno per "richiesta protezione internazionale", della durata di 3 mesi, rinnovabile fino alla decisione della Commissione territoriale, oppure fino alla decisione del Giudice, in caso di ricorso. In seguito alla presentazione della domanda di asilo inoltre la Questura, se la persona è priva di mezzi, contatterà la Prefettura che provvederà ad attivarsi per

---

53. Rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta nominato dalla Commissione Europea, *cit.*

favorire l'accoglienza in uno dei centri predisposti dagli Enti Locali nell'ambito del Sistema SPRAR, nei limiti della disponibilità di posti<sup>54</sup>, o erogherà un contributo di prima assistenza al richiedente stesso<sup>55</sup>.

### ***L'esame della domanda d'asilo***

La domanda di asilo è sottoposta al vaglio della *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale* che, attraverso la Questura territorialmente competente, convoca il richiedente il giorno fissato per l'audizione. Nel caso in cui non sia possibile eseguire la notifica o il richiedente non si presenta senza giustificato motivo, la *Commissione* decide comunque sulla domanda, anche in assenza del richiedente e sulla base della sola documentazione disponibile.

La *Commissione nazionale per il diritto d'asilo* è competente, invece, in materia di revoca e cessazione dello *status di protezione internazionale*.

### ***Le commissioni:***

#### ***a. Commissioni Territoriali***

Attualmente sono 10 le Commissioni attive in Italia. Il D.Lgs 3/10/2008 n. 159 assegna loro il compito di valutare le esigenze di protezione internazionale dei richiedenti asilo. Si tratta di autorità amministrative (attualmente istituite presso le Prefetture delle città di Torino, Milano, Gorizia, Roma,

---

54. Per valutare i criteri di accoglienza si faccia riferimento alle linee guida dello SPRAR, [www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it)

55. Se la Questura ha un ruolo centrale tra gli attori istituzionali (rilascia il pds, il suo rinnovo, raccoglie ed inoltra le domande alla Commissione competente, rilascia il documento di viaggio, notifica all'interessato la convocazione e i provvedimenti della Commissione, i provvedimenti di espulsione di competenza del Prefetto, intima l'allontanamento dal territorio), la Prefettura agisce come un ufficio territoriale del Governo (UTG), ha il compito di fornire prima assistenza ai richiedenti, valutarne i mezzi di sussistenza, inviare eventuale richiesta di accoglienza alla banca dati SPRAR, provvedere al trasferimento presso la sede, comunicare alla Questura e alla Commissione territoriale competente la struttura di invio del richiedente, emanare l'eventuale provvedimento di espulsione.

Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Siracusa e Trapani e ciascuna competente per un distinto ambito geografico) operanti in modo collegiale e composte da quattro membri: un funzionario della carriera prefettizia, che esercita anche le funzioni di presidente, un rappresentante della Polizia di Stato, un rappresentante delle autonomie locali ed un rappresentante designato dall'UNCHR, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

#### *b. La Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo*

Al vertice del sistema amministrativo costituito dalle Commissioni territoriali è posta la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, la quale ha competenza in materia di revoca e cessazione dello status di protezione internazionale riconosciuti, oltre che compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste di asilo, di costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei paesi di origine dei richiedenti, di monitoraggio dei flussi di richiedenti asilo<sup>56</sup>.

#### *c. L'audizione davanti alla commissione*

Il colloquio si svolge in seduta non pubblica e senza la presenza dei familiari, salvo che la Commissione decida diversamente. All'audizione può essere ammesso l'avvocato del richiedente. Le informazioni acquisite in audizione hanno carattere strettamente riservato.

Nel caso del minore, invece, il colloquio è in ogni caso effettuato in presenza del genitore che esercita la potestà o del tutore.

---

56. Le decisioni delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e quelle in materia di cessazione e revoca degli status adottate dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo possono essere impugnate innanzi ai Tribunali ordinari, le cui sentenze in materia possono poi eventualmente costituire oggetto di reclamo davanti alla Corte di Appello e, in ultima istanza, di ricorso per Cassazione.



La procedura di riconoscimento dell'asilo può essere interrotta quando:

- 1) il richiedente asilo viene condannato per reati previsti e puniti dagli art. 380 e 381 del codice penale (arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza di reato);
- 2) il richiedente asilo lascia il territorio italiano prima della conclusione dell'iter di riconoscimento della protezione internazionale.

#### *d. L'intervista-colloquio*

L'audizione presso la Commissione territoriale presenta le seguenti caratteristiche:

1. si svolge in seduta non pubblica;
2. viene redatto un verbale e ne viene consegnata copia allo straniero;
3. è auspicabile produrre documentazione che provi la fondatezza della domanda;
4. il richiedente può esprimersi nella propria lingua o in una lingua a lui nota;
5. in caso di necessità, la Commissione nomina un interprete;
6. il richiedente ha facoltà di farsi assistere da un avvocato;
7. la Commissione adotta le idonee misure per garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni dei richiedenti, nonché le condizioni dei soggetti con particolari esigenze di cui all'art. 8, comma 1 del DPR 303/2004 (vd. Cap.VI);
8. possibilità di presentare memorie e documentazione in ogni fase del procedimento.

Il richiedente, se ritiene il caso, può presentare una memoria scritta, anche nella propria lingua, per facilitare la ricostruzione storica del percorso e ridurre le reazioni emotive che ne deriverebbero.

L'intervista verbale, inoltre, può essere sostenuta nella lingua d'origine, con intervento di un'interprete<sup>57</sup>. In presenza di vulnerabilità, la doman-

---

57. Si può chiedere di rimandare l'audizione per motivi di salute, che devono essere certificati, o per altri gravi motivi, nonché di sostenere il colloquio con uno solo dei membri della Commissione e del proprio sesso.

da è sottoposta ad un esame prioritario. Il verbale, firmato dal dichiarante, verrà consegnato alla fine dell'audizione al RA stesso/a.

I temi di intervista riguarderanno: dati anagrafici del richiedente e della sua famiglia (genitori, figli, coniuge); le cause della persecuzione e motivi di fuga dal paese; notizie sul viaggio e i motivi per i quali la persona non vuole o non può tornare nel proprio paese d'origine. Sarà presa in considerazione ogni documentazione che il RA vorrà produrre a sostegno del fondato timore di essere perseguitato (articoli di giornale, tessere politiche, referti medici, tra gli altri).

ESEMPIO DI DOCUMENTAZIONE			
Motivazione istanza	Condizione soggettiva	Situazione oggettiva	Documentazione
Discriminazione religiosa	Membro di una chiesa	Guerriglia di natura religiosa	Certificato di battesimo
Discriminazione etnica	Appartenente ad una determinata minoranza etnica	Guerra di natura etnica	Identificazione simbolica di appartenenza ad una determinata etnia
Persecuzione politica	Membro di un partito politico di opposizione	Crisi politica interna	Tessera del partito
Vittima di tortura	Segni evidenti di tortura	La legge prevede la tortura	Documentazione inerente alla carcerazione
Discriminazione sessuale	Essere di un determinato sesso o avere un evidente orientamento sessuale	La legge prevede discriminazioni in ordine al sesso	Documentazione relativa ad atti di discriminazione

#### *e. Le decisioni e i possibili esiti*

La *Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale*, a seguito dell'audizione, può riconoscere una forma di protezione:

- 1) lo *status di rifugiato*, se il richiedente asilo risulta in possesso dei requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra (1951);

2) lo *status* di protezione sussidiaria, se il richiedente asilo, pur non essendo in possesso dei requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra, necessita di protezione internazionale<sup>58</sup>;

oppure

3) chiedere alla Questura il rilascio di un permesso per motivi umanitari (*per motivi non riconducibili alla sicurezza della persona ma per gravi motivi umanitari*), che però non consente l'allontanamento dal territorio nazionale (si noti che sono differenti dai pds per motivi umanitari rilasciati fino al gennaio 2008, parificati alla protezione sussidiaria).

4) rigettare la domanda per manifesta infondatezza, qualora non si ritenga l'istante in possesso dei suddetti requisiti, ovvero si ritenga la domanda inammissibile, perché già esaminata da altro paese europeo (per es. casi Dublino). In questi casi, il richiedente è tenuto a lasciare il territorio nazionale, salvo che non gli sia stato concesso un permesso di soggiorno ad altro titolo o non presenti ricorso e, contestualmente, richiesta di sospensione dell'espulsione. Le decisioni delle Commissioni sono sempre comunicate per iscritto e, se negative, accompagnate da motivazione di fatto e di diritto e dall'indicazione delle modalità di impugnazione.

In caso di diniego della domanda, il richiedente asilo può presentare ricorso al Tribunale. È consentito l'accesso al patrocinio a spese dello Stato quando il ricorrente non può far fronte alle spese processuali. Il ricorso è ammissibile se presentato entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento. Il termine è di 15 giorni in caso di richiedente trattenuto in un C.I.E. La Commissione dichiara inammissibile la domanda e non procede all'esame, se:

- la persona è un rifugiato riconosciuto oppure
- se ha già ricevuto un diniego e ha ripresentato la domanda senza che sussistano fatti nuovi o sopravvenuti.

---

58. La normativa è molto precisa circa la definizione di: *atti di persecuzione e motivi di persecuzione* che, se riconosciuti, consentiranno al richiedente di avere riconosciuto lo status di rifugiato; oppure di *danno grave* che, se riconosciuto, consente al richiedente di avere riconosciuta la *protezione sussidiaria*. Entrambe le forme di protezione, a differenza di quanto accadeva con le precedenti disposizioni, sono status, quindi la revoca può essere disposta solo dopo accertamento della situazione individuale.

La Commissione può decidere di sospendere l'audizione o di rinviarla, quando:

- ha bisogno di più tempo o altra documentazione per decidere;
- non si è in grado di sostenere l'audizione;
- ci sono problemi di comunicazione con l'interprete.

Il ricorso al diniego sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento impugnato (*"effetto sospensivo del ricorso"*). Il ricorrente ha diritto al rilascio da parte della Questura competente di un pds per richiesta di asilo politico, sino all'esito del ricorso.

#### *f. Misure di accoglienza per i richiedenti asilo*

Il cittadino straniero titolare di un permesso di soggiorno per "richiesta asilo" e privo di mezzi sufficienti per il sostentamento proprio e dei propri familiari ha diritto di accesso, con i suoi familiari, alle misure di accoglienza. A tal fine il richiedente può fare richiesta di accesso alle misure di accoglienza al momento della presentazione della domanda di asilo. La Prefettura, valutata l'insufficienza dei mezzi di sussistenza, accerta la disponibilità di posti all'interno dello S.P.R.A.R.

Durante il periodo di riconoscimento, ai richiedenti vengono garantiti, a parità con i cittadini italiani, i seguenti servizi:

- *l'accesso ai servizi sanitari*, con estensione anche ai familiari a carico regolarmente soggiornanti.
- *l'accesso all'assistenza dei servizi sociali* del Comune (sussidi e assistenza per i minori e altri specifici servizi);
- il rilascio del codice fiscale;
- l'iscrizione all'anagrafe comunale in qualità di residente e, in seguito, il rilascio della carta di identità.

#### *Non ha diritto, invece:*

- il richiedente asilo non ha diritto al ricongiungimento familiare prima della decisione positiva della Commissione o del Tribunale;
- può contrarre matrimonio in Italia solo se presenta tutti i documenti richiesti dall'Anagrafe di residenza. Il "nulla osta per il matrimonio" viene rilasciato dall'ACNUR solo ai rifugiati già riconosciuti.

*Per quanto riguarda infine l'accesso al lavoro:* qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla sua presentazione ed il ritardo non possa addebitarsi al richiedente asilo, il permesso di soggiorno è rinnovato per altri sei mesi e consente al richiedente di lavorare fino alla conclusione dell'iter di riconoscimento dello status di protezione internazionale (*status* di rifugiato o *status* di protezione sussidiaria). Questo tipo di permesso di soggiorno - che reca la dicitura "*per richiesta asilo-attività lavorativa*" - non può essere convertito in permesso per "motivi di lavoro". Se, in generale, i diritti riconosciuti alle persone richiedenti asilo sono riconosciuti anche alle vittime di tratta, per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, invece, la vittima di tratta può lavorare e convertire il suo permesso di soggiorno solo dopo aver ottenuto il nulla osta dal PM. Tale permesso di soggiorno, tuttavia, potrà essere rinnovato per tre volte (ciascun rinnovo ha la durata di sei mesi), per facilitare la ricerca del lavoro, prima della conversione per motivi di lavoro.

## 2.3 Conclusioni

L'intervista che si somministra durante l'audizione alla persona che chiede protezione non prevede uno specifico intervento per definire se la persona è vittima di tratta, benché esistano indicatori specifici in tal senso. In generale, tutti gli intervistati hanno lamentato il fatto che non esiste un elenco comune di indicatori che venga costantemente utilizzato da tutte le parti interessate nel processo di identificazione nazionale, e sostengono, parimenti, che l'uso di tali strumenti sarebbe, invece, particolarmente rilevante ed auspicabile.

Ovviamente, la difficoltà principale che impedisce la corretta identificazione delle vittime della tratta nell'ambito dei richiedenti asilo è il fatto che il sistema tratta e il sistema asilo non si incontrano mai, tanto che le due istituzioni sono concepite come due sistemi completamente separati. Al contrario, come sottolineano molti attori, ma in particolare le ONG, i due sistemi dovrebbero essere inter-connessi al fine di garantire che i bisogni di protezione delle persone siano considerati e salvaguardati adeguatamente nella loro applicazione.

Lo schema di intervista adottato durante l'audizione è finalizzato ad identificare la condizione di protezione internazionale, ma non prevede alcun indicatore di traffico (previsto come percorso giudiziario). Pertanto, l'identificazione della vittima di tratta, che, peraltro, non viene mai identificata come tale, si definisce sull'esperienza personale che i diversi membri della Commissione hanno rispetto al tema dell'asilo (per esempio, il percorso migratorio narrato, la descrizione della sua situazione o conoscenze specifiche sul paese di origine, come per esempio la Nigeria, le cui storie sono simili, i percorsi decodificati, il modello di sfruttamento definito). Ed è, inoltre, più facile che avvenga l'identificazione se sono presenti in Commissione membri formati sia in campo legale che sociale su tematiche ampie. Secondo alcuni legali dell'Asvi, si sono verificati casi in cui la commissione, sospettando un caso di tratta, abbia sospeso la valutazione del caso invitando la persona ad avviare un percorso di protezione alternativo (art. 18).

Alcuni casi, identificati come vittime di tratta, sono stati trattati dalle Commissioni con permessi di soggiorno per motivi sussidiari, ma non esiste ancora un processo strutturato e un protocollo di lavoro comune che permetta un'identificazione corretta della vittima di tratta che chiede asilo e un trattamento omogeneo nelle diverse Commissioni. Si evidenzia, dunque, la necessità di sviluppare protocolli di identificazione più definiti e una formazione condivisa dei professionisti coinvolti. Ciò permetterebbe di garantire una opportuna protezione e una più adeguata definizione dei percorsi per le vittime di tratta che rischiano di essere escluse dai programmi di protezione internazionale.

### 3. Panoramica sulle statistiche relative alla possibile correlazione tra richiedenti asilo e vittime di tratta

#### Premessa

Su questo aspetto non si hanno molte informazioni, dal momento che non esistono dati disaggregati sui percorsi (relativi ai richiedenti asilo ed alle vittime di tratta) che, come abbiamo visto, sono separati e seguono procedimenti diversi e non tangenziali.

Proveremo ad analizzare alcuni dati statistici per coglierne eventuali correlazioni: ci riferiamo ai dati che abbiamo in possesso riferiti ai richiedenti asilo ed a quelli riferiti alle vittime di tratta.

#### 3.1 I Flussi in Europa e in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale

Nell'ultimo decennio, i flussi hanno subito cambiamenti in termini di numeri, paesi di provenienza e rotte seguite per giungere in Europa. Dal 2000 al 2005, essi hanno avuto una flessione costante nel tempo di circa il 25% in meno rispetto agli anni precedenti, fino a raggiungere il valore minimo di istanze nel 2005: 9.436 domande presentate. Ma questo è l'anno in cui entra in vigore il Regolamento di Attuazione della legge Bossi-Fini sulle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Dal 2006 si assiste, invece, ad un aumento delle domande di asilo presentate nel nostro paese. (tab. 1)

Tab. 1

Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Domande presentate	9346	10348	14053	30.145	17.140	10.100
Variazione %	- 4,6%	10,7%	35,8 %	121,3 %	- 56,2%	- 42,9%

\*FONTE: EUROSTAT al Marzo 2011

Nei primi sei mesi del 2008, i rifugiati presenti in Italia erano circa 47.000<sup>59</sup>. Tuttavia, tra giugno e agosto dello stesso anno, si rileva un'impennata al numero di nuove domande di asilo, legata soprattutto agli intensi flussi in arrivo via mare registrati nei mesi estivi: in questi mesi, sono state infatti presentate 31.097 domande, con un incremento del 121%<sup>60</sup>. Un flusso straordinario, che ha superato le domande presentate nel 2007 e ha più che triplicato quelle del 2006. Un trend superiore persino alle richieste rilevate durante il conflitto nella ex Jugoslavia. Una crescita senza precedenti, che ha attestato l'Italia al 4° posto tra le maggiori destinazioni dei richiedenti e titolari di protezione internazionale nel mondo industrializzato<sup>61</sup>.

Tuttavia, dopo il picco registrato nel 2008<sup>62</sup>, in Italia c'è un calo molto forte (-72% sul 2008), mentre nella UE si registra una flessione del 5% rispetto al 2009 (358.000 richieste di asilo circa).

Secondo i dati Sprar, il numero delle istanze presentate in Italia negli ultimi 10 anni ha avuto un andamento discontinuo<sup>63</sup>. Dall'analisi dei dati emerge, infatti, come nell'ultimo decennio il fenomeno, pur segnando delle oscillazioni notevoli, non ha registrato una variazione significativa dal punto di vista quantitativo; modificazioni profonde, invece, sono state osservate per quanto riguarda i paesi di provenienza e le rotte utilizzate per giungere in Italia. Nel 2006, a fronte di più di 10mila domande esaminate, quasi il 60% dei richiedenti asilo (circa 9.400) ha ottenuto protezione. Nel 9% dei casi, il richiedente è stato riconosciuto come rifugiato; nel 46% dei casi, invece, è stata riconosciuta la protezione umanitaria<sup>64</sup>. In Italia, come

---

59. UNCHR, dato che non comprende i minori e i rifugiati prima del 1990.

60. Dati forniti dal Ministero dell'Interno ed elaborati da Cittalia

61. Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008/09, pag 48.

62. Dati forniti dall'UCNHR al 28.03.11

63. In diminuzione dal 2000 al 2005. Con un picco nel '99 determinato dalle domande presentate da cittadini provenienti dall'ex Jugoslavia, con un trend in aumento significativo sino al 2008, per poi fare ritorno nel 2009 ad un livello simile a quello registrato nel 2001.

64. La Sezione Stralcio, attiva dal 2005, ha la finalità di definire celermente le istanze pendenti presso l'ex Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato riguardanti le richieste d'asilo precedenti al 2006; oltre 5.000 sono le domande esaminate nel 2006.



evidenziato dai dati, risulta che più del 57% di tutte le domande d'asilo esaminate durante il 2007 ha ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale, con un ulteriore leggero aumento rispetto al 2006 (che era intorno al 56%). Viceversa, il diniego alla necessità di ottenere protezione internazionale è stato decretato nei confronti di poco più di un terzo del totale dei richiedenti asilo. La commissione Sezione Stralcio ha proseguito il suo lavoro dal 2005 a tutto il 2007. Nel 2010, su 11.325 decisioni prese (il dato riguarda anche alcune domande presentate nel 2009), 4.305 persone hanno ottenuto una forma di protezione, circa il 38% dei richiedenti.

A partire da maggio 2009, l'Italia risulta essere il paese dell'UE che ha registrato il calo maggiore di rifugiati, flessione dovuta alle politiche restrittive attivate nel Canale di Sicilia dalle autorità italiane e libiche, che hanno determinato un minor afflusso di immigrati dal sud del Mediterraneo. Che la flessione degli ingressi sia dovuta per lo più alle politiche dei respingimenti è confermato dai dati dell'UNCHR; per cui, alla diminuzione di domande in paesi come Malta (-49%), Grecia (-36%) e Italia (-53%), che si avvalgono di queste politiche, fa seguito l'aumento di domande in paesi come Germania (+49%), Svezia (+32%), Danimarca (+30%), Turchia (+18%), Belgio (+16%) e Francia (+13%).

La percezione, dunque, che hanno gli italiani di *invasione da flussi incontrollati* risulta errata se ci si confronta con l'Europa in termini numerici. Per quanto riguarda il numero di rifugiati, l'Italia presenta cifre molto basse rispetto ad altri paesi dell'Unione Europea, sia in termini assoluti che relativi. Nel 2009, sono circa 55 mila i rifugiati in Italia (tra titolari di protezione internazionale e umanitaria), contro i 160 mila in Francia, 580 mila in Germania, 290 mila nel Regno Unito. Il nostro paese si conferma, inoltre, al terzultimo posto nella classifica europea dei paesi ospitanti per numero di abitanti. Tra richiedenti asilo registrati sul territorio e popolazione residente, infatti, il rapporto è di 0,7 rifugiati ogni 1000 residenti, a differenza della Svezia, la quale presenta un rapporto di 8,8, della Germania oltre 0,7, o del Regno Unito, che presenta, invece, un rapporto di 5 richiedenti e titolari di protezione internazionale ogni 1000 abitanti. In Italia, secondo l'Istat, ci sono circa 4,2 milioni di immigrati regolari, includendo sia i cittadini comunitari (circa 1,2 milioni) che i nuovi cittadini italiani, pari a circa il 7% della popolazione complessiva.

Dato che non sono state eliminate le cause di migrazione forzata nei paesi di origine, l'andamento flessivo delle domande di protezione non dipende dalla riduzione dei fattori di spinta (*push factors*), ma dalle difficoltà che i potenziali beneficiari di protezione internazionale incontrano nell'esercizio del loro diritto, determinato dall'aumento di più rigidi controlli delle migrazioni nei paesi d'asilo.

### **3.2 Le nazionalità più rappresentate in Italia dei rifugiati e richiedenti asilo**

Alla fine del decennio scorso, la maggior parte delle domande di asilo era presentata da cittadini provenienti dalla ex Jugoslavia o curdi provenienti dall'Iraq e dalla Turchia, che giungevano via mare o via terra attraverso il confine italo-sloveno; nel biennio 2009/10, invece, secondo i dati forniti dallo Sprar, la gran parte delle istanze di protezione è stata avanzata da cittadini provenienti dall'Africa e dall'Asia, che sono entrati in Italia percorrendo la rotta balcanica settentrionale, quella turca o greca o sperimentando nuove rotte (come, ad esempio, dalla Tunisia verso la Sardegna).

I paesi del Corno d'Africa e l'Afghanistan rappresentano la principale area di origine dei beneficiari accolti. In particolare, tra questi, figurano Eritrea (17%), Somalia (9,6%), Afghanistan (8,4%) ed Etiopia (5,8). I maschi sono in netta prevalenza sulla presenza femminile, anche se è aumentata la presenza di nuclei familiari.

Nel 2009, i richiedenti asilo provengono soprattutto dall'Africa (60%, in particolare da Eritrea, Nigeria, Costa d'Avorio, Somalia e Ghana), dall'Europa (22%, soprattutto da Serbia-Montenegro) e dall'Asia (17%, in primo luogo dall'Afghanistan). Lo status di rifugiato è stato riconosciuto soprattutto a persone che provengono da Eritrea, Somalia e Afghanistan, che risultano i maggiori destinatari anche della concessione di protezione sussidiaria, ma, in tale contesto, la Somalia (2193) ha superato di gran lunga l'Eritrea (914) e l'Afghanistan (501).

In Europa, invece, dopo i Somali, il gruppo più numeroso cui è stata concessa protezione è rappresentato dagli iracheni (13.100, pari al 17%, 6.200 dei quali accolti nella sola Germania) e, poi, dagli afghani (7.100, 1.800 dei quali accolti in Gran Bretagna, mentre l'Italia ha concesso protezione a 700 persone).

Tab. 2 - Prime 5 nazionalità tra le domande d'asilo presentate 2000/10

1990-2000	2006	2007	2008	2009	2010
Albania 21.300	Eritrea 2.151	Eritrea 2.260	Nigeria 5333	Nigeria 3720	Nigeria 1165
RF Jugoslavia 12.197	Nigeria 830	Nigeria 1.336	Somalia 4.473	Somalia 1.495	Pakistan 1057
Iraq 12.132	Togo 584	Serbia-Montenegro 1.100	Eritrea 2739	Pakistan 1250	Turchia 770
Romania 6.114	Serbia-Montenegro 597	Costa d'Avorio 982	Afghanistan 2500	Bangladesh 1200	Afghanistan 706
Turchia 4.250	Ghana 530	Somalia 757	Costa D'Avorio 1844	Eritrea 865	Serbia 522

FONTI: *Unchr Asylum Levels and Trends in Industrialized Country*

Delle circa 30mila domande presentate alle Commissioni territoriali nel 2008, il 39,9% ha avuto il riconoscimento di una forma di protezione internazionale; nel 7,7% dei casi, si tratta del riconoscimento dello status di rifugiato (1.695 casi), in base alla convenzione di Ginevra; mentre, nel restante 32%, è stata concessa la protezione sussidiaria (7054). Se a questi casi viene, poi, aggiunto il numero delle domande per il riconoscimento di una qualche forma umanitaria, la protezione sfiora il 50%.

In Europa, nel 2009, a chiedere rifugio sono stati soprattutto soggetti di origine eritrea o nigeriana. Solo il 12% ha ottenuto lo status di rifugiato, mentre circa tre quarti delle richieste di rifugio politico, nello stesso anno, sono state rigettate. Va, inoltre, ricordato che con il recepimento delle direttive europee e l'adozione del decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251, la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato viene di fatto sostituita con la domanda di protezione internazionale, inte-

sa come istanza diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria.

Ciò ha prodotto un cambiamento nella tipologia dello status delle persone ospitate nei servizi di accoglienza: il 74%, tende a differenziarsi in altre forme di protezione (status di rifugiato, protezione umanitaria e sussidiaria) modificando, di fatto anche la tipologia dei beneficiari dei servizi.

### **3.3 Le frontiere d'ingresso**

Con il mutare della provenienza dei flussi di ingresso è mutata anche la pressione sui differenti valichi di frontiera investiti dai flussi stessi. Si è assistito, così, ad un progressivo spostamento verso le coste sud occidentali della penisola degli ingressi di richiedenti asilo. Durante la prima metà degli anni '90, le frontiere maggiormente investite dalla pressione dei richiedenti asilo sono state la frontiera italo-slovena e, più in generale, le coste adriatiche. A questa geografia degli ingressi corrispondeva un flusso elevato di persone dall'area balcanica: gli sfollati dalla ex- Jugoslavia, gli albanesi e i kosovari. Dalla seconda metà degli anni '90 in poi, i canali di ingresso si sono via via spostati, prima sulle coste calabresi, principalmente per l'arrivo di kurdi dalla Turchia e dall'Iraq e da altri paesi medio-orientali, poi su quelle siciliane, investite da flussi di persone provenienti dall'Africa sub-sahariana e dal Nord Africa, che trovano porti favorevoli in Libia. Un esempio: nel 2006, si è registrata una riduzione del 4,5% degli ingressi irregolari via mare sul territorio italiano rispetto al 2005; la maggior parte degli sbarchi è avvenuta sulle coste siciliane, dove sono arrivati 21.400 extracomunitari (22.824 nel 2005), mentre in Puglia sono stati solo 243 (19 nel 2005) e in Calabria 282 (88 nel 2005)<sup>65</sup>.

---

65. Nel 2006, è registrata inoltre una riduzione del 4,5% degli ingressi irregolari via mare sul territorio italiano rispetto al 2005 (Eurostat 2006).

Gli immigrati sbarcati sono: 8146 di nazionalità marocchina, 4200 egiziana, 2859 eritrea e 2288 tunisina. La drastica diminuzione dei numeri relativi ai migranti giunti via mare sulle coste italiane nel corso del 2009 (-90%), ha influito sul decremento nelle domande di asilo, interrompendo un trend positivo che continuava ininterrottamente dal 2004.

I dati forniti dalle Commissioni territoriali sembrano confermare tale cambiamento, anche se va detto che non necessariamente il luogo di presentazione della domanda, e la conseguente presa in esame della stessa, corrisponde al luogo di arrivo del richiedente asilo.

Infine, si segnala che l'Italia raccoglie il 20% delle domande presentate dai somali in Europa<sup>66</sup> e accoglie anche il 40% dei nigeriani richiedenti asilo nel mondo (vedi studio di caso).

### **3.4 L'entità del fenomeno tratta**

Il fenomeno della tratta in Italia è ancora sommerso e poco visibile. Le fonti ufficiali sono, infatti, in grado di rilevare solo dati settoriali: da un lato la Commissione sull'art.18 del Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) raccoglie dati dai progetti di protezione sociale per le vittime di tratta, dall'altro lato la Direzione Nazionale Antimafia elabora i dati che provengono dalle Procure distrettuali sui reati che vedono, tra i soggetti offesi, le vittime di sfruttamento sessuale. In entrambi i casi, i dati sono parziali e non rispecchiano l'universo complessivo di riferimento, in quanto ci si limita ai dati di popolazione che entra in contatto con i servizi di protezione sociale o con le forze di polizia.

Alcuni dati sono stati tratti da stime prodotte da Trans-Crime del 2003 sulle vittime di tratta e quelle proposte da Parsec in diversi anni su tratta e prostituzione migrante.

---

66. La Somalia è al secondo posto nella graduatoria delle richieste di asilo e presenta un incremento della migrazione al 77% rispetto al 2007 nei 44 paesi più industrializzati. Per l'Italia, l'incremento delle domande è stato del 491% (UNCHR 2008).

La mancanza di dati aggiornati costituisce un elemento di criticità molto forte. La banca dati nazionale, infatti, è aggiornata al 2007.

Tab. 3 - Permessi di soggiorno art. 18

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pds Richiesti	1148	1386	1082	1081	1217	1234	1158
Pds Rilasciati	833	1062	962	927	942	927	1009
%	73%	77%	89%	86%	77%	75%	87%

Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

I dati sono raccolti dai singoli progetti, ma non sono ancora stati definiti criteri per la loro elaborazione complessiva<sup>67</sup>. L'Osservatorio Nazionale Tratta<sup>68</sup> del Dipartimento Pari Opportunità ha chiuso le proprie attività nell'anno 2010 senza aver presentato dati elaborati utili per il nostro lavoro di ricerca.

L'80/85% delle donne coinvolte nel fenomeno della tratta è costituito da 5 gruppi nazionali: Nigeria 30,9%, Albania 6,9%, Moldavia 7,5%, Romania 27,8%, Ucraina il 7%<sup>69</sup> in età compresa tra i 25 e 34 anni. Rispetto alla presenza di minori, le recenti ricerche (Cfr. Save the Children - On the Road, 2011) il fenomeno si può attestare attorno all'8-10% del totale delle vittime di tratta.

---

67. L'osservatorio Tratta è stato gestito dall'Associazione On the Road, nell'ambito di un PROGETTO EQUAL, dal 2005 fino al 2007, quando è subentrata la rete Trans - Crime a seguito di un bando nazionale del DPO.

68. [www.osservatorionazionaletratta.it](http://www.osservatorionazionaletratta.it)

69. Le percentuali, che risalgono al 2008, si riferiscono alle donne che, tra il 2005 e il 2006, si trovavano in regime di protezione sociale presso i servizi territoriali. "Sono stime a carattere per lo più orientativo..." (Carchedi, Tola, 2008:78).

## 4. I richiedenti asilo vittime di tratta

### Premessa

Al momento, dunque, non si hanno dati definiti e certi sulla tratta di esseri umani e sul tipo di sfruttamento che subiscono, né, tanto meno, si hanno dati sul numero di persone che, pur essendo vittime di tratta, hanno fatto richiesta per accedere ad un percorso d'asilo. Dalle interviste raccolte con gli operatori sociali che lavorano all'interno dei progetti SPRAR e presso le ONG specializzate e dal confronto con gli operatori che lavorano agli sportelli informativi per immigrati o nelle Unità Mobili per intercettare le vittime di tratta, si conferma la sensazione che siano molte le persone che vengono indirizzate a scegliere il percorso del rifugio, alternativo al fallimento del percorso art. 18.

Proviamo, allora, ad individuare alcune variabili che possano offrirci elementi utili a tale ipotesi di lavoro.

### 4.1 Le politiche di sostegno ai diritti delle donne

La comunità internazionale riconosce specifiche motivazioni che possono portare le donne alla migrazione forzata.

La persecuzione relativa al genere è una forma distinta di persecuzione che può rientrare all'interno della definizione di "rifugiato" fornita dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello "status di rifugiato" del 1951. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha definito la violenza contro le donne "*una forma di persecuzione legata al genere femminile e che si manifesta attraverso azioni violente di tipo fisico, psicologico o sessuale o in qualunque modo dirette a provocare sofferenza nella donna, includendo tra tali azioni anche le minacce, la coercizione e la privazione della libertà, sia nella sfera privata, sia in quella pubblica*".

Negli ultimi decenni, si è evidenziata una nuova sensibilità internazionale sulla condizione femminile<sup>70</sup> e sull'esistenza di persecuzioni di genere che si è definita anche nelle politiche di asilo dell'UE, grazie soprattutto all'impegno dell'UNCHR, che da sempre sostiene la necessità di fornire tutele specifiche alle donne migranti. Oltre alle violenze mascherate da processi culturali (mutilazioni genitali, matrimoni forzati, etc.), nei paesi in conflitto sono stati riconosciuti gli stupri etnici come vera e propria arma da guerra, usata sul corpo delle donne. Questo crimine, che si è affermato nella guerra in Jugoslavia e nel conflitto in Rwanda, è stato esplicitamente legato al genere. Le vittime di questa specifica persecuzione possono essere identificate come appartenenti ad un "determinato gruppo sociale", potendo così entrare nelle 5 fattispecie identificate dalla Convenzione di Ginevra (razza, religione, nazionalità, opinioni politiche.) Nel 1996, la normativa sulle garanzie supplementari del Consiglio dell'Unione Europea ha stabilito che gli Stati membri devono prevedere, nelle procedure di richiesta di asilo da parte delle donne, la presenza di funzionari qualificati e interpreti di sesso femminile, soprattutto nei casi in cui, per gli eventi vissuti o l'origine culturale, le richiedenti incontrino difficoltà ad esporre esaurientemente le loro motivazioni.

## 4.2 Il Sistema SPRAR e le donne

Nel 2008, si è avuto il picco delle presenze femminili (21mila) in linea con i flussi di arrivo, ma la percentuale rispetto alle presenze maschili rimane costantemente al di sotto del 30%, mentre tende a salire (45%) nei progetti per categorie vulnerabili<sup>71</sup>, per la presenza di donne in stato di gravidanza o famiglie mono-parentali con prole. Le maggior parte delle donne accolte

---

70. Dalla Conferenza Mondiale di Pechino del 1995 fino alla Conferenza sulla violenza contro le donne del 2009, sono moltissime le pubblicazioni che sostengono la necessità di una *politica di genere* che riduca l'escalation di violenza verso il femminile.

71. Il Sistema Sprar ha prodotto un particolare percorso per categorie vulnerabili, con progetti specializzati per l'accoglienza e il sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità che prevede, oltre alle persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori non accompagnati, vittime di tortura, nuclei monoparentali e donne sole in stato di gravidanza.



nell'ambito della rete Sprar, ha un'età compresa tra 18 e 25 anni (32%) e tra 26 e 30 (19%); questo dato aumenta quando si parla di servizi per categorie vulnerabili (38,6%); le bambine fino a 5 anni costituiscono il 15% delle persone accolte (203) mentre, al di sopra dei 40 anni, ci sono solo 86 donne.

Tab. 4 - Et  donne per tipologia di accoglienza SPRAR giugno 2009

	Ordinarie		Vulnerabili		Totale	
Et�	V.A	%	V.A	%	V.A	%
0-5	161	15,5%	42	16,7%	203	15,7%
6-10	39	3,7%	12	4,8%	51	3,9%
18-25	319	30,6%	97	38,6%	416	32,2%
26-30	218	20,9%	31	12,4%	249	19,3%
31-40	192	18,4%	35	13,9%	227	17,6%

FONTE: elaborazione Cittalia su dati Servizio Centrale

La zona di provenienza   il Corno d'Africa: Eritrea (17,3%), Somalia (14%), Nigeria (12%), Etiopia (9%), paesi che mantengono il triste primato di area principale di provenienza negli ultimi anni; queste nazionalit  da sole rappresentano il 58% delle donne richiedenti protezione internazionale, e rappresentano il 76% degli accolti nella categoria vulnerabili. L'abbassamento dell'et  media   un fenomeno che riguarda in generale l'emigrazione femminile in Italia, ma se questo fenomeno   legato alla diversificazione dei flussi e all'andamento demografico dei paesi interessati, in alcuni casi la giovane et    un elemento che desta qualche preoccupazione, specialmente quando si   cominciato ad osservare il processo osmotico tra smuggling e trafficking in modo particolare per quanto riguarda gli arrivi dalla Nigeria. (cfr studio di caso).

### 4.3 Uno studio di caso: la questione nigeriana

La scelta di parlare della *questione nigeriana* e di farne il *case study*   stata determinata dall'emblematicit  del caso stesso, sia per quanto riguar-

da la protezione internazionale che la tratta, e per le tangenzialità che i fenomeni presentano.

Infatti, si sono riconosciute, anche se non esistono dati e certificazioni, alcune connessioni e contaminazioni tra traffico, tratta e protezione internazionale nell'ambito della tratta nigeriana, da quanto dichiarano in particolare le organizzazioni che si occupano della presa in carico e dell'accoglienza.

La Convenzione dell'ONU, per la regione africana, riconosce la condizione di rifugiato anche a chi scappa da situazioni di guerra e violenza. Dunque, le donne nigeriane vittime di tratta rientrano in questa definizione, anche se questa a volte non è la migliore condizione di protezione possibile<sup>72</sup>.

Secondo i dati pubblicati dalla Direzione Nazionale Antimafia, nel 2008, le donne nigeriane sono state seconde solo alle rumene nel reato di riduzione in schiavitù. La prostituzione nigeriana rimane tradizionalmente "di strada" ed è caratterizzata dalla tendenza a costituire un gruppo omogeneo e isolato, che non si integra nel contesto sociale e territoriale al di fuori della comunità di appartenenza che, peraltro, è molto ben organizzata e radicata sul territorio (luoghi di culto, negozi etnici, parrucchieri, che si sospetta siano anche i luoghi di gestione e controllo del traffico). In particolare, l'organizzazione può contare su dinamiche di soggezione e controllo delle vittime, le quali sono legate all'organizzazione attraverso rituali religiosi, che rendono le vittime complici cooperanti di chi le sfrutta e in grado di pagare, anche in un tempo lungo, il debito contratto<sup>73</sup>. Sul

---

72. La scelta di entrare nella Protezione Internazionale può aumentare il rischio potenziale delle famiglie nei paesi d'origine.

73. In particolare, le vittime sono legate all'organizzazione attraverso riti animisti (voodoo) che garantiscono una completa soggezione della vittima, anche a distanza, e il saldo del debito nel tempo. Il voodoo o "juju" sono riti di possessione di Mami Wata, un culto che si accompagna all'idea di salute e ad immagini di ricchezza individuale, e, se si dovesse disattendere, comporta disgrazie e malasorte non solo per la vittima, ma anche per la famiglia. Sull'argomento si consulti la letteratura specifica, ad esempio AA.VV., *Voci di corpi fluttuanti. Il disagio psichico delle vittime di tratta Africa/Nigeria: riti di possessione, percorso migratorio e difficoltà d'interazione*, Gruppo Abele, Torino 2010. Unicri, Convegno *Le vittime della tratta della Nigeria. Riti magico-religiosi e difficoltà d'integrazione*, Bologna, 27/03/2009. Tesi in fase di pubblicazione D. Bracciani: *Storie di vita di donne nigeriane vittime di tratta e sfruttamento sessuale*, L'Aquila, a.a. 2010/11.

fenomeno non si hanno dati, ma solo stime approssimative e, spesso, inesatte. In Italia, il numero oscilla tra un minimo di 500 ad un massimo di 7000 mila donne nigeriane implicate nel mercato del sesso e, di queste, il 65% lavora in strada, il 30% in albergo o night club, l'1% in casa<sup>74</sup>.

Le richiedenti protezione internazionale nel 2007 erano 87, mentre nel 2008 erano salite a 209. Non è molto chiaro il motivo per cui l'Italia sia diventato un paese di grande attrazione per la comunità nigeriana: il nostro paese, infatti, non offre opportunità di inserimento lavorativo qualitativamente significative agli stranieri<sup>75</sup>, anche quando questi sono in possesso di un titolo di studio acquisito in Italia, né esistono, tra i due paesi, vicinanze culturali e/o linguistiche, né una tradizione coloniale che possano giustificare una così alta concentrazione etnica.

Tra le ipotesi possibili, emergono l'ampiezza dei confini nazionali che, essendo di difficile controllo da parte delle Forze dell'Ordine, sono invece facilmente accessibili alle organizzazioni illegali che si occupano di smuggling; la percezione dell'impunità rispetto alla clandestinità (per esempio, l'impossibilità di dare luogo a tutte le espulsioni) che, insieme alle sanatorie che si sono succedute negli anni, potrebbe incoraggiare l'immigrazione irregolare; infine, come sostiene la ricercatrice nigeriana P. Aweto Eze in un recente saggio, *“il crimine organizzato, che ha sempre fatto parte della storia e della cultura italiana, ha trovato una sinergia e un perfetto punto di incontro con la rete organizzata della tratta delle donne in Nigeria”*<sup>76</sup>. E non solo. Infatti, accanto alla tratta, i clan nigeriani gestiscono lo spaccio di cocaina nelle principali regioni della penisola, utilizzando le stesse rotte per far viaggiare uomini e merci. L'utilizzo di molti corrieri, uomini e donne costretti ad ingerire ovuli contenenti le sostanze stupefacenti, permette di minimizzare i rischi di perdita in caso di controlli e arresti. I clan, come sostiene la Polizia, hanno messo in piedi un

---

74. I dati sono aggiornati al 2002, tratti dal report *Diritti Umani e tratta di donne e giovani in Europa. Panoramica sulla situazione italiana*, Daphne, Regione Veneto.

75. Istat, *Gli stranieri nel mercato del lavoro*, 2009.

76. *L'esperienza della Nigeria: Il dilemma odierno e le prospettive future*, in *Rapporto Annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2009/10*, SPRAR, p.174.

servizio di “stomaci in affitto” a disposizione delle altre organizzazioni criminali; i proventi illegali vengono poi riciclati attraverso attività “pulite”, quali soprattutto phone-centre e negozi alimentari di prodotti tipici. Pur essendo considerata un pilastro della famiglia per il carattere forte, intraprendente e autonomo, la donna nigeriana è sottoposta a discriminazioni sia a livello politico che culturale e ciò determina la sua decisione di emigrare. Le donne nigeriane sono persone che fuggono dalla violenza del loro paese, come dichiara la Convenzione ONU, o anche vittime di tratta. Già nel loro paese soffrono la condizione di genere: in quanto donne, sono considerate inferiori e soggette alle regole del clan familiare; la maggioranza di loro ha poche opportunità di scelta e le decisioni che la riguardano sono prese all'interno del clan familiare e, solo successivamente, comunicate all'interessata<sup>77</sup>. Il 40% delle donne è analfabeta, schiava di padri e mariti e, in caso di vedovanza, può essere ereditata dal parente più anziano; non ha diritto all'eredità, ma le viene assicurato un posto nella casa del marito.

*“...avevo 2 figli, quando è morto mio marito, e volevano farmi sposare suo fratello...”*

Sono vittime della poligamia, molto diffusa e basata sulla subordinazione femminile. La violenza domestica è molto diffusa e socialmente accettata: infatti, l'insubordinazione e la disobbedienza al marito causa una stigmatizzazione sociale. Ancora, le mutilazioni genitali femminili o, anche, i matrimoni combinati sono alcune delle cause di spinta (pull factors) per le donne per tentare una vita diversa verso un altrove, “abroad”.

*“non volevo fare a mia figlia quello che avevo io...(mutilazioni genitali femminili) ....tutti dicevano che dovevo farlo....mio marito aveva paura... allora abbiamo deciso...dovevo andare abroad, con mia figlia ...”*

---

77. Al nord, nelle aree musulmane, dove vige la legge coranica della sharia, le donne vivono uno stato di semi-reclusione, mentre nelle aree non musulmane, negli stati meridionali (Ibo e Yoruba), la donna ha un ruolo più paritario.

Alcune volte è il clan familiare che sacrifica una donna per il benessere collettivo<sup>78</sup> inviandola “*abroad*” con una precisa consegna: produrre denaro per la famiglia, che su di lei ha investito (sponsor<sup>79</sup>). Una volta entrate nel circuito della tratta, si perpetua il sistema di soggezione che costringe le donne ad un stato di allerta costante (woodoo), che annulla la volontà della persona e permette di agire il controllo sulla vittima anche a distanza. Arrivate a destinazione, scoprono l’inganno da parte degli sponsor sulle reali condizioni di lavoro che dovranno affrontare per pagare il debito, cui si aggiunge la violenza inimmaginabile dell’impatto del lavoro sulla strada.

*“Mia madre è arrabbiata con me, perché non mando soldi... lei ha venduto la casa di mio padre per farmi venire in Italia... posso parlare solo con mia zia...” (senegalese di 31anni)*

A tutto ciò, si aggiunge l’ulteriore stress psico-fisico dell’adattamento ad un contesto sconosciuto, con una lingua incomprensibile, con modalità di comportamento, abitudini, clima, cibo e modi di vita così lontani dal proprio che da soli costituiscono uno strumento di alienazione<sup>80</sup>.

La percezione di violenza è amplificata dalla perdita di fiducia, dall’ineluttabilità di eventi che rende passivi e fiacca ogni possibile ipotesi alternativa. La violenza perpetrata da chi dovrebbe garantire sicurezza e che, invece, rompe il patto (la madre, la matrigna, la sorella) produce una deflagrazione ancora maggiore, per cui a volte è difficile riuscire a fidarsi anche di chi potrebbe costituire un’alternativa alla solitudine<sup>81</sup>.

Da alcune osservazioni sul campo da parte di operatrici impegnate nelle strutture di accoglienza SPRAR e da operatori di Unità Mobili che ope-

---

78. Spesso le donne sono abbandonate con i figli, senza sostegno economico, per una moglie più giovane: in questo caso,, le mogli poligame devono provvedere autonomamente al mantenimento proprio e della prole, e le figlie poligame sono sacrificate dalle madri allo stesso scopo.

79. Adescatori che garantiscono i contatti e i documenti necessari al viaggio e, dietro garanzie, anticipano il denaro alle famiglie che con questi si indebitano.

80. Stolen smiles op cit.

81. S. Scodanibbio, C. Bolanos, *Percorsi d’uscita e accompagnamento verso l’autonomia*, in *On the road* (a cura di), *Manuale di intervento sociale nella prostituzione di strada*, Comunità Edizioni, 1998.

rano nell'area tratta e traffico, emerge un dato percettivo (non suffragato da dati numerici e statistici) sulla richiesta di protezione internazionale da parte di donne "trattate", in particolare *nigeriane*, che risulta essere in aumento. In diverse interviste sono emersi casi di persone che, pur essendo vittime di tratta e sfruttamento sessuale, optano per il *doppio binario*, cioè presentano domanda come richiedente e titolare di protezione internazionale e, contemporaneamente, entrano in un circuito di protezione art. 18. Si pensa, infatti, che, trovando sempre più difficoltà a regolarizzarsi con il percorso sociale dell'art. 18 (aumentano le richieste di denuncia dopo un primo pds ottenuto con percorso sociale), molte donne presentano domanda come richiedenti asilo, non essendo in grado di formulare una denuncia. Si assicurano, in questo modo, immediata accoglienza e la garanzia della permanenza sul territorio, per almeno un anno dalla domanda, anche dopo un diniego per protezione sociale. M., nigeriana di 23 anni, ospite presso un centro SPRAR, dopo aver fatto l'esperienza della tratta e della strada, afferma: *"la mia è una famiglia poverissima e io sono scappata di casa per non sposare un vecchio che mi aveva comprata da quando ero piccola... ho chiesto aiuto ad un'amica che veniva in Italia e non avevo i documenti, il passaporto era falso, non potevo lavorare ma dovevo dare soldi del viaggio..."*

Dopo aver ottenuto un permesso di soggiorno umanitario con l'art. 18, su consiglio del suo compagno, il quale è inserito in un circuito SPRAR, si trasferisce in Belgio, dove chiede protezione internazionale.

*"... ho chiesto asilo ... mi hanno fatto espulsione, hanno detto che dovevo chiedere in Italia"*

Quindi, è stata accolta in un progetto SPRAR per categorie vulnerabili, ha ottenuto un pds per motivi sussidiari e oggi vive con suo figlio e il compagno, che è irregolare, in quanto il suo ricorso ha avuto un diniego. Un altro caso è narrato da R., 35 anni, anche lei nigeriana:

*"... sono arrivata in Italia nel 1992, ho lavorato in strada, poi sono rimasta incinta, ho fatto un programma a Torino in comunità e per un anno ho avuto il permesso di soggiorno, ho fatto lavori a tempo determinato, poi sono tornata in strada, il bambino lo teneva un'amica... e un po' suo padre..., non ho rinnovato il permesso perché non avevo lavoro.... (per 11 anni ha continuato a prostituirsi a Torino da clandestina).... poi ho deci-*

*so di andare a Copenaghen, ma mi hanno arrestato dopo 2 mesi e rispedito in Italia, allora ho chiesto asilo...ho fatto il programma (SPRAR), e mi hanno aiutato... oggi ho una casa, lavoro in un hotel per l'estate e in inverno faccio aiuto cuoca in pizzeria e quando serve in hotel..."*

Anche lei ha ottenuto un pds subsidiario ed è oggi in attesa della conversione per lavoro.





## Conclusioni

Al termine del nostro lavoro di ricerca documentale e di ricerca-intervento (attraverso le interviste somministrate ai gruppi target) emergono con chiarezza alcune linee di tendenza importanti da tenere in considerazione:

- c'è una chiara consapevolezza di grande “metissage” tra problematiche differenti delle persone migranti, in particolare sulla tratta e sulla richiesta di asilo. Ci sono pochi dati oggettivamente verificati in tal senso, ma, certamente, ci sono elementi inoppugnabili che ci conducono su quella pista;
- si ritiene, pertanto, fondamentale promuovere lo sviluppo di un maggiore coordinamento e collaborazione tra tutte le parti interessate nel campo del traffico di esseri umani e la protezione internazionale, per assicurare che le vittime del traffico e i rifugiati abbiano garantite le condizioni di protezione riconosciute dalla convenzione di Ginevra;
- occorre rafforzare la valutazione dei casi ed intensificare la collaborazione tra i vari attori chiave nel processo di identificazione, coinvolgendo sia le ONG specializzate che altre agenzie del settore (tra cui l'UNHCR) nella individuazione e valutazione dei bisogni, così come nella presa in carico di (presunte) vittime, le quali possono aver bisogno di protezione internazionale. Non riconoscere la condizione di vittima di tratta espone la persona al pericolo di vendetta da parte delle organizzazioni di sfruttamento;
- il sistema SPRAR evidenzia aspetti positivi. Principalmente due: in primo luogo, la promozione di un sistema decentrato di accoglienza diffusa che si basa sul coinvolgimento dell'ente locale<sup>82</sup>, in secondo luogo

---

82. I fondi previsti per la gestione dei progetti territoriali sono, come detto, destinati all'ente territoriale che ne è responsabile e che a sua volta li distribuisce all'ente gestore del progetto d'accoglienza, un'associazione del terzo settore. Sull'importanza di tale sinergia, tra istituzione e terzo settore/mondo dell'associazionismo, il responsabile dell'Anci precisa che questo scambio ha riguardato le grandi associazioni a livello nazionale (Cir, Caritas, Ics), ma anche le associazioni di livello locale, e precisa come dallo scambio siano cresciuti sia il terzo settore che l'ente locale.

aver “*favorito anche il consolidarsi di un modus operandi non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà, ma orientato a realizzare un sistema integrato di protezione che vede nell’accoglienza solo la prima tappa di un percorso. Obiettivo del Programma, infatti, è stato quello di attivare servizi autenticamente trasversali, volti cioè ad accompagnare l’utente dalla fase di presentazione della domanda a quella di attesa della definizione della procedura, e, infine, a quella eventuale di stabilizzazione e integrazione, o, al contrario, di rientro volontario nel paese di origine.*”<sup>83</sup>;

- la positività dell’art 18 ha nel nostro paese, anche se ancora non è applicato in modo omogeneo;
- tra i nodi critici emersi, invece, quello principale è la scarsità e l’incertezza dei fondi di finanziamento. I fondi disponibili per l’accoglienza sono ampiamente insufficienti a garantire un’accoglienza per tutti i richiedenti asilo che ogni anno arrivano sul territorio. Come sottolinea il responsabile dell’asilo dell’Anci, i soldi spesi per l’integrazione in Italia sono meno di un quarto di quanto si spende per il contrasto all’immigrazione clandestina. L’altro problema è quello dell’incertezza dei fondi stessi, che rende estremamente difficile la gestione dei progetti di accoglienza per richiedenti asilo da parte delle associazioni. Le associazioni intervistate riportano tutte un taglio di quasi il 50% dei fondi a partire dal 2002;
- in Italia, la realtà dell’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale si presenta a due velocità: da una parte c’è un sistema di accoglienza (rete SPRAR) che mira a fornire gli strumenti per l’inserimento sociale, ma, dall’altro, ci sono tutti coloro che restano esclusi da tale sistema e privi di assistenza. La capacità di accoglienza all’interno del sistema SPRAR, sebbene sia stata aumentata (2011) e portata a 3000<sup>84</sup>

---

83. Cfr, Centro Studi di Politica Internazionale, *Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, ottobre 2004, p. 32.

84. Nell’ambito delle misure di accoglienza straordinaria per i migranti provenienti dal Nord Africa, che fa capo alla Protezione Civile, lo SPRAR ha messo a disposizione 1.500 posti aggiuntivi, ulteriori rispetto ai 3.000 finanziati in via ordinaria dal *Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo*. La rete degli enti locali, già parte del Sistema di Protezione, è stata, inoltre, rinforzata dalla disponibilità di quegli enti che - in occasione dell’ultimo bando per il triennio 2011/2013 - hanno avuto il proprio progetto valutato idoneo, ma non finanziato.

beneficiari, resta comunque minima rispetto alle richieste e ai reali bisogni delle persone che chiedono di entrare in programma, e soprattutto, se i finanziamenti resteranno tali, non ci sarà margine per alcun tipo di miglioramento<sup>85</sup>. In questi stessi anni, la media delle domande presentate si aggira sulle 15.000 all'anno;

- purtroppo, manca un accordo che renda omogeneo il processo di protezione della vittima di tratta e del richiedente asilo.

---

85. Inoltre, per tutti coloro che sono esclusi dalla rete SPRAR, l'unico aiuto previsto era quello del contributo economico della Martelli, abolito *de facto* con la Bossi-Fini. Rispetto a questa grande maggioranza, è da evidenziare che anche le ricerche e gli studi sono pochi, elemento questo che continua ad alimentare il circolo vizioso dell'invisibilità su questo fenomeno (Candia 2007).



## Raccomandazioni

Vanno, pertanto, fatte alcune raccomandazioni utili a chi si occupa di politiche integrate di tutela dei diritti delle persone migranti:

- garantire una maggiore sistematizzazione dei parametri di analisi e valutazione e degli strumenti formativi/informativi e facilitare ai diversi attori l'accesso a strumenti condivisi sugli interventi da realizzare in materia di gestione dell'accoglienza integrata dei richiedenti/titolari di protezione internazionale;
- attivare una maggiore uniformità negli approcci e un maggiore coordinamento degli interventi tra gli enti e tra le Commissioni;
- favorire un consolidamento complessivo delle competenze necessarie a operatori sociali, personale in servizio presso le Prefetture e gli uffici di Pubblica Sicurezza, dirigenti della pubblica amministrazione, per una migliore gestione dell'accoglienza e della protezione dei richiedenti/titolari di protezione internazionale; favorire un migliore accesso ad un'informazione adeguata, imparziale, dettagliata, qualificata ed autorevole da parte di tutti i richiedenti/titolari di protezione;
- in linea con l'obiettivo del Programma dell'Aja, costituire un sistema di asilo unico europeo, improntato al principio della parità di trattamento, che garantisca alle persone effettivamente bisognose un livello elevato di protezione, alle stesse condizioni, in tutti gli stati membri;
- lavorare su progetti di *capacity building*, creando situazioni di accoglienza durevoli per i beneficiari.



## Bibliografia

- AA.VV., *Articolo 18. Tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità. L'Italia e gli scenari europei - rapporto di ricerca - On the Road* Edizioni, Martinsicuro (TE), 2002.
- AA.VV., *Forced Labour and Human Trafficking, Casebook of Court Decisions*, ILO, Ginevra, 2009.
- AA.VV., *L'esperienza della Nigeria: Il dilemma odierno e le prospettive future*, in *Rapporto Annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2009/10*.
- AA.VV., *Stop Tratta, Atti del convegno internazionale*, On the Road Edizioni, Martinsicuro (TE), 2002.
- AA.VV., *Voci di corpi fluttuanti. Il disagio psichico delle vittime di tratta Africa/Nigeria: riti di possessione, percorso migratorio e difficoltà d'interazione*, Gruppo Abele, Torino 2010.
- Carchedi F., Dolente F., Bianchini T., Marsden A., *La tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo*, in Carchedi F., Orfano I. (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Il fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- Carchedi F., Orfano I. (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Evoluzioni del fenomeno e ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- Comitato di Coordinamento delle azioni di governo contro la tratta (a cura di), *Verso la costruzione di un piano nazionale antitratta*, Dipartimento per i Diritti e per le Pari Opportunità, Roma, 2008.
- Giammarinaro M.G., "Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 del t.u. sull'immigrazione", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, 1999.
- L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del d.lgs. n. 268/98*, in Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Mancini D., *Traffico di migranti e tratta di persone*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Palidda S., "Polizia e immigrati: un'analisi etnografica", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1999.

- Paone S., *Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Rovelli M., *Lager Italiani*, Rizzoli, Roma, 2006, p. 194.
- Scodanibbio S., Bolanos C., *Percorsi d'uscita e accompagnamento verso l'autonomia*, in *On the road* (a cura di), *Manuale di intervento sociale nella prostituzione di strada*, Comunità Edizioni, 1998.
- Spiezia F., Frezza F., Pace N.M., *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani*, Giuffrè Editore, Milano, 2002.
- Tola V., *La tratta di esseri umani: esperienza italiana e strumenti internazionali*, in *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 2000.
- Transcrime (a cura di), *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, Ministero della Giustizia, Roma, 2004.
- UNHCR (a cura di), in *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York, 2002.



# Appendice 1

## Glossario

### **Richiedente protezione internazionale (Richiedente asilo)**

È colui che, costretto a fuggire dal proprio paese, inoltra in un altro Stato una domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato o per ottenere altre forme di protezione.

La sua domanda è sottoposta ad esame dalle autorità competenti di quel paese (in Italia, esistono Commissioni per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato). Fino alla sentenza, egli è un richiedente asilo e, quindi, non è assimilabile al migrante irregolare, pur avendone le caratteristiche.

### **Rifugiato**

È una persona in pericolo, costretta a fuggire dal proprio paese e ad attraversare una frontiera internazionale per entrare in un secondo paese, alla ricerca di un rifugio, per un fondato timore di persecuzione a causa della sua razza, religione, nazionalità, per il gruppo sociale al quale appartiene, per le sue opinioni politiche, secondo la definizione contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951. Dal punto di vista giuridico-amministrativo, un rifugiato è una persona cui è riconosciuto lo status di rifugiato. Il rifugiato non sceglie di spostarsi alla ricerca di migliori opportunità di vita, ma è costretto ad abbandonare la sua casa e a trovare protezione fuori dal proprio paese, e, a differenza del migrante, non può tornare nel proprio paese d'origine, se non a scapito della propria sicurezza e incolumità. Ottiene un permesso per 5 anni, rinnovabile, e non può essere espulso. Ai rifugiati è richiesto il rispetto delle leggi dei paesi dove hanno ricevuto asilo. Non può accedere allo status di rifugiato chi ha commesso crimini contro la pace, crimini di guerra, crimini contro l'umanità o gravi crimini di natura non politica al di fuori del paese dove viene chiesto rifugio.

### **Profugo**

Indica, secondo un termine generico, chi lascia il proprio paese a causa di eventi esterni (guerre, invasioni, rivolte, catastrofi naturali) e, tempo-

raneamente, cerca protezione oltre il confine nazionale, in attesa di poter rientrare nel suo paese.

### **Sfollato**

Spesso, il termine è usato anche come “Internally Displaced Person” (IDP); è colui che abbandona la propria dimora per gli stessi motivi del rifugiato, ma non oltrepassa un confine internazionale, restando, dunque, all’interno del proprio paese. Le persone sfollate internamente sono fuggite per ragioni analoghe al richiedente asilo, ma rimangono all’interno del proprio territorio e sono, quindi, ancora soggette alle leggi di quello Stato. Si definisce genericamente sfollato anche colui che fugge a causa di catastrofi naturali o guerre e viene accolto temporaneamente sul territorio di un paese estero, con un soggiorno per “protezione umanitaria”. Per essi si è adottata, in alcuni casi, la formula della protezione temporanea (*temporary protection*). Ciò consente alle persone di essere celermente ammesse in paesi sicuri, ma senza alcuna garanzia di asilo permanente.

### **Beneficiario di protezione umanitaria**

È colui che, pur non rientrando nella definizione di rifugiato secondo la convenzione di Ginevra, in quanto non sussiste persecuzione individuale, necessita tuttavia di protezione in un altro Stato, perché nel suo paese sarebbe in grave pericolo a causa di conflitti armati, violenze generalizzate o massicce violazioni dei diritti umani. Secondo le direttive europee, tale protezione viene oggi definita “sussidiaria”. In Italia, la maggioranza delle persone riceve un permesso di soggiorno sussidiario anziché lo status di rifugiato (nel 2007 ne è diventato titolare oltre l’80% dei richiedenti).

### **Vittima di tratta**

È la persona che, con mezzi coercitivi e/o ingannevoli o con maltrattamenti praticati o minacciati alla persona al fine di fiaccarne la volontà, viene indotta, suo malgrado e senza il proprio consenso, a praticare azioni di asservimento. Scopo della tratta (*trafficking*) è ottenere il controllo sulla persona al fine di poterla sfruttare nell’ambito della prostituzione, per il lavoro forzato, per la riduzione in schiavitù o per pratiche analoghe, come l’asservimento e il traffico di organi.

Il traffico di migranti (*smuggling of migrants*), invece, ha l'obiettivo di ottenere direttamente o indirettamente un beneficio finanziario o materiale tramite l'ingresso illegale di un individuo all'interno di uno stato.

### **Eco-profugo**

Colui che è costretto a lasciare il proprio paese per cause ambientali che rendono impossibile (temporaneamente o definitivamente) la permanenza nel luogo di abituale residenza.

### **Extracomunitario**

Persona non in possesso della cittadinanza di uno dei 27 paesi che attualmente compongono l'Unione Europea. Quindi, contrariamente all'accezione corrente, sono extracomunitari anche gli Svizzeri e gli Statunitensi.

### **Migrante /immigrato**

Termine generico che indica chi sceglie di lasciare il proprio paese per stabilirsi, temporaneamente o permanentemente, in un altro Stato. Tale decisione ha carattere volontaristico, spesso dipende da ragioni economiche (migranti economici) o da motivazioni esistenziali (la ricerca di condizioni di vita diverse e migliori). Contrariamente al rifugiato, il migrante può rientrare nel suo paese in piena sicurezza, quando vuole.

### **Immigrati regolari**

Coloro che risiedono in uno Stato con un permesso di soggiorno rilasciato dall'autorità competente.

Gli **irregolari** sono gli immigrati:

- con permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato;
- entrati, ad esempio, per motivi di studio ma che in realtà svolgono di fatto altre attività;
- rimangono sul territorio anche dopo la scadenza del visto d'ingresso (*overstayer*);
- non lasciano il paese dopo essere stati raggiunti da un provvedimento di allontanamento;
- entrano nel paese ospite in modo irregolare, senza documenti.

Gli irregolari sono definiti **clandestini**.

## **Clandestino**

È lo straniero presente sul territorio e privo di regolare permesso di soggiorno. Per lo Stato, ufficialmente non esiste. In Italia la clandestinità è reato. Clandestini sono anche coloro che, in fuga da guerre e persecuzioni, e quindi “potenziali rifugiati”, giungono senza documenti o con documenti falsi ed attraversano la frontiera senza chiedere alcun riconoscimento del loro status.

## **Apolide**

Persona che nessuno Stato considera come suo cittadino (Convenzione di New York, 1954).

## **La Protezione temporanea**

Le nazioni a volte offrono *protezione temporanea* quando devono gestire un improvviso afflusso di persone che rischia di travolgere i normali sistemi di asilo. In queste circostanze, le persone possono essere celermente ammesse, ma senza alcuna garanzia di asilo permanente. La protezione temporanea potrà cessare se le condizioni nel paese d'origine mutano in maniera sostanziale e durevole.

## Appendice 2

### **SPRAR: Sistema Protezione Rifugiati Richiedenti Asilo**

La Legge 189/2002 in materia di immigrazione e asilo istituisce, all'art. 32, il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Il Servizio Centrale, oltre a gestire la Banca Dati nazionale, svolge un ruolo di coordinamento sul funzionamento complessivo del sistema con il compito di coordinare e fornire formazione/ informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali e agli operatori dei progetti locali, che prestano servizi d'accoglienza in un'ottica di rete e relazione continua, perché le pratiche migliori realizzate localmente diventino patrimonio comune e i servizi offerti garantiscano standard di qualità. È attivato dal Ministero dell'Interno ed è affidato all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

## Appendice 3

### Le agenzie per richiedenti protezione internazionale

#### L'UNHCR

In base al mandato assegnatogli dalle Nazioni Unite, l'UNHCR ha il compito di fornire e coordinare la protezione internazionale e l'assistenza materiale ai rifugiati ed alle altre categorie di persone di propria competenza, impegnandosi nel ricercare soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. Per fornire protezione ed assistenza, l'UNHCR è impegnato in tutto il mondo, direttamente o attraverso agenzie partner governative o non governative, in programmi che coprono entrambi i settori di attività. La Protezione internazionale dei rifugiati costituisce il nucleo principale del suo mandato e comprende, tra l'altro, attività quali la registrazione dei profughi, la consulenza per la documentazione, la raccolta dei dati anagrafici e biografici dei richiedenti asilo, la localizzazione sul territorio per la fornitura di protezione e di altre soluzioni durevoli alle esigenze derivanti dalla loro condizione di rifugiati. Un aspetto importante è dato dalla formazione degli operatori del settore, governativi e non, al fine di garantire al meglio il rispetto, l'applicazione e la promozione dei diritti dei rifugiati.

In base al proprio mandato, è incaricato, inoltre, di fornire assistenza nelle crisi umanitarie alle persone in fuga da situazioni di crisi determinate da eventi politici e non naturali. Tale assistenza generalmente consiste nel garantire i beni di prima necessità come acqua, cibo, assistenza sanitaria, alloggi temporanei e non (tende, infrastrutture prefabbricate e l'allestimento di veri e propri campi dotati delle basilari infrastrutture). L'assistenza comprende, inoltre, la fornitura di trasporti per le persone e le cose (coperte, indumenti, medicinali, infrastrutture, utensili vari).

## Appendice 4

### **I centri dell'immigrazione in Italia (accoglienza, espulsione, asilo)**

Le strutture che accolgono e assistono gli immigrati irregolari, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, sono distinguibili in tre tipologie: Centri di accoglienza (Cda), Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), Centri di identificazione ed espulsione (Cie). Seppur aventi funzioni diverse, non è difficile immaginare una confusione tra le varie tipologie di strutture, anche perché la stessa struttura può avere una doppia o tripla funzione, dipendente in primo luogo dalla vaghezza con cui vengono definiti.

### **I Centri di accoglienza (Cda)**

Noti anche come Cpa, Centro prima accoglienza, o Cspa, Centro di soccorso e prima accoglienza, sono definiti dal Ministero degli Interni come strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento.

### **I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)**

In base al decreto legislativo n. 25/2008 (art. 20), sono “strutture verso cui il richiedente viene inviato e ospitato per un periodo non superiore ai 20 giorni nel caso in cui sia necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, se non ha documenti di viaggio o di identità, ovvero sono risultati falsi o contraffatti”. Il richiedente viene ospitato, invece, per un periodo non superiore ai 35 giorni nel caso in cui abbia:

- presentato la domanda solo dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo o in condizioni di soggiorno irregolare;
- presentato la domanda essendo già destinatario di un precedente decreto di espulsione (emesso ai sensi dell'art.13, comma 2, lett. a) e b) o di respingimento.

Allo scadere dei termini previsti dalla legge e quando la richiesta d'asilo non sia stata ancora esaminata, il richiedente lascia il C.A.R.A. e ottiene un permesso di soggiorno per “richiesta asilo”, della durata di 3 mesi, rinnovabile fino alla decisione della Commissione territoriale, oppure fino alla decisione del Giudice, in caso di ricorso.

### **Centro di permanenza temporanea e assistenza (CPTa)**

I **CPTa** nascono in seguito all'adozione di politiche migratorie in sede comunitaria, ratificate con l'**accordo di Schengen** (1995), anche se precedentemente le politiche nazionali avevano cercato, attraverso misure via via più restrittive, di regolamentare i flussi migratori. Questi centri, in Italia, sono stati istituiti nel 1998 dalla c.d. Legge Turco-Napolitano (v. art. 12 Legge 6 Marzo 1998, n. 40). L'art. 14 del T.U. sull'immigrazione (D.Lgs. 25 Luglio 1998, n. 286) dispone che, nei casi in cui sia stata decisa l'espulsione con accompagnamento alla frontiera, ma non si possa procedere con immediatezza all'allontanamento dello straniero (per motivi di soccorso, per accertamenti supplementari della sua identità o nazionalità o per l'acquisizione di documenti di viaggio), il Questore può disporre che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino. In altre parole, il trattenimento costituisce la modalità organizzativa più immediata per garantire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione, e, sebbene sia uno strumento operativo condiviso nei paesi dell'UE (dal trattato Shenghen), esso costituisce una grande novità nell'ordinamento italiano: non era mai stata prevista prima la detenzione di individui, se non a seguito della violazione di norme penali.



I CPTa sono dati in gestione alla Croce Rossa o a cooperative che devono garantire l'amministrazione (registrazione ospiti e visitatori, relazioni al Ministero, custodia ed effetti personali) e la presa in carico (mediazione culturale e linguistica, rapporti con le istituzioni, assistenza sociale e psicologica, etc.).

Sull'apertura e la gestione dei CPTa, si sono scatenate critiche e denunce, provenienti sia da organismi interni (Corte dei Conti, 1993) sia da organizzazioni internazionali (cfr i rapporti di Amnesty International, 2005, Medici senza Frontiere 2004), su irregolarità amministrative, strutturali e gestionali, che hanno comportato numerose violazioni dei più elementari diritti umani (che vanno dall'omissione di informazioni legali, all'assistenza medica inadeguata, al mancato rispetto delle culture/religioni, al cibo scadente, all'abuso nella somministrazione di psicofarmaci, al trattenimento abusivo di minori, donne incinte, persone con permesso di soggiorno in regola, etc.). Le denunce evidenziano anche l'esistenza di trattamenti e condizioni detentive contrastanti con le previste norme costituzionali e internazionali in materia di diritti inviolabili della persona umana e denunciano la illegittima e degradante situazione in cui molti dei centri versano. Sulla base di queste premesse, si chiede alle autorità italiane una revisione radicale delle politiche, della legislazione, dei procedimenti amministrativi nella materia relativa alle condizioni ed al trattamento degli immigrati irregolari e dei richiedenti asilo; le denunce hanno determinato la chiusura del CPT di San Foca (marzo 2005), quello di Agrigento e il CdI di Otranto.

## **I Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)**

Con il decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", poi convertito in legge (L. 125/2008), i Centri di permanenza temporanea vengono rinominati in "Centri di identificazione ed espulsione" (CIE).

"Sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione, o di richiedenti asilo che hanno presentato domanda dopo

decreto di espulsione o comunque in attesa dell'esito del ricorso". Tali centri "si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari".

L'istituzione dei CIE supera le distinzioni, spesso solo formali, tra CPT e CdI.

I centri attualmente si configurano sempre più come entità "polifunzionali", assolvendo, in maniera distinta, sia le funzioni di CPT che di CdI. I luoghi identificati dal Viminale (elenco pubblicato sul sito nelle pagine dedicate all'immigrazione) sono concordati sulla base dell'emergenza con i territori e "la capienza indicata può essere soggetta a variazioni in relazione ad eventuali lavori di manutenzione".

I CIE sono da intendersi come i terminali delle politiche migratorie italiane ed europee, improntate da una parte a una netta chiusura nei confronti dei crescenti flussi migratori, dall'altra a una sorta di tolleranza zero per i migranti irregolari.

Con l'art. 13, 4° Co., D.Lgs. n. 286 del 1998, T.U. sull'immigrazione, così come modificato dalla Bossi-Fini, l'accompagnamento coattivo alla frontiera è diventato lo "strumento ordinario di esecuzione dei provvedimenti di allontanamento".

Il richiedente asilo viene trattenuto in un C.I.E. (Centro di Identificazione ed Espulsione) quando:

- 1) ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; ha commesso un crimine grave di diritto comune fuori dal paese ospitante prima di essere ammesso come rifugiato; si è reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite;
- 2) sia stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'art. 380, commi 1 e 2, del Codice di Procedura Penale, ovvero, per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'emigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da

destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o da impiegare in attività illecite;

- 3) sia già stato colpito da un precedente decreto di espulsione o di respingimento (esclusi, ovviamente, i casi di espulsione ai sensi dell'art.13, comma 2, lett.a) e b).

Quando ricorrono le condizioni di trattenimento facoltativo o obbligatorio all'interno di un C.A.R.A. o di un C.I.E., la questura rilascia al richiedente asilo un attestato nominativo che certifica la sua qualità di richiedente asilo (o di richiedente la protezione internazionale).

### **Le linee guida predisposte dalla rete art. 18 e dal Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati**

Negli anni, sono state elaborate linee guida per l'accoglienza<sup>86</sup> dalle organizzazioni che si occupano di accoglienza di immigrati. Queste costituiscono il principale punto di riferimento per progettare gli interventi messi in atto sui diversi territori in favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e delle vittime di tratta. Le linee guida dettagliano una considerevole quantità di aspetti con cui decisori politici e operatori devono confrontarsi. Vengono definite le caratteristiche strutturali, organizzative e gestionali dei centri di accoglienza, le tematiche della presa in carico dei beneficiari (colloquio di ingresso, adempimento delle prime pratiche burocratiche, orientamento e definizione di percorsi individualizzati (PEI), i servizi minimi garantiti rispetto all'assistenza sociale (accesso ai servizi), l'assistenza sanitaria, l'assistenza scolastica (per i minori e gli adulti), l'orientamento e l'informazione legale. Dato che i progetti in favore delle persone immigrate prevedono la centralità dell'integrazione sociale e lavorativa, le linee guida definiscono come i

---

86. Manuale di On the road Capitolo accoglienza, "Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria".

progetti stessi dovrebbero creare le condizioni per una piena autonomia del soggetto preso in carico, includendo in ciò anche la possibilità di disporre di un alloggio e di avere un'occupazione.

Essendo centrale per l'autonomia l'inserimento lavorativo e la ricerca dell'alloggio, i progetti hanno attivato azioni trasversali quali la formazione professionale, l'orientamento, il riconoscimento dei titoli di studi, il bilancio di competenze, favorendo l'accesso alle informazioni e all'orientamento al lavoro anche autonomo, garantendo azioni di tutoring nella fase di avvio lavorativo o avviando sperimentazioni per favorire la ricerca di alloggi (informazioni e garanzie per l'accesso al mercato privato degli alloggi, contributi alloggio, alloggi di edilizia residenziale pubblica).

La questione fondamentale ancora una volta rimane la capacità e la competenza di costruire una rete di supporto indispensabile a rispondere ai molteplici bisogni delle persone prese in carico, nell'impegno a rinforzare i processi di empowerment individuali che rendano significativi i processi sostenuti dalle organizzazioni.

## **I Consigli territoriali per l'immigrazione (CTI)**

Nell'ottica del welfare - mix, e per favorire la funzione strategica per una politica organica in materia di immigrazione, (ai sensi dell'art. 57 del DPR 31.8.1999 n. 394), sono stati istituiti i CTI. I consigli, presieduti dai Prefetti, sono composti da rappresentanti degli Enti Locali, del mondo del lavoro (Camera di Commercio, organizzazioni sindacali, rappresentanti dei lavoratori italiani ed extracomunitari) e dalle organizzazioni e dagli enti che si occupano di assistenza agli immigrati. A gestire la rete è il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, che coordina la rete dei referenti dei Consigli Territoriali delle Prefetture. Dal 2009 hanno il compito monitorare la presenza degli stranieri sul territorio e la capacità di assorbirne i flussi migratori, di promuovere interventi di assistenza e di integrazione sociale a partire dall'analisi dei bisogni e dalle difficoltà degli immigrati stessi; inoltre, attraverso un'azione sinergica di concertazione sociale, promuovono politiche di inclusione territoriale con i soggetti presenti sul territorio.

## **Commissione territoriale**

La Commissione è presieduta da un prefetto ed è composta da un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e da un dirigente del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. La Commissione è validamente costituita con la presenza della maggioranza dei componenti e delibera con il voto favorevole di almeno tre componenti. Alle riunioni partecipa senza diritto di voto un rappresentante del delegato in Italia dell'UNHCR.

Con il D. Lgs 3/10/2008 n. 159, si è modificato il D. Lgs. 25/2008: ad assumere maggiori poteri è il Ministro dell'Interno che nomina direttamente le Commissioni territoriali con suo decreto; nomina il rappresentante dell'Ente Locale; inoltre, il prefetto stabilisce il luogo di residenza o un'area geografica in cui i rifugiati possano liberamente muoversi in attesa del pds per richiesta di protezione internazionale, che permette loro di lavorare fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.



Finito di stampare nel mese di gennaio 2012  
presso la Litografica COM Soc. Coop.  
Capodarco di Fermo (FM)  
[litcom@litograficom.191.it](mailto:litcom@litograficom.191.it)

