



# FOCUS

## I M M I G R A Z I O N E

Newsletter ad uso  
esclusivamente  
interno e gratuito,  
riservata agli  
iscritti UIL

Anno XIV n. 17 del 13  
maggio 2016

Consultate [www.uil.it/immigrazione](http://www.uil.it/immigrazione)  
Aggiornamento quotidiano sui temi di interesse di cittadini e lavoratori stranieri

## Tratta e grave sfruttamento: rendere efficace il piano del governo

### SOMMARIO

#### Passare dalle norme al contrasto efficace

La tratta delle persone è una delle grandi piaghe del mondo di oggi. Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (Unodc) circa 21 milioni di persone, spesso povere e vulnerabili, sono vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale o lavoro forzato, espianto di organi, accattonaggio forzato, servitù domestica, adozione illegale. Ogni anno, circa 2,5 milioni di persone sono ridotte in schiavitù; il 60 per cento sono donne e minori. Spesso subiscono abusi e violenze inaudite. Si stima che la tratta sia una delle attività illegali più lucrative al mondo: rende complessivamente 32 miliardi di dollari l'anno ed è il terzo "business" più redditizio, dopo il traffico di droga e di armi. In Italia si stima che le vittime siano oltre 70 mila, ma solo 6.500 sono emerse. Gli atti del Convegno UIL sul "Piano Nazionale d'azione contro la tratta ed il grave sfruttamento. L'evento si è tenuto il 3 maggio 2016

Introduzione	pag. 2
Maria Pia Mannino	pag. 3
Stefano Mantegazza	pag. 4
Angela Scalzo	pag. 5
Michele Palma	pag. 7
Suor Eugenia Bonetti	pag. 7
Francesco Carchedi	pag. 8
Marco Paggi	pag. 10
Stefano Scarpelli	pag. 12
Conclusioni Guglielmo Loy	pag. 12

A cura del Servizio Politiche Territoriali della Uil  
Dipartimento Politiche Migratorie  
Tel. 064753292- 4744753- Fax: 064744751  
E-Mail [polterritoriali2@uil.it](mailto:polterritoriali2@uil.it)

## Tratta e grave sfruttamento: resoconto del seminario UIL del 3 maggio 2016

### “Intervenire subito, perché l'aumento degli sbarchi aggrava il rischio di trafficking”

Molto partecipato il seminario UIL sul piano d'azione del Governo. Servono obiettivi chiari, mezzi e risorse adeguate se si vuole combattere un racket da 150 miliardi di dollari l'anno



Roma, 5 maggio 2016 - Malgrado la profusione di leggi varate per combattere trafficking e sfruttamento grave, sono pochissimi i casi denunciati ed ancor meno quelli che vedono le vittime uscire dall'incubo e gli sfruttatori finire in carcere. Secondo dati Eurostat 2013, in Europa sono stati registrati solo 30.176 casi (sui 21 milioni che l'OIL stima esserci a livello mondiale). I rinvii a giudizio sono stati 8.805 e le condanne 3.855. Anche il risicato numero di vittime registrate in Italia (6.572) rappresenta solo la punta dell'iceberg di una piaga che nel Belpaese è stimata in quasi 70 mila vittime. Senza contare che le denunce da parte di chi è avviato alla prostituzione o è sfruttato gravemente sul lavoro, si contano sulle dita delle mani, a causa delle minacce e dei ricatti del racket dei trafficanti e dei caporali. Violenze rivolte alle vittime stesse o ai loro familiari nei paesi d'origine. Ma il fenomeno rimane sommerso anche a causa della legislazione vigente, che non tutela adeguatamente il migrante irregolare sfruttato, che preferisce sopportare piuttosto che essere espulso dal Paese.

#### Ma chi sono le vittime della tratta e dello sfruttamento grave?

Eurostat, nel rapporto “trafficking in human being” edizione 2015, riporta dati molto parziali: delle vittime registrate nel 2013 nella UE, il 69% è sfruttato

per motivi sessuali, il 19% per sfruttamento lavorativo grave; il rimanente 12% per forme orribili, quali l'espianto di organi, la vendita di bambini, l'avvio alla mendicizia, ecc. Nel primo caso si tratta al 95% donne; nel secondo al 71% uomini. I minori contano almeno per il 25% delle vittime registrate. La maggioranza delle vittime (65%) proviene da uno degli Stati Membri UE, Romania e Bulgaria in testa. Gli arrivi provengono da Paesi terzi, in prima fila Nigeria e Brasile. Il 25% delle vittime ha 25 anni o poco più; il 36% va dai 18 e i 24 anni ed il 17% è adolescente (12-17). E' indubbio che la profusione di sbarchi e dei flussi di migranti e profughi in Europa aumentano i rischi di arricchire un traffico che nel mondo è già valutato superare i 150 miliardi di dollari l'anno.

**Perché dunque le norme di legge (molto severe) non hanno prodotto risultati significativi contro questa grave piaga? Recentemente, il Governo italiano ha varato “il piano nazionale d'azione contro la tratta ed il grave sfruttamento. Cambierà qualcosa dunque con la nuova iniziativa istituzionale e come?**

Di questo ed altro si è parlato lo scorso martedì, nell'ambito del seminario UIL sul piano nazionale d'azione del Governo contro la tratta delle persone e le gravi forme di sfruttamento. L'evento - promosso dai Dipartimenti Pari opportunità e Politiche Migratorie della nostra Confederazione - ha riscosso un forte successo di partecipazione, sia di sindacalisti come di associazioni, enti pubblici, università enti di ricerca, a riprova del forte interesse della società civile ad approfondire l'approccio e gli strumenti necessari a combattere una piaga che sta crescendo, nel mondo e nel nostro Paese. Al convegno sono stati invitati rappresentanti istituzionali, esperti e rappresentanti della società civile come: **Michele Palma**, Dipartimento Pari Opportunità - Presidenza Consiglio dei Ministri; **Stefano Scarpelli**, Ministero del Lavoro; **Francesco Carchedi**, Presidente Coop. Parsec; **Suor Eugenia Bonetti**, Associazione “Slave no more”; **Stefano Mantegazza**, Segr. Generale Uila - UIL; **Nicola Palmiero**, esperto in materia di contrasto alla tratta di esseri umani; **Marco Paggi**, avv. ASGI; **Angela Scalzo** UIL. Il seminario, che è stato moderato da **Giuseppe Casucci**, Coord. Naz. UIL Politiche Migratorie, ha visto l'introduzione di **Maria Pia Mannino** ed è stato concluso da **Guglielmo Loy**. Appena possibile verranno messi a disposizione gli atti del seminario.

Nella sua introduzione, **Maria Pia Mannino** ha rilevato come la tratta per motivi sessuali sia un fenomeno numericamente più consistente di quella per fini di sfruttamento lavorativo. Nondimeno - ha detto l'oratrice: “esiste una sorta di repulsione morale nei confronti della tratta che porta all'inserimento nel mercato del sesso. Al contrario, spesso lo sfruttamento lavorativo è culturalmente

accettato e dunque si tende a tollerarlo. Così non è raro che gravi forme di sfruttamento sul posto di lavoro passino del tutto inosservate. Questo aiuta a comprendere perché sia ancora più difficile essere in possesso di dati precisi riguardo alla nazionalità delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo”.



La responsabile UIL per le Pari Opportunità si è poi soffermata sul fenomeno della tratta delle ragazze nigeriane (in forte aumento) e sulle sue cause (“la Nigeria figura nella lista dei paesi più poveri del mondo, sebbene sia uno dei maggiori produttori mondiali di petrolio e possieda enormi risorse naturali e umane”). Una volta attratte in Italia con la promessa di un lavoro, e fortemente indebitate per i costi del viaggio, alle vittime viene sottratto il passaporto per aumentare il loro grado di ricattabilità e vulnerabilità. Le ragazze vengono messe di fronte all’obbligo di restituire somme fino a 50 mila euro, cosa che le rende prigioniere a lungo del racket. Per Mannino: “In Italia la creazione di un piano nazionale anti-tratta rappresenta oggi un notevole passo in avanti nella raccolta dei dati e nell’individuazione delle vittime, oltre che uno strumento di lotta alle organizzazioni criminali transnazionali che hanno fatto della tratta di esseri umani un vero e proprio business”. “Serve una strategia per intercettare queste donne, fragili e devastate dalla traversata, direttamente al loro sbarco: sono necessari degli operatori formati che possano individuare le vittime del racket. Non possiamo lasciarle morire da sole in strada”, ha aggiunto l’oratrice. Secondo il Financial Times la tratta di esseri umani è in aumento in molti paesi e le reti criminali si sono modernizzate e adeguate ai meccanismi dei nuovi e massicci movimenti verso l’Europa. Lo sfruttamento riguarda 21 milioni di persone in tutto il mondo e utilizza più di 500 rotte: 4,5 milioni di queste persone sono destinate allo sfruttamento sessuale. «Il problema è particolarmente grave in Italia», scrive il Financial Times, a causa di una combinazione di vari fattori, quali «la posizione geografica, il potere della criminalità organizzata locale soprattutto nelle regioni più povere dove lo stato è debole e una persistente domanda di prestazioni sessuali». La tratta di persone in Italia è oggi una realtà

consolidata e strutturale dei sistemi di sfruttamento. “Pur rimanendo la prostituzione forzata in strada la tipologia di tratta più visibile e conosciuta, nel corso dell’ultimo decennio è progressivamente aumentato il numero di persone trafficate e sfruttate in altri ambiti, tra cui quelli economico-produttivi e, in particolare, in agricoltura, pastorizia, edilizia, industria manifatturiera, lavoro di cura, ma anche nella logistica e i trasporti, artigianato e commercio, servizi alberghieri e di ristorazione”. La crisi economica e, soprattutto, un mercato del lavoro precario, irregolare e “flessibile” hanno certamente favorito lo sviluppo del fenomeno. Inoltre, nel corso degli ultimi anni sono state registrate non solo “nuove” forme di tratta finalizzate all’accontonaggio forzato e ad attività illegali coercitive, ma anche casi di vittime soggette a **sfruttamento multiplo** (es. donne costrette a prostituirsi e a spacciare; uomini obbligati a vendere merce al dettaglio, ad elemosinare e a spacciare o prostituirsi). Sono anche cambiati l’organizzazione delle reti e dei singoli criminali e i metodi di reclutamento, controllo e sfruttamento impiegati. Varie, e costantemente soggette a modifiche per eludere i controlli delle forze dell’ordine, sono le rotte utilizzate per l’ingresso in Italia. Esse si differenziano in base alla tipologia di sfruttamento, al luogo di origine delle vittime e alle esigenze organizzative dei gruppi criminali coinvolti. Per la tratta a scopo di sfruttamento sessuale le principali rotte registrate sono quelle che attraversano l’Europa dell’Est, il Maghreb-Sicilia e l’area Schengen. Da evidenziare una prassi ormai consolidata che vede molte donne di origine nigeriana giungere sul nostro territorio attraverso il canale della protezione umanitaria al fine di beneficiare strumentalmente della possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per richiesta d’asilo. Per la tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo, le due principali rotte praticate sono quelle dell’Europa dell’Est e del Maghreb-Sicilia, mentre per la tratta a scopo di accontonaggio forzato la rotta utilizzata è quasi esclusivamente quella che attraversa l’Europa dell’Est. **Maria Pia Mannino** ha poi così concluso: «La società contemporanea in generale tende a considerare lo sfruttamento delle donne e delle ragazze a fini sessuali come una reminiscenza d’altri tempi, un passato più o meno recente in cui la “tratta delle bianche” era un piccolo commercio esercitato da pirati senza scrupoli che rapivano le ragazze per deportarle nei bordelli di alcune grandi metropoli straniere. Si credeva che la modernizzazione e la forza del mercato globale potessero a poco a poco sradicare questo fenomeno e che anche l’abuso sessuale sui minori, che si consumava negli oscuri angoli dei Paesi in via di sviluppo, potesse semplicemente sparire al solo contatto con le leggi dei paesi industrializzati d’occidente e le grosse economie di scala». «Al contrario, il mondo sta in questo momento vivendo e sperimentando uno sviluppo esplosivo della rete internazionale che rapisce, compra e schiavizza

donne e ragazze; le stesse forze che avrebbero dovuto sradicare il commercio lo hanno portato ad un livello mai visto prima>.



L'oratore successivo è stato **Stefano Mantegazza**, Segretario Generale della UILA che si è concentrato sull'attività della sua categoria nella lotta alle gravi forme di sfruttamento lavorativo nel settore agro - alimentare. L'oratore si è riferito alla situazione dell'agro in Latina e provincia, dove risiede da anni una comunità indiana ormai stabile: "gli indiani - ha raccontato Mantegazza- vivono in affitto, hanno comprato casa, i bambini vanno a scuola, ma per quanto riguarda l'agricoltura la realtà assume le sembianze di un sotto salario diffuso. E' questo il problema di quella zona e non un problema di caporalato". Fino a qualche settimana fa questo sotto salario voleva dire 5 euro l'ora per turni di 10 ore giornaliere, a volte per 6 giorni e mezzo, in quanto l'unico momento di riposo è quello della domenica pomeriggio, anche per motivi di carattere religioso. <La cosa si è aggravata - ha detto il Segretario UILA, quando gli agricoltori di Latina si sono messi d'accordo, hanno fatto un cartello che ha superato anche le indicazioni delle associazioni datoriali di appartenenza, per ridurre questi 5 euro a 3,5 l'ora>. "Questo ha portato ad un conflitto sociale, che ha visto partecipare anche il sindacato: uno scontro formalmente paradossale: una battaglia per riportare i 3,5 euro a 5, per mantenere, cioè, un sotto salario comunque più alto di quello applicato dalle imprese". Poi l'oratore ha aggiunto: "questa situazione dimostra quanto sia lunga la strada da percorrere per riuscire a far emergere il lavoro e la legalità. Sono circa 400mila le persone che lavorano in nero in agricoltura, alcune nelle condizioni che ho appena esemplificato, altre in condizioni di totale sfruttamento: basti pensare che in Italia ci sono una dozzina di ghetti in cui si raccolgono le persone oggetto di forme di vera e propria schiavitù". Per far breccia su questo grave fenomeno ed indebolire il racket - ha continuato Mantegazza - la UILA ha presentato una proposta di legge contro il caporalato. La proposta prevede pene pesanti per chi

fa intermediazione illecita di manodopera, con confisca di proprietà ed illeciti guadagni. Proposta che è stata fatta propria (nel ddl 2217) dello stesso Governo, ma che giace da mesi al Senato in attesa di discussione. "E per di più - ha aggiunto Mantegazza - in un dibattito con il viceministro qualche giorno fa, il Governo ha candidamente ammesso che il provvedimento sarà approvato forse a dicembre, forse nei primi mesi dell'anno prossimo. A dimostrazione del fatto che sui giornali si parla di buone intenzioni, ma l'impegno effettivo dell'Esecutivo su questo versante lascia molto a desiderare". Per sconfiggere questa piaga - ha detto l'oratore - va fatto un ragionamento di carattere virtuoso: "va costruito un sistema di accoglienza pubblico, trasparente e dignitoso per chi viene a lavorare nel nostro paese, va organizzato un sistema di trasporti adeguato ma vanno anche valorizzate quelle aziende che scelgono la legalità e che scelgono di assumere i lavoratori attraverso la Rete del lavoro agricolo di qualità".

Nei prossimi giorni è prevista la firma di un Protocollo con Ministero del lavoro, degli interni e delle politiche agricole, per l'accoglienza dei migranti che saranno impegnati in agricoltura. L'aspetto importante è che si sceglie di lavorare per l'accoglienza mettendo insieme istituzioni, sindacati e imprese. Necessità, secondo noi, fondamentale per sconfiggere questo fenomeno. Fra le azioni previste c'è quella di fare in modo che i trasporti per portare lavoratori e lavoratrici nei campi siano il più possibile economici, tema centrale per combattere il caporalato. Se questo piano funzionerà, anche solo in parte, potremo dare risposte positive ma, soprattutto, potremo disegnare in alcune province o comuni, una linea di tendenza opposta a quella attuale caratterizzata dallo sfruttamento e dalla schiavitù, riuscendo a costituire qualche caso pilota per aggregare a queste esperienze territori dove, anche per via della criminalità organizzata, oggi è più difficile spuntarla.

**Mantegazza** ha spiegato come i lavoratori stranieri nel settore agricolo siano tantissimi, al punto che, alcune attività, come quelle di macellazione, sono affidate ormai esclusivamente a lavoratori extracomunitari. Il contratto degli alimentaristi, ma anche quello degli agricoltori, contengono tutta una serie di tutele per questi lavoratori, come ad esempio poter svolgere le proprie attività religiose o riuscire a mettere insieme un maggior numero di ferie per poi tornare al proprio Paese d'origine. Al di



l'età di questi aspetti che sono unitari, come Uila, abbiamo deciso di svolgere attività proprio come organizzazione di categoria. "La cosa di cui andiamo orgogliosi è che, come Uila nazionale, a partire dal 9 dicembre 2015, in quattro comuni siciliani (Mascalì, Adrano, Paternò e Catania) abbiamo finanziato un progetto con Oxfam Italia Intercultura per realizzare servizi di formazione e informazione per i migranti della provincia catanese. Solo nella provincia di Catania, secondo i dati, sono 31.786 i migranti residenti provenienti da Romania, Sri Lanka, Marocco, Repubblica Popolare Cinese. Abbiamo fatto formare 4 operatori della Uila; Oxfam ha messo a disposizione 9 mediatori culturali, formati anch'essi grazie al progetto, che lavorano per il sostegno per la compilazione dei documenti di soggiorno per la cittadinanza, i ricongiungimenti familiari, orientamento scolastico, orientamento al lavoro, uno sportello anti discriminazione e da qualche settimana sono partiti i corsi di italiano, intanto per 15 donne di origine marocchina, a Mascalì. Abbiamo anche avviato il sostegno extrascolastico per i loro figli. "Concludo sottolineando che noi come sindacato dobbiamo svolgere un triplo ruolo, ha detto Mantegazza: di denuncia e, contemporaneamente, di proposta per sensibilizzare le istituzioni su tale tema; il ruolo che possiamo svolgere in settori come quello della Uila sul versante contrattuale perché ci siano delle tutele specifiche per questi lavoratori e lavoratrici e, infine, provare a mettere a disposizione le nostre strutture, i nostri funzionari, le persone più qualificate che abbiamo per dare sostegno alle lavoratrici e ai lavoratori che spesso arrivano nel nostro Paese dopo viaggi drammatici.

**Angela Scalzo**, del Dipartimento Politiche Migratorie è poi intervenuta presentando - attraverso alcune slide - un quadro informativo sul fenomeno della tratta e sulla legislazione relativa.

Tra le forme diverse di sfruttamento.

- ❖ la crescita dell'offerta di servizi sessuali su internet e della prostituzione al "chiuso";
- ❖ Una generale riduzione dei livelli di violenza diretta sulle vittime di tratta e una sorta di negoziazione e contrattazione fra "protettore e vittima "in merito agli utili;
- ❖ La mancanza di una banca dati aggiornata

I dati ufficiali tra il 2000 e il 2012 riportano l'assistenza di 21.795 vittime (di cui ben 1.171 minori) in progetti art. 18 d.lgs 286/98 e 3.862 (di cui 208 minori) in progetti art. 13 legge 228/2003.

L'età delle vittime si abbassa sempre di più, mentre il numero delle nigeriane nel 2015 secondo l'OIM (Organizzazione internazionale delle migrazioni in Italia), è cresciuto del 300% rispetto all'anno precedente". Molto più sfuocate, invece, si mostrano le caratteristiche e le dimensioni della tratta per lavoro forzato. L'Italia, pur disponendo di norme di tutela delle persone e contrasto alla criminalità, soltanto ora si è dotata di un piano nazionale anti tratta che oggi vorremmo analizzare. Ad oggi, l'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione

(d.lgs. 286/98) prevede il rilascio del permesso di soggiorno 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, indipendentemente da una formale denuncia degli sfruttatori e dalla testimonianza in un procedimento penale. Due sono i percorsi che la norma stabilisce per rilascio del permesso di soggiorno:

1. **Percorso giudiziario:** effettuato "dal procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato d'ufficio un procedimento"
2. **Percorso Sociale:** "dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi iscritti a Registro a favore degli stranieri immigrati, III sezione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali" (tuttavia residuale e subordinato agli organi giudiziari in merito alla concessione del permesso di soggiorno)

Il questore provvede poi al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (valido sei mesi, rinnovabile e convertibile).

Tra i diversi contenuti introdotti poi nel decreto 24 - del 4 marzo 2014 ( in recepimento della direttiva europea 2011/36)- si prevedono:

- all'art. 10, misure di coordinamento (ed eventuale rinvio) tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo,
- l'obbligo di fornire agli stranieri che usufruiscono dell'art. 18 , di informazioni sulla protezione internazionale e la trasmissione degli atti al questore da parte delle commissioni territoriali se durante l'esame emergono fondati indizi di tratta.

Ciò rappresenta un sicuro, potenziale passo avanti verso l'integrazione dei due sistemi. Riguardo alla tratta per lavoro forzato, con il d.lgs. 109 del 16.7.2012, l'Italia ha attuato la direttiva 2009/52/CE, relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in condizioni di irregolarità. Ovvero siano sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento di cui all'art. 603-bis del c.p. (reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), il decreto stabilisce in quest'ultima ipotesi la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero "che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale

instaurato nei confronti del datore di lavoro”.



Pur contemplando la sola ipotesi del percorso giudiziario, la nuova norma rappresenta un passo avanti nella tutela di situazioni precedentemente prive di copertura, relative soprattutto al cosiddetto “caporalato”, ma la sua efficacia dipende dall’interpretazione (non restrittiva) che ne viene fatta.

In riferimento all’attuale normativa, il sistema italiano di protezione delle persone trafficate è attualmente costituito da:

- Programmi di prima assistenza di tre mesi (ai sensi dell’art. 13 della l. 228/2003) per la fornitura di vitto, alloggio, assistenza sanitaria, consulenza e assistenza legale;
- Programmi di assistenza e integrazione sociale di lungo periodo (ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. 286/98) che forniscono misure di protezione sociale ad elevato standard, quali piani di recupero individuale e integrazione sociale, strutture residenziali, assistenza sanitaria e legale, istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo.
- Numero Verde Nazionale anti-tratta (800.290.290) che ha sostituito le postazioni locali.

Annualmente il Dipartimento per le Pari Opportunità pubblica un bando per il finanziamento dei progetti art. 13 e 18 al quale possono rispondere regioni, enti locali ed ONG iscritte in un apposito registro. Tutti i progetti devono essere co-finanziati da regioni e/o enti locali, al fine di garantire la partecipazione e la responsabilità del governo locale negli interventi realizzati; essi, inoltre, sono collegati in rete ad una moltitudine di enti/strutture pubblici e privati che intervengono in diversi punti del percorso di protezione “istituzionale” (aziende sanitarie, associazioni di volontariato, centri per l’impiego, sindacati, forze dell’ordine, ecc.). In ogni caso, il fatto che i progetti art. 13 e 18 siano soggetti a finanziamenti annuali (anziché essere trasformati in servizi) costituisce il principale punto di debolezza del sistema, poiché li vincola all’incertezza delle risorse disponibili - già fortemente ridotte negli ultimi anni - e impedisce una programmazione di lungo periodo. Rispetto alla protezione

internazionale, negli ultimi dieci anni il numero di istanze presentate in Italia ha avuto un andamento piuttosto discontinuo sia dal punto di vista quantitativo, sia per ciò che concerne i paesi di provenienza e le rotte utilizzate.

Nel 2013 le richieste sono state 27.935 (pari al 61,1% in più rispetto all’anno precedente). I primi cinque paesi d’origine dei richiedenti sono la Nigeria (3.580), il Pakistan (3.310), la Somalia (2.885), l’Eritrea (2.215) e l’Afghanistan (2.175). Tra le nazionalità maggiormente beneficiarie di protezione internazionale vi sono gli eritrei (940), i somali (1.210), gli afghani (1.170) e i malesi (1.025) per la protezione sussidiaria; i respingimenti riguardano, invece, soprattutto i nigeriani (1.850) e i pakistani (1.345). Le vittime di tratta, nel mondo, sono 35 milioni (secondo stime al ribasso). Nel 70% dei casi, donne o bambine. Il 53%, spesso persone povere e indifese, sono vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Il 40% sono vittime di lavoro forzato, e poi sfruttamento finalizzato all’espianto di organi, accattonaggio imposto, servitù domestica, matrimonio obbligato, adozione illegale e altre forme di sfruttamento. (dati: Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e l’Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC). In conclusione: ben 21 milioni nel mondo le vittime di lavoro forzato secondo le stime ILO (11.4 milioni sono donne e 9.5 sono uomini). 19 milioni sono persone sfruttate da soggetti privati o imprese, mentre i restanti 2 milioni sono asserviti da Stati o gruppi ribelli. Mentre 5,5 milioni di minori sono vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale e lavorativo. Si stimano, in circa 50-70 mila vittime di tratta nel nostro Paese, delle quali un terzo minorenne!. Dal 2014, ancora, è altissimo il numero di persone esposte al rischio di grave sfruttamento lavorativo. Vittime, in maggioranza immigrati, che rischiano di ritrovarsi in condizioni servili. Al fenomeno del traffico dei migranti infatti si sovrappone quello della tratta. Una volta giunti nel Paese di destinazione, un percorso iniziato come migrazione “irregolare” può trasformarsi in sfruttamento e riduzione in schiavitù. D’altro canto, per trafficanti e sfruttatori la tratta di esseri umani è una delle attività illegali più lucrative al mondo: rende complessivamente 150 miliardi di dollari l’anno ed è il terzo “business” più redditizio, dopo il traffico di droga e armi.

E’ seguito l’intervento di **Michele Palma**, Dipartimento Pari Opportunità - Presidenza Consiglio dei Ministri, che si è soffermato nel merito del Piano d’azione varato dall’Esecutivo. “L’Italia ha un sistema peculiare di lotta alla tratta - ha detto - attraverso un approccio che mette al primo posto la tutela della vittima, alla quale viene concesso un permesso per motivi umanitari a prescindere dalla collaborazione con le autorità” (art. 18, legge 286/98). L’oratore ha precisato che il Dipartimento Pari Opportunità ha un carattere prettamente civile e non dipende dal Ministero degli Interni, ma dalla

Presidenza del Consiglio dei Ministri. La sua funzione è quella di far dialogare e collaborare tutte le autorità impegnate nel contrasto di questa grave piaga sociale (dalla messa in comune delle informazioni, alla struttura di intervento al budget). Il Piano nazionale di azione anti tratta (PNA) si propone di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione delle vittime. Il piano d'azione si muove sulla base di quattro direttici (prevenzione, azione penale, protezione e partnership) e 5 priorità:

- A. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- C. Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;
- D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Obiettivo operativo del Piano è quello di definire una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie. E' prevista dunque una **cabina nazionale di regia** che dialogherà con tutte le parti interessate, compresi i sindacati e la società civile.

L'oratore ha concluso affermando che: "la tratta degli esseri umani è un fenomeno complesso che può essere aggredito e contrastato solo agendo contemporaneamente su più leve, che tengano conto, singolarmente e complessivamente, di un approccio comprensivo ed attività svolte in maniera coordinata, in modo da rispondere adeguatamente ai molteplici aspetti che caratterizzano il fenomeno stesso. E' un problema, quindi, che richiede una *governance* multilivello e multi-agenzia".

Palma ha annunciato che entro il mese di maggio verrà varato un bando per finanziare progetti proposti dalle associazioni iscritte al registro degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, come previsto dall'articolo 52, comma 1, del Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione, D.P.R. 18 ottobre 2004, n.334".

E' poi stato il turno per l'intervento di Suor **Eugenia**



**Bonetti**, dell'associazione "slave no more", impegnata da oltre venti anni nella lotta contro la tratta di esseri umani e in modo particolare nell'accoglienza e recupero di migliaia di donne Nigeriane e da vari paesi dell'Est Europa sfruttate sulle nostre strade per il commercio di sesso a pagamento. Suor Eugenia ha ricordato come la nuova strategia dei trafficanti sia quella di sfruttare il fenomeno dei richiedenti asilo, per agganciare giovani donne, specialmente nigeriane: "in 12 mesi sono sbarcate sulle nostre coste 4.370 ragazze provenienti da quel Paese - ha detto la religiosa. "Dove sono andate a finire? Sulle nostre strade". "Questa è la nuova strategia usata oggi dai trafficanti e noi lo constatiamo sia per la presenza nelle nostre case famiglia come pure durante le nostre visite al CIE di Ponte Galeria". "Moltissime di queste donne sono vittime di tratta ma vengono trattate da profughe a beneficio dei trafficanti e delle mamane. Le donne vengono prelevate dai centri SPRAR e buttate sulle strade con il cedolino richiedenti asilo e nemmeno la polizia le può fermare e intervenire se non sono loro che chiedono aiuto". "Questa è davvero una nuova sfida e noi ce ne rendiamo conto e siamo molto preoccupate. Come intervenire?" L'oratrice ha poi così concluso. L'oratrice ha suggerito vari percorsi di intervento quali: collaborazione con Ambasciate per ottenere documenti di identificazione; rimpatri volontari assistiti per chi voglia rientrare in patria in dignità; contatti e collaborazione con i Paesi di origine delle vittime; ampliare il lavoro in rete tra le varie associazioni;

"Solo lavorando in rete e in sinergia ciascuno con i propri strumenti, responsabilità e capacità riusciremo ancora ad offrire risposte valide e concrete per debellare la terribile piaga della schiavitù che in modo particolare sta distruggendo una generazione di giovani che sono il presente e il futuro della nostra società. Questo sarà possibile e fattibile solo se sapremo lavorare insieme, in rete **in comunione e non in competizione**, a secondo delle proprie capacità e ruoli. Questo è il mio e nostro augurio e messaggio da parte di religiose che operano in questo servizio di carità, rispetto e dignità di ogni persona per una società senza schiavi e schiavisti, perché anche loro hanno bisogno di liberazione e

materia di contrasto alla tratta, che ha incentrato il suo intervento sull'azione svolta dalle forze dell'ordine e dall'Autorità Giudiziaria, indicati nel Piano antitratta come gli attori cui viene affidato il contrasto e la repressione di questo crimine, mentre i servizi sociali pubblici e del privato sociale si focalizzano maggiormente sulla prevenzione e protezione delle vittime. L'oratore ha evidenziato che il trafficking e lo smuggling (entrambi menzionati nel Piano del Governo) sono due reati ben distinti, l'uno previsto dal nostro codice penale e l'altro inserito nel Testo Unico sull'immigrazione del 1998. Il primo reato è molto difficile da dimostrare e questo spiega, almeno parzialmente, come, a fronte di un numero molto elevato di presunte vittime, vi siano percentualmente pochi procedimenti penali e poche condanne. Le stesse vittime di tratta, in genere, non vogliono essere individuate e soccorse e, soprattutto, non vogliono denunciare i trafficanti. Comprendere le differenze tra i due reati permette di meglio individuare le vittime di tratta che, secondo l'ultimo rapporto di Europol pubblicato lo scorso febbraio, sono cittadini europei per il 70%. L'oratore ha poi fatto un cenno all'esperienza europea in materia di prevenzione della tratta che, avendo come riferimento le misure indicate nella Direttiva 2011/36/UE, sono volte a scoraggiare e ridurre la domanda, prevedono l'indizione di campagne d'informazione e sensibilizzazione e l'attuazione di programmi di ricerca e istruzione, invitano alla formazione regolare dei funzionari pubblici che si occupano del fenomeno e chiedono anche che le Autorità degli Stati europei puniscano la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi prestati da una persona che è vittima di tratta. L'oratore ha concluso facendo un cenno all'ultima relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, pubblicata lo scorso febbraio, competente in materia di traffico di esseri umani, ed alla relazione al Parlamento italiano della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, datata giugno 2014, che rileva l'importanza cruciale della confisca dei patrimoni illecitamente accumulati nel contrasto alla criminalità organizzata nella quale certamente rientrano coloro che riducono in schiavitù esseri umani."

Nel suo intervento il prof. **Francesco Carchedi** è entrato nel merito del piano nazionale anti tratta del Governo. Piano che si configura con una articolazione dettagliata, quale prodotto delle norme correnti. In primis quelle europee - in particolare la Direttiva UE n. 36 del 2011 (soprattutto nel suo art. 9 che prevede gli obiettivi strategici anche dal Piano), ratificata (in parte) dalla legge n. 24/2014 - e in posizione complementare quelle attinenti all'art. 18 (T.U. 286/98) e art. 13 (Legge . 228/03). Il Piano individua gli attori (o *stakeholder*) impegnati a vario titolo nella lotta alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale e ad altre forme di sfruttamento,

estendendo - queste ultime - anche all'ambito lavorativo e a quello attinente all'accattonaggio.

Secondo l'oratore "il Piano è ambizioso, poiché i suoi obiettivi principali considerati strategici dalla Direttiva citata sono quelli di:

- a. prevenire,
- b. contrastare,
- c. proteggere/assistere,
- d. formare e reinserire socialmente e professionalmente le diverse fattispecie di vittime".

"Queste azioni verranno attivate non solo a livello nazionale (ossia con uno sguardo al territorio nazionale e alle sue articolazioni locali) - mediante il partenariato multilivello/multi-agenzia con gli attori sociali che operano localmente, facendo fare un salto di qualità alle reti operanti sino a questo momento - ma anche a livello transnazionale, cioè mediante la cooperazione con i paesi di provenienza delle vittime". Il Piano anti-tratta dunque delinea una strategia di intervento sociale complessa e articolata su diversi piani, con altrettante strutture di governance. Ma non mancano le possibili critiche, anche dal punto di vista delle strutture che dovranno attivare gli interventi. E' vero che al centro della strategia deve esserci la "vittima di tratta/sfruttamento", ma è anche vero che l'attenzione andrà posta - come del resto il Piano delinea - alla professionalità degli operatori sociali che dovranno gestire/governare i servizi a livello territoriale. Pertanto ci sembra che agli operatori - e alla loro professionalità, che vuol dire rafforzare la loro efficacia nell'azione di identificazione, presa in carico della vittima, protezione sociale della stessa e attivazione di programmi individualizzati di reinserimento/inclusione sociale, dovrà esserci la dovuta attenzione. Poi Carchedi ha così proseguito:



"le osservazioni critiche (costruttive) dal punto di

vista dei progetti erogatori di interventi di protezione possono essere le seguenti:

Il Piano non prevede ancora un budget di riferimento. Il budget, se vogliamo costruire “il sistema integrato delle politiche e dei servizi”, “attivare tutte le progettualità”, “potenziare le reti locali”, creare “una forte interazione a livello territoriale tra i vari livelli istituzionali”, produrre “un efficace coordinamento tra i vari progetti attivi sul territorio” - come si legge a p. 18 - deve prevedere sufficienti risorse per gli operatori impegnati. Solo con un salario decente gli operatori possono professionalizzarsi al meglio ed aumentare le loro *performance* sociali. Con salari molto bassi e saldabili dopo 5/6 mesi viene incentivato un turn over frenetico, dove gli operatori più bravi vanno via e vengono rincarati da operatori inesperti che prima di divenire efficaci come i precedenti passano degli anni. Il settore deve caratterizzarsi progressivamente per la professionalità delle sue maestranze: più queste sono alte e più sono efficaci nella protezione delle vittime. Anche tra la polizia che opera nel settore occorrono delle specializzazioni. L'idea del referente è ottima, ma va intesa come una progressiva specializzazione; occorre una maggiore chiarezza tra l'utilizzo delle risorse a valere sull'art. 13 e sull'art. 18, al fine di evitare sovrapposizioni, ovvero evitare che con i primi si attivino interventi che dovrebbero essere espletati dal secondo e viceversa. Mi sembra che questo aspetto - come si legge nelle pp. 15, 16 e 17 del Piano - possa creare ancora delle inefficienze, non solo perché le modalità di partenariato e le quote di co-finanziamento tra il Dpo e gli Enti locali appaiono diverse, ma anche perché le risposte che deve dare l'autorità giudiziaria - in base all'art. 13 e 18 - sono diverse e possono protrarsi per un periodo superiore ad un anno/fino a due anni per dare/negare il permesso di soggiorno. Le vittime in questi casi restano molto a lungo nelle residenze protette/o in carico presso i servizi, inceppando così la rotazione delle prese in carico di nuove vittime e di fatto sminuendo l'azione di assistenza dell'intero intervento sociale; resta non chiaro anche l'intervento da effettuarsi verso le forme di grave sfruttamento lavorativo. Sappiamo che da qualche anno è un fenomeno allarmante, non solo nelle campagne e dunque nel settore agro-alimentare ma anche nel settore alberghiero/turistico, nell'edilizia e nel lavoro domestico. Occorre una strategia più forte ed incisiva con il Ministero del lavoro, con le organizzazioni sindacali e con gli ispettorati al lavoro. Utilizzando le potenzialità informative e geo-referenziali per individuare i lavoratori impiegati, ad esempio, nei campi lontano dai centri abitati e dunque resi “invisibili” agli occhi degli osservatori/organizzazioni sindacali. Solo i progetti art. 13 e 18 non sono in grado di affrontare questo particolare e complesso fenomeno sociale. Così per l'accattonaggio. Le strade delle grandi città sono caratterizzate da una rilevante presenza di giovani africani - spesso arrivati

dalla Libia - che chiedono l'elemosina fuori dei supermercati, dei grandi magazzini, etc. Di questo fenomeno non sappiamo quasi nulla, e non sappiamo ancora come relazionarci con loro: che bisogni hanno, come si possono coinvolgere, etc.;

infine il problema dell'identificazione. Molti gruppi africani, in *primis* i nigeriani/e, i ghanesi e in genere i cittadini dell'Ecovas (Africa occidentale) non hanno documenti - soprattutto quando sono originari dei villaggi rurali dell'entroterra - poiché nel loro paese le anagrafi sono deboli, non sono informatizzate. Spesso componenti giovanili che espatriano hanno documenti falsificati dai trafficanti o non hanno documenti poiché non li hanno mai avuti. Molti bambini quando nascono non vengono registrati da nessuna parte e finché restano nei rispettivi villaggi sviluppano, anche grazie ai loro genitori e parenti, quella trama di relazioni che permettono la loro crescita, in base agli standard comunitari. Ma se decidono di muoversi dai loro villaggi natali ed espatriare all'estero possono farlo solo senza documenti o affidandosi, come accennato, a trafficanti/esperti di espatri irregolari. Può sembrarci strano, ma è così. Tutto il nostro sistema di sicurezza è basato sull'identificazione attraverso i documenti di identità. Ma con questi gruppi di giovani africani ciò risulta difficile. La cooperazione giudiziaria, prevista anche dal Piano, che dovrà essere rafforzata enormemente (poiché al momento è minimale o inesistente) deve poter camminare con una cooperazione economica paritaria, una cooperazione civile/culturale. Un intervento di cooperazione che però dovrebbe investire l'Unione europea nella sua interesse è quello di costituire le anagrafi di villaggio informatizzandole e facendole dialogare con le anagrafi urbane, pur esistenti. Esempio: i villaggi intorno a Benin City (capitale dello Stato di Edo, Nigeria meridionale) non hanno anagrafi informatizzate e dunque sicure dell'identità dei propri cittadini, mentre in città sono operanti seppur scarsamente informatizzate. Così nel Burkina Faso dove la Comunità di sant'Egidio sta proprio lavorando sull'iscrizione/identificazione di bambini allo scopo di dargli una identità certa. Senza identità certa - da stabilire nei rispettivi paesi di origine - non potrà esserci identificazione delle persone, soprattutto quando arrivano nel nostro paese: sia se sono sottomesse a sfruttamento, come nel caso delle vittime della tratta, sia quando arrivano in qualità di migranti tout court.

E' poi stato il turno dell'avv. **Marco Paggi di ASGI**, che si è concentrato sui fenomeni di grave sfruttamento. Per Paggi: “assai rara risulta l'organizzazione di viaggi clandestini mediante vera e propria coercizione finalizzata all'impiego nell'ambito di settori leciti di attività. Molto più frequente, invece, risulta la gestione criminale dell'ingresso in forma legale dei lavoratori, da parte di organizzazioni più o meno strutturate che inducono i lavoratori a pagare cifre ingenti affinché datori di lavoro fittizi od anche effettivi consentano il rilascio

dei visti di ingresso". Una volta giunti in Italia, la strada obbligata è quella di lavorare in condizioni di grave sfruttamento pagando ulteriori somme o quote dello stipendio, molto spesso anche senza che la loro posizione di soggiorno venga effettivamente regolarizzata.

"Inoltre, ha detto l'oratore, lo sfruttamento così realizzato viene normalmente reso più lucrativo anche attraverso la gestione degli alloggi e/o delle possibilità di ricollocazione lavorativa; ma anche mediante uso di violenza o minacce, che possono riguardare anche le famiglie di origine in patria".

In questo modo, il lavoratore extracomunitario irregolarmente soggiornante non ha di fatto alternative al lavoro nero e si trova quindi in condizioni di maggiore vulnerabilità: teoricamente dispone degli stessi mezzi giuridici di tutela previsti per la generalità dei lavoratori; tuttavia, denunciando la propria condizione od esercitando i propri diritti, rischia l'espulsione, nel momento in cui entra in contatto con le istituzioni che dovrebbero tutelare le condizioni di lavoro. In effetti, a prescindere dalla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in alcune ipotesi che saranno più oltre esaminate (vale a dire i casi di applicazione dell'art. 18 e dell'art.22 co.12 quater del T.U.), la scarsissima quantità di denunce da parte delle vittime rispetto alla dimensione del fenomeno (e la conseguente scarsità di interventi repressivi nel frangente) si spiega con la sostanziale mancanza di realistiche alternative da parte delle vittime.



Potrebbero certo denunciare lo sfruttatore: ma questo significherebbe non *soltanto* perdere il posto di lavoro e la paga arretrata, ma anche rischiare ritorsioni, con pochissime probabilità di trovare occupazione in migliori condizioni". A tutt'oggi, infatti, non è prevista per la maggior parte delle vittime di sfruttamento lavorativo (ma solo in caso di applicazione dell'art.18 del Testo Unico dlt. 286/98, come si vedrà) la possibilità di fruire di misure di assistenza di natura sociale, alloggiativa ed occupazionale; al tempo stesso le procedure amministrative e giudiziarie per accertare i diritti violati e consentire il recupero del salario dovuto presentano tempi lunghi e per di più un'efficacia molto limitata: il problema essenziale è costituito

dalla necessità di assolvere puntualmente all'onere della prova, circa la ricostruzione del rapporto di lavoro e la concreta quantificazione delle prestazioni svolte.

La possibilità di ottenere un permesso di soggiorno può costituire un utilissimo supporto alle repressione dei fenomeni di sfruttamento in quanto ne favorisce la denuncia da parte delle vittime, altrimenti coartate all'omertà. E' proprio partendo da tale constatazione che la direttiva 2009/52/UE ha previsto la concessione di un permesso di soggiorno alle vittime di sfruttamento lavorativo di particolare gravità che denunciano il datore di lavoro e cooperano con l'autorità giudiziaria. Fino ad allora, l'unica possibilità di realizzare gli stessi scopi era costituita dall'applicazione dell'art.18 del T.U.

Invero, come pure si desume dal suo contenuto, tale disposizione è stata concepita quale strumento di tutela essenzialmente per le vittime di tratta, per lo più a scopo di sfruttamento della prostituzione: essa può applicarsi ovviamente a situazioni diverse, ivi comprese quelle di sfruttamento lavorativo, come pure è accaduto in numerose occasioni, ma pur sempre nell'ambito dei limiti previsti dalla sua formulazione, che difficilmente consentono ad una "semplice" vittima di grave sfruttamento lavorativo di accedere al beneficio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Per l'appunto, il campo di applicazione di tale norma è espressamente riferito ad indagini per delitti in materia di sfruttamento della prostituzione e dei minori, ovvero per delitti previsti dall'articolo 380 c.p.p.. Nella seconda categoria citata rientrano senz'altro il delitto di riduzione in schiavitù o servitù e il delitto di tratta, di cui agli artt.600 e 601 c.p., che astrattamente potrebbero ricomprendere anche condotte di grave sfruttamento in ambito lavorativo; non rientra invece nel campo di applicazione la condotta di favoreggiamento dell'ingresso irregolare di cui ai commi 1 e 3 dell'art.12 T.U., nemmeno nelle ipotesi aggravate più ricorrenti, così come il favoreggiamento della permanenza irregolare a scopo di ingiusto profitto, sanzionata dal comma 5 dell'art. 12 T.U., che come è noto si configura anche in relazione all'occupazione di extracomunitari irregolarmente soggiornanti in condizioni di lavoro palesemente deteriori. Tuttavia, l'applicazione dell'art.18 richiede un contesto di violenza o quantomeno di pericolo di ritorsioni rappresentato da organizzazioni criminali che, generalmente, non si verifica o comunque non è facilmente dimostrabile nei casi anche più gravi di sfruttamento in ambito lavorativo, che quindi rimangono privi di effettiva tutela legale. Il recepimento della direttiva 2009/52/UE (intervenuto tardivamente in pendenza di una procedura di infrazione in stato ormai avanzato), mediante l'entrata in vigore del dlt.16.7.2012 n.109, rappresenta un'importante novità sia quale strumento di contrasto dello sfruttamento di cittadini di paesi terzi irregolarmente soggiornanti e sia come mezzo di tutela per le vittime, riconoscendo la

concessione di un permesso di soggiorno nei casi di particolare sfruttamento anche oltre il campo di applicazione dell'art.18. "Ma non si può fare a meno di osservare, secondo l'avvocato di Asgi, che si è trattato di un recepimento seriamente e non casualmente limitato sotto diversi profili. Come è già stato esposto in una recente denuncia di infrazione proposta dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ecco in estrema sintesi le denunciate violazioni della direttiva citata.

A) Illegittima limitazione del concetto di "sfruttamento", a partire dall'esclusione dalla tutela nei casi di impiego di meno di 4 lavoratori da parte dello stesso datore di lavoro, che di fatto non consente tutela per il lavoro domestico e nei subappalti;

B) Mancata adozione di sanzioni amministrative previste dall'art. 7 della direttiva (esclusione per datori colpevoli dai benefici e sovvenzioni pubbliche);

C) Totale violazione del fondamentale obbligo di informazione "sistematica" alle vittime, che avrebbe dovuto essere regolamentato da un previsto decreto che non è mai stato emesso;

D) Mancata agevolazione delle denunce;

E) Mancata previsione del c.d. "periodo di riflessione" (art.6 della direttiva 2004/81);

F) Sostanziale violazione dell'art.14 della direttiva dell'obbligo di efficaci ispezioni in base a scelte "mirate" delle aree e dei comparti produttivi a maggiore rischio di sfruttamento di immigrati irregolari;

G) Mancata emanazione - da parte del Viminale, di qualsivoglia indicazione operativa agli uffici competenti.

"E' ben noto - ha concluso Paggi - che i vari dicasteri emanano costantemente una copiosa quantità di circolari contenenti istruzioni di ogni sorta, ebbene, nel frangente dell'applicazione delle norme di cui trattasi abbiamo potuto constatare un silenzio tombale, che non è certo neutro, se si pensa che gli operatori della Pubblica Amministrazione non dispongono normalmente di altri strumenti di "autoaggiornamento" e sono ovviamente soggetti agli ordini di servizio contenuti nelle circolari diramate dalle amministrazioni di appartenenza. Di fatto, non solo le vittime di sfruttamento non denunciano perché non sono informate dei diritti connessi alla denuncia ma, addirittura, gli stessi operatori istituzionali non sono a loro volta informati sulle procedure che dovrebbero applicare e su come dovrebbero coordinarsi con le altre istituzioni competenti".

L'ultimo contributo della mattinata è venuto da **Stefano Scarpelli**, funzionario della Direzione Generale immigrazione del Ministero del Lavoro che ha illustrato come la Direzione Generale non abbia specifiche competenze in materia di tratta e contrasto alle gravi forme di sfruttamento. Svolge però un'azione sinergica e di collaborazione in rete con gli altri attori istituzionalmente preposti, nonché

attraverso la tenuta del Registro delle associazioni iscritte al registro del Ministero del Lavoro (come previsto dall'art. 42 del Testo Unico sull'immigrazione - D.Lgs. del 25.07.1998 n. 286).

L'altra competenza della direzione Generale in materia di immigrazione, illustrata dall'oratore, è quella prevista dal T.U. sull'immigrazione e concernente i minori stranieri non accompagnati.

Sulla base dei dati censiti dalla Direzione Generale, risultano presenti in Italia, alla data del 31 marzo 2016, 11.434 minori stranieri non accompagnati, in prevalenza di genere maschile (95.4%) e con un'età superiore ai sedici anni (81%). Le principali cittadinanze di provenienza registrate sono Egitto, Albania, Eritrea, Gambia e Nigeria, che rappresentano il 63% del totale delle presenze.

Con particolare riferimento al tema dell'irreperibilità dei minori stranieri non accompagnati, si fa presente che, alla data del 31 marzo 2016, sono 4.472 i minori che risultano irreperibili; si tratta di minori per i quali è stato segnalato alla Direzione generale dalle autorità competenti un allontanamento dalle strutture di accoglienza. Al riguardo, preme sottolineare che l'irreperibilità dei minori rappresenta un aspetto strutturale e costante del fenomeno, dovuto ad una molteplicità di fattori, tra i quali rivestono notevole rilevanza il progetto migratorio, l'aspettativa familiare e individuale, le informazioni in possesso dei minori, le reti parentali e di riferimento nei paesi di destinazione.

L'oratore informa, inoltre, che le strutture di accoglienza nelle quali vengono accolti la maggior parte dei minori non accompagnati non hanno natura detentiva e, salvo casi specifici, non possono pertanto essere applicate restrizioni alla libertà di movimento dei minori stessi. Giova altresì porre in rilievo che, ai fini del censimento, per "irreperibili" si intendono i minori stranieri non accompagnati per i quali sia stato segnalato, ai sensi di quanto previsto dal DPCM n. 535/1999, un allontanamento dalle strutture di accoglienza o dalle famiglie. Riguardo i casi di minori irreperibili eventualmente ricondotti all'interno del sistema di protezione e di accoglienza, la Direzione Generale procede all'aggiornamento della base dati a seguito della segnalazione dell'eventuale successivo rintraccio del minore in un altro luogo del territorio nazionale. Si evidenzia, inoltre, che le informazioni riportate nei Report pubblicati sul sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con cadenza mensile, fanno riferimento a dati di stock.

Da ultimo, in merito alla necessità di monitorare il fenomeno della tratta allo scopo di individuare eventuali organizzazioni criminali che agiscono sul territorio italiano per lo sfruttamento dei migranti", si evidenzia che tale fattispecie non rientra fra le competenze di questa Direzione, ma piuttosto fra le previsioni normative del decreto legislativo 4 marzo

2014, n. 24, che ha dato attuazione della Direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. In particolare, l'art. 4 del decreto legislativo appena citato, prevede misure di assistenza, sostegno e protezione specifiche per i minori non accompagnati vittime di tratta.

**Guglielmo Loy**, Segretario Confederale UIL ha infine tratto le conclusioni della mattinata. L'oratore ha rilevato come la forte partecipazione al seminario, e la varietà delle presenze sia chiara testimonianza del grandissimo interesse della società civile verso una piaga difficile da combattere ed estremamente diffusa. "La tratta, il contrabbando di persone, le gravi forme di sfruttamento sono le varie sfaccettature di un fenomeno complesso, a carattere internazionale, non facile da conoscere ed ancor meno da affrontare adeguatamente". Non è un caso - ha aggiunto il segretario UIL - che le stime sulla dimensione delle varie forme di sfruttamento siano molto incerte ed i numeri ballerini: <anche perché i casi registrati sono solo la punta dell'iceberg di un fenomeno molto radicato e funzionale ad una economia sommersa che conta almeno un quarto del prodotto interno lordo italiano>.

"Ad un fenomeno così articolato va data una risposta altrettanto complessa e completa, composta da



maggior conoscenza, prevenzione, azione penale, ma anche accoglienza ed integrazione delle vittime. Ed è questo in fondo che si propone di fare il piano nazionale d'azione del Governo contro la tratta e le gravi forme di sfruttamento". "L'Italia e l'Europa non mancano di strumenti legali per contrastare questa grave piaga - ha continuato Loy - quello che manca è un approccio comprensivo del fenomeno e delle sue evoluzioni e mezzi e strumenti adeguati per applicare

le leggi. Un approccio a 360 gradi significa unire la prevenzione all'azione giudiziaria, alla tutela delle vittime. Ma anche strumenti premiali per le imprese virtuose che scelgono la strada dell'emersione dal lavoro nero". L'oratore si è detto molto preoccupato per gli effetti che la forte pressione migratoria verso l'Italia può avere (e sta già avendo) sull'economia sommersa. Potenzialmente i flussi vanno a nutrire piaghe quali la tratta delle persone per motivi sessuali, di lavoro, sfruttamento dei minori, accattonaggio, traffico di organi, ecc. In agricoltura, ma anche in altri importanti settori della nostra economia, i casi di gravi forme di sfruttamento (quasi al limite del lavoro forzato) sono in forte aumento e le capacità dello Stato di contrastarle sono molto, limitate. "Come è stato detto, la legge 109 del 2012 che ha applicato la direttiva 2009/52/UE, ha interpretato il dispositivo europeo in modo molto restrittivo: il risultato è stato che pochissime vittime hanno avuto il coraggio di denunciare i propri aguzzini ed i casi giudiziari contro datori di lavoro "sfruttatori" si contano sulle dita di due mani. Anche il disegno di legge sul caporalato, che prevede forti pene contro i colpevoli, è bloccato nelle aule del Senato e non si sa quando sarà mai approvato".

Loy ha poi aggiunto: "Se si mettono insieme buone norme - approvate perché le vogliamo e non perché ce le impone la UE - e se si aggiungono alle norme adeguati strumenti, mezzi, risorse, capacità di fare rete e ricerca; allora forse riusciremo ad ottenere risultati tangibili". In questo senso la UIL dà un'apertura di credito al Governo sul varo del piano nazionale d'azione, ma avverte che - senza mezzi adeguati - la capacità d'azione non potrà essere all'altezza delle raffinate capacità del racket internazionale di adeguare il proprio modo di operare". Per quanto riguarda l'Italia ci chiediamo: chi partecipa alla definizione delle buone politiche? La sala piena della UIL testimonia la forte attenzione e sensibilità della società civile; ma mi chiedo se questo non avvenga nel vuoto della politica, spesso incapace di fare rete con il sociale. **Chiediamo dunque al Governo di creare una cabina di regia nell'azione contro la tratta, che includa le rappresentanze sindacali, imprenditoriali e della società civile.**

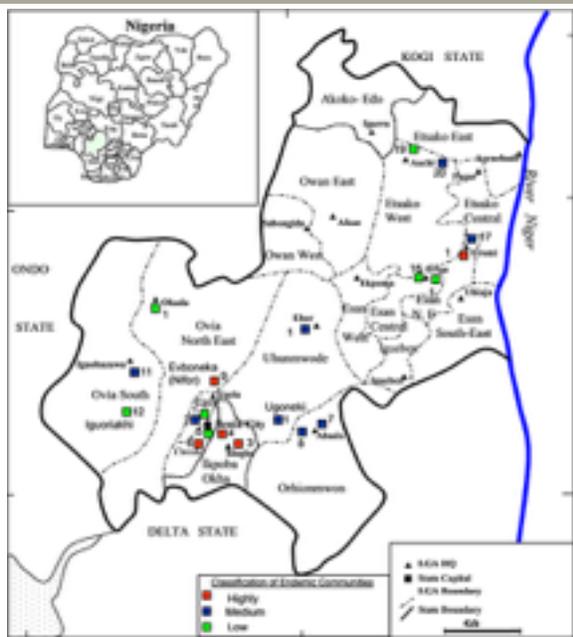
<Il vero contrasto è togliere soprattutto le donne dal ricatto di dover sottostare a forme di sfruttamento> - ha detto Guglielmo Loy. Ed ha aggiunto: <quindi, aiutare queste persone, significa svuotare il bacino delle associazioni delinquenziali, dei malfattori, delinquenti che sfruttano, ripeto, soprattutto donne al 70%, soprattutto ahimè sfruttamento sessuale; significa appunto prosciugare il lago in cui operano questi criminali>. Poi Loy ha così concluso i lavori della mattinata: "Colpisce il fatto che esista una piaga così diffusa nel nostro Paese e colpisce l'assenza di dialogo con il Ministero dell'Interno. Serve un'azione congiunta delle parti sociali per combattere lo sfruttamento grave, ma serve anche più dialogo istituzionale". Da qui la scelta della UIL di

mettere insieme le proprie forze, aggiungendo quelle delle molte associazioni che operano bene sul terreno delle buone pratiche e le cui esperienze ci aiutano a capire la complessità di questo triste fenomeno. A cominciare da Parsec, “Slave no more”, ma anche la ricchezza professionale e l’esperienza che ci può venire dai legali di ASGI e da tutti gli esperti che hanno contribuito a questo interessante dibattito”.

Nota:

E’ possibile, da subito, vedere una prima informativa dell’evento, nel servizio realizzato dalla Redazione di UILWEB.TV

[Clicca qui per vedere il video](#)



Nota: gli atti del seminario verranno pubblicati successivamente.