

L'espressione «lavoro o i servizi forzati» si riferisce a tutte quelle prestazioni che sono richieste da una persona ad un altro individuo dietro la minaccia di una qualche forma di sanzione. Si tratta dunque di servizi che non sono prestati volontariamente⁴³.

La «schiavitù» è lo *status* o condizione di una persona verso la quale vengono esercitati in tutto o in parte i poteri propri del diritto di proprietà (articolo 1(1) *UN Slavery Convention*, 1926).

Le «pratiche similari alla schiavitù» sono: la schiavitù da debito (*debt bondage*), la servitù della gleba (*serfdom*), il matrimonio servile (*servile marriage*) ed il lavoro minorile (*child labour*). I primi tre sono rispettivamente definiti dall'articolo 1 lettere (a), (b) e (c) della *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery* del 1956.

Il *debt bondage* è lo stato o condizione derivante dalla promessa fatta da un debitore di estinguere il debito stesso attraverso la fornitura di servizi personali, o di quelli di una persona sotto il suo controllo, come garanzia per il creditore, nel caso in cui il valore di tali prestazioni non venga applicato per estinguere il debito o qualora la loro durata e natura non sia rispettivamente limitata e definita.

Il *serfdom* è la condizione dell'affittuario che non è libero di cambiare il proprio *status* di persona che è, per effetto di una legge, uso o costume, o di un accordo, obbligata a vivere e a lavorare su di un terreno di proprietà di un'altra persona, e a renderle determinati servizi, dietro ricompensa o meno.

Il matrimonio servile, ai sensi dell'articolo 1(c) della *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery*, ricorre quando: «(i) una donna, senza avere il diritto di rifiutare, è promessa o data in sposa dietro pagamento di una remunerazione in danaro o in natura; (ii) il marito di una donna, la famiglia del marito, o il clan a cui il marito appartiene, hanno il diritto di cederla ad un'altra persona dietro pagamento di una somma di danaro o altra forma di ricompensa; o quando (iii) una donna, alla morte del marito, è suscettibile di essere ereditata da un'altra persona.».

Il lavoro minorile infine si riferisce al lavoro che è psicologicamente, fisicamente, socialmente o moralmente pericoloso e dannoso per il minore, e che interferisce con la frequenza scolastica privandolo di tale opportunità, o lo obbliga ad abbandonare prematuramente la scuola, o gli richiede di combinare la frequenza scolastica con l'effettuazione di un lavoro pesante e con orari lavorativi particolarmente lunghi.

⁴³ Tale definizione però non include: «a) i lavori e servizi richiesti per effetto della normativa sul servizio militare obbligatorio; b) i lavori e servizi che rientrano nei normali obblighi civili del cittadino; c) i lavori e servizi richiesti per effetto di una sentenza di condanna; d) i lavori e servizi richiesti in caso di emergenza, come nel caso di minaccia al benessere di tutta o parte della popolazione; e) i servizi comunitari minori svolti dai membri della comunità nel diretto interesse della comunità stessa» (articolo 2, *Convention concerning Forced Labour*, ILO No. 29, 1930).

Per quel che riguarda la «servitù», ne esistono tre forme: sessuale, riproduttiva e domestica. La prima include diverse pratiche: la prostituzione forzata e casi di asservimento sessuale⁴⁴; la seconda consiste nella gravidanza forzata, mentre la servitù domestica è una particolare forma di sfruttamento lavorativo che consiste nell'effettuazione forzata dei lavori domestici.

Occorre anche notare come nelle aree di conflitto si realizza il c.d. fenomeno del *military abduction*, ossia del rapimento di donne, in particolare ragazze, da parte di forze armate governative o di gruppi di ribelli, a fini di: asservimento sessuale (prostituzione)⁴⁵, gravidanza forzata⁴⁶, lavoro forzato⁴⁷ e reclutamento forzato di combattenti⁴⁸, quali forme particolari di sfruttamento.

⁴⁴ La servitù sessuale è considerata dall'articolo 7.1(g) dello Statuto della Corte Penale Internazionale (1998) un «crimine contro l'umanità».

⁴⁵ Così come è avvenuto in Angola, nella ex Jugoslavia, in Sierra Leone, in Liberia e nella Repubblica Democratica del Congo.

⁴⁶ Tale pratica è stata impiegata come strumento di pulizia etnica nelle guerre civili in Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Bangladesh, Liberia e Uganda, ed è punita ai sensi dell'articolo 7.2(f) dello Statuto della Corte Penale Internazionale (1998).

⁴⁷ Consistente qui nello sfruttamento di civili (soprattutto donne e minori) come forma di umiliazione e di sostentamento di economie di guerra: essi vengono soprattutto impiegati in attività di sminamento e trasporto munizioni.

⁴⁸ Così come è accaduto in Sudan, Uganda, Sierra Leone e nella Repubblica Democratica del Congo.

ALLEGATO 2**La partecipazione dell'Italia agli strumenti giuridici internazionali contro la tratta di persone e loro recepimento nel sistema normativo nazionale**

L'Italia ha firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani in data 8 giugno 2005. Alla data odierna tuttavia tale Convenzione non risulta ancora ratificata.

Per quel che concerne invece la Convenzione di Palermo e i relativi Protocolli addizionali⁴⁹, l'Italia ha provveduto alla loro firma il 12 dicembre del 2000, data in cui si è svolta a Palermo la cerimonia di apertura delle firme, per poi procedere alla ratifica ed esecuzione con legge n. 146 del 16 marzo 2006⁵⁰.

L'articolo 3 di tale legge definisce il reato transnazionale come «*il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni*⁵¹, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: a) sia commesso in più di uno Stato; b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato».

Il successivo articolo 4 prevede poi una particolare circostanza aggravante, con aumento della pena da un terzo alla metà, nel caso in cui un *serious crime* sia stato posto in essere transnazionalmente da parte di un gruppo criminale organizzato.

L'autorità centrale responsabile per la reciproca assistenza giudiziaria tra gli Stati Parte, che assicuri la rapidità e l'esecuzione o trasmissione delle richieste ricevute, è il Ministro della giustizia (articolo 5, comma

⁴⁹ I Protocolli annessi alla Convenzione sono in tutto tre: oltre ai due Protocolli di cui alla prima parte del rapporto, ossia quello contro la tratta di persone e il traffico di migranti, vi è quello contro la produzione illecita e il traffico illegale di armi da fuoco, loro parti, componenti e munizioni (*Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition*). Tale Protocollo è stato adottato con risoluzione A/RES/55/255 del 31 maggio 2001 alla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ed è entrato in vigore, in seguito alla sua 40ª ratifica, il 3 luglio 2005.

⁵⁰ Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 2006.

⁵¹ Nozione, questa, di *serious crime*, così come definita dall'articolo 2(b) della Convenzione di Palermo.

1). Il Ministro della giustizia è tenuto, con cadenza annuale, ad informare le Camere sullo stato di attuazione degli articoli 16 e 18 della Convenzione di Palermo, in merito alla collaborazione tra gli Stati Parte rispettivamente in materia di estradizione e di assistenza giudiziaria (articolo 6 della legge n. 146 del 2006).

Il Ministro dell'interno, a sua volta, è tenuto ad informare le Camere, sempre con cadenza annuale, circa lo stato di attuazione delle previsioni di cui all'articolo 27 della Convenzione citata, ossia relativamente alla cooperazione internazionale di polizia (articolo 8 della legge n. 146 del 2006).

L'articolo 9 comma 1 disciplina poi le operazioni sotto copertura, prevedendo una clausola di non punibilità per gli ufficiali di polizia giudiziaria (e loro ausiliari, ai sensi del comma 5) della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, e della Guardia di Finanza, appartenenti alle strutture specializzate (come quelle di contrasto all'eversione, al terrorismo e al suo finanziamento), o alla DIA, nei limiti delle proprie competenze, qualora nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine a tutta una serie di delitti, tra cui quelli contro la personalità individuale di cui agli articoli da 600 a 604 codice penale⁵², anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego.

Il comma 5 dello stesso articolo 9 prevede poi che *«per l'esecuzione delle operazioni può essere autorizzata l'utilizzazione temporanea di beni mobili ed immobili, di documenti di copertura, l'attivazione di siti nelle reti, la realizzazione e la gestione di aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi informatici, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con gli altri Ministri interessati. Con il medesimo decreto sono stabilite altresì le forme e le modalità per il coordinamento, anche in ambito internazionale, a fini informativi e operativi tra gli organismi investigativi»*.

Ancora prima dell'adozione di tale legge tuttavia, l'Italia aveva già introdotto degli efficaci strumenti per contrastare la tratta di persone, in linea con il relativo Protocollo ONU e con la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002. Si tratta della legge 11 ago-

⁵² Di cui al libro II, titolo XII, capo III, sezione I del codice penale, che comprende l'articolo 601 che punisce specificamente la tratta di persone. Gli altri delitti per i quali sono consentite operazioni sotto copertura dalla legge 146/2006 sono: delitti commessi con finalità di terrorismo; il riciclaggio (articolo 648-bis codice penale); l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (articolo 648-ter codice penale); i delitti concernenti armi, munizioni ed esplosivi; i delitti previsti dall'articolo 12 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine), commi 3, 3-bis e 3-ter del decreto legislativo 286/98 (testo unico sull'immigrazione); i delitti di cui all'articolo 3 della Legge 20 febbraio 1958, n. 75.

sto 2003, n. 228, recante «Misure contro la tratta di persone»⁵³, che ha recepito la normativa internazionale, modificando nel codice penale gli articoli 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (Tratta di persone) e 602 (Acquisto e alienazione di schiavi), dal momento che i reati precedentemente previsti non erano risultati idonei a descrivere e includere il fenomeno della tratta.

In particolare, il nuovo articolo 600 del codice penale (modificato dall'articolo 1 della legge n. 228 del 2003) punisce «chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento» (primo comma), specificando che «la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona» (secondo comma).

Il successivo nuovo articolo 601 del codice penale (modificato dall'articolo 2 della legge n. 228 del 2003) poi punisce «chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno» (primo comma).

Il quadro è completato dall'articolo 602 del codice penale (modificato dall'articolo 3 della legge n. 228 del 2003), che punisce «chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600» (primo comma). Tale legge ha quindi riformulato i reati di schiavitù previsti dalle norme originarie del 1930, ha previsto un inasprimento delle pene per tali delitti, puniti con la reclusione da otto a venti anni, con un aumento della pena da un terzo alla metà qualora le vittime dei reati siano minori di anni diciotto, o nell'ipotesi in cui le condotte di cui ai suddetti articoli siano finalizzate allo sfruttamento della prostituzione o al prelievo di organi (si vedano gli articoli 600, terzo comma, 601, secondo comma, e 602 secondo comma, del codice penale). Il merito di tale normativa è quello di venire a criminalizzare non solo quelle situazioni in cui l'assoggettamento della vittima ad una condizione di schiavitù si realizza con forme di violenza e coercizione fisica, ma anche quando ciò avviene in maniera sub-

⁵³ Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003.

dola, mediante condotte abusive, intimidatorie o ingannevoli, allineandosi così con quanto previsto dal Protocollo ONU⁵⁴.

Un nuovo comma, il sesto, è stato poi aggiunto dall'articolo 4 della legge n. 228 del 2003 all'articolo 416 del codice penale, stabilendo un aumento della pena prevista per il reato di associazione per delinquere diretta a commettere taluno dei delitti summenzionati⁵⁵.

È inoltre prevista una responsabilità amministrativa, di tipo economico, delle persone giuridiche, società e associazioni, per delitti contro la personalità individuale (tra cui la tratta di persone) e, nel caso di condanna, sono anche previste sanzioni interdittive (articolo 5 della legge n. 228 del 2003)⁵⁶.

Tale legge ha inoltre esteso ai delitti di tratta di persone e di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù alcune disposizioni previste per i reati di mafia, terrorismo ed eversione, sul presupposto che si tratta di reati di pari gravità e allarme sociale. Sono pertanto applicabili, anche in tale ambito, speciali strumenti investigativi quali il ricorso alle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni (articolo 9); le operazioni sotto copertura da parte di agenti infiltrati (articolo 10); il ricorso ai collaboratori di giustizia; la possibilità di ritardare o omettere atti di sequestro, arresto, fermo o applicazione di misure cautelari; l'impiego di particolari forme di sequestro dei beni e confisca degli stessi⁵⁷. La funzione di pubblico ministero per tali delitti è attribuita alle Direzioni Distrettuali Antimafia⁵⁸.

La legge n. 228 del 2003 prevede infine, all'articolo 14, specifiche misure di prevenzione per i reati di cui agli articoli 600 e 601 codice penale, stabilendo che il Ministro degli affari esteri definisce le politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai predetti reati, e provvede ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, incontri internazionali e campagne d'informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime di tratta. A tal fine, è previsto che i Ministri dell'interno, per le pari opportunità, della giustizia, e del lavoro e delle politiche sociali provvedono ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

⁵⁴ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; HDIM.DEL/43/06 3 October 2006 – OSCE Implementation Meeting, Addressing Factors Contributing to the Cycle of Trafficking in Persons, 3 October 2006, Warsaw, Poland; p. 6.

⁵⁵ La reclusione è da 5 a 15 anni (anziché da 3 a 7anni) per coloro che promuovono, costituiscono od organizzano un'associazione di tre o più persone allo scopo di commettere più delitti; la reclusione è da 4 a 9 anni (anziché da 1 a 5 anni), per coloro che vi partecipano.

⁵⁶ Conformemente a quanto statuito dall'articolo 10 (*Liability of legal persons*) della Convenzione di Palermo e dall'articolo 22 (*Corporate liability*) della Convenzione CoE. Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; p. 6.

⁵⁷ Conformemente al disposto di cui agli articoli 12 (*Confiscation and seizure*) e 20 (*Special investigative techniques*) della Convenzione di Palermo.

⁵⁸ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; p. 6.

Per quel che riguarda la tutela dei diritti e l'assistenza delle vittime di tratta, il legislatore ha adottato l'articolo 16 della legge 6 marzo 1998, n. 40, poi divenuto l'articolo 18 del testo unico delle «Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)⁵⁹, con cui ha attuato i principi di cui agli strumenti giuridici internazionali, coniugando il rafforzamento delle azioni repressive della tratta di persone e la tutela dei diritti delle vittime⁶⁰.

L'articolo 18, di cui al Capo III «Disposizioni di carattere umanitario» della legge, prevede infatti il rilascio del «permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale», e rappresenta il primo strumento con il quale lo Stato italiano ha offerto protezione alle vittime di tratta. All'epoca in cui è stato adottato – precedente al Protocollo ONU e alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 2002 citata – mancava una definizione condivisa di tratta⁶¹.

Ciononostante, l'Italia ha ritenuto che, congiuntamente all'attività di contrasto del crimine organizzato coinvolto nel fenomeno, fosse importante l'esigenza di protezione e assistenza delle vittime, venendo così a distinguere tra vittime di tratta e immigrati clandestini⁶². Ciò è importante soprattutto laddove molti Stati hanno fallito nella distinzione fra tratta di persone e traffico di migranti, venendo a punire le vittime di tratta per ingresso illegale nel territorio dello Stato, le quali saranno poi incarcerate o rimpatriate nel Paese d'origine. Tale norma presenta aspetti assolutamente peculiari e rappresenta un modello in ambito europeo, tanto da restare invariata anche a seguito delle modifiche apportate alla disciplina dell'immigrazione con la legge 30 luglio 2002, n. 189⁶³.

L'articolo 18, al comma 1, prevede che *«quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale⁶⁴, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto*

⁵⁹ Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

⁶⁰ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'articolo 18 dlgs 286/1998*; 2006; p. 12.

⁶¹ Poiché all'epoca dell'adozione della Convenzione di Palermo e dei relativi Protocolli addizionali non erano ancora presenti nell'ordinamento italiano norme penali che definissero chiaramente, distinguendo tra loro, la tratta di persone dal traffico di migranti, le terminologie usate dalle Nazioni Unite sono state adottate come definizioni operative.

⁶² Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; p. 2.

⁶³ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'articolo 18 dlgs 286/1998*; cit.; p. 12.

⁶⁴ Per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale». Il permesso ha durata di sei mesi e può essere rinnovato, per gli stessi motivi, per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia (articolo 18, comma 4). Dopo tale scadenza, il permesso soggiorno può essere rinnovato per motivi di lavoro o convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio (articolo 18, comma 5). Ai sensi dello stesso comma, tale permesso di soggiorno consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato.

È importante notare come il decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, ha introdotto un nuovo comma (il 6-bis) all'articolo 18, che assume particolare rilievo soprattutto per l'inserimento di cittadini/e provenienti da Romania e Bulgaria, in quanto prevede la partecipazione ai suddetti programmi di assistenza e integrazione sociale anche di cittadini di Stati Membri dell'Unione europea che intendano sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di soggetti dediti alla tratta di persone⁶⁵.

Esistono quindi due percorsi che la vittima può seguire: un «percorso sociale» ed un «percorso giudiziale». Il percorso sociale consente alla persona vittima di tratta di rivolgersi inizialmente ai servizi sociali o ad enti ed organizzazioni non governative (ONG), ancor prima ed indipendentemente dalla presentazione di una denuncia alla polizia giudiziaria. Il rilascio, infatti, del permesso di soggiorno ex articolo 18, non è subordinato all'obbligo di denuncia da parte della vittima, che è lasciata libera di decidere se collaborare o no con le autorità.

Tale possibilità rappresenta la peculiarità della norma, senza che vi sia contrasto con le esigenze di accertamento giudiziario. Da un lato perché il percorso sociale è comunque destinato a sfociare in quello giudiziario in quanto il Questore è un pubblico ufficiale ed ha l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria la *notitia criminis* – ossia le situazioni di violenza o sfruttamento alla presenza delle quali può essere rilasciato lo speciale permesso di soggiorno e che costituiscono delitti procedibili d'ufficio⁶⁶. Dall'altro perché consente la possibilità di un recupero sociale e psico-fisico che porti la vittima a conquistare o riottenere fiducia nelle istituzioni; fi-

⁶⁵ Vedi: Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex articolo 18 decreto legislativo 286/98 ed articolo 13 legge 228/2003. Dal 2000 al 2007*; a cura della segreteria tecnica della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento; maggio 2008; p. 6.

⁶⁶ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'articolo 18 decreto legislativo 286/1998*; cit.; p. 13.

ducia che è essenziale per la successiva ed eventuale collaborazione giudiziaria. Accanto a tale percorso, come detto, vi è poi quello giudiziale, attivato dalle Forze di Polizia o dal Procuratore della Repubblica.

L'applicabilità dell'articolo 18 è rimandata al regolamento attuativo (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394), del quale si veda in particolare l'articolo 27 (rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale), che affida il rilascio del permesso: a) ai servizi sociali degli enti locali, o delle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro, convenzionati con l'ente locale che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero (percorso sociale); b) al Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente ai fatti di violenza o di grave sfruttamento, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni (percorso giudiziale). L'articolo 27 prevede inoltre che *«verificata la sussistenza delle condizioni previste (...) il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari»*: a) *quando c'è effettivo pericolo per l'incolumità delle persone coinvolte*; b) *quando c'è un programma di assistenza e protezione sociale*; c) *quando c'è l'adesione dello straniero al medesimo programma e al compimento dello stesso*; d) *quando il responsabile della struttura accetta gli impegni assunti per la conclusione del programma previsto per lo straniero*⁶⁷.

Anche se ad oltre sette anni dall'introduzione dell'articolo 18 permangono difficoltà interpretative, l'esperienza processuale testimonia che quando una vittima è assistita con gli strumenti di cui all'articolo 18, anche gli esiti, investigativi prima e processuali poi, sono positivi e conducono alla condanna dei trafficanti⁶⁸. La tutela incondizionata della vittima e il coinvolgimento delle associazioni e della società sono quindi le caratteristiche salienti del modello italiano, che determinano l'efficacia dell'azione.

La normativa italiana è peraltro perfettamente in linea con la successiva direttiva 2004/81/CE del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004, riguardante il *«Titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti»*. Tale direttiva prevede, infatti, che la vittima di tratta venga informata delle possibilità offerte dalla legge (articolo 5), ed è fatto obbligo per gli Stati Membri di prevedere un periodo di riflessione per consentire alla vittima *«di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le*

⁶⁷ Vedi: Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta; *Verso la costruzione di un Piano nazionale Anti-tratta*; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità; Roma; marzo 2008; p. 11.

⁶⁸ Vedi: Mancini, D.; *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'articolo 18 decreto legislativo 286/1998*; cit.; p. 13.

autorità competenti» (articolo 6). Durante il periodo di riflessione alla vittima dovrà essere assicurato un livello di vita in grado di permettergli la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti, l'assistenza psicologica, linguistica, e legale gratuita, nonché sicurezza e protezione (articolo 7). Scaduto il periodo di riflessione, in caso positivo, è prevista la concessione del permesso di soggiorno (articolo 8), con particolari sostegni per categorie vulnerabili (articoli 9 e 10) e con garanzie di accesso a lavoro, formazione professionale e istruzione (articolo 11).

Inoltre, la scelta del legislatore italiano, che ha optato per una soluzione diversa da quella premiale (quest'ultima consistente nel titolo di soggiorno in cambio della collaborazione), è stata ripresa poi da altri Paesi europei quali Olanda, Belgio e Spagna, ed ha anticipato la previsione della Convenzione CoE, esaminata nella prima parte del rapporto, di norme di protezione delle vittime svincolate dalla collaborazione delle medesime.

La legge n. 228 del 2003 ha inoltre ulteriormente rafforzato l'attività di tutela e assistenza delle vittime di tratta, prevedendo l'istituzione di un «fondo per le misure anti-tratta», istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la realizzazione dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 (articolo 12, commi 1 e 2). L'articolo 13, comma 1, prevede poi per le vittime dei reati di cui agli articoli 600 e 601 codice penale, anche in caso di vittime di nazionalità italiana e al di fuori delle ipotesi di speciali misure di protezione dei testimoni di giustizia, uno speciale programma di assistenza, realizzato da regioni, enti locali o da soggetti privati convenzionati, che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto, e assistenza sanitaria⁶⁹.

Tale programma si aggiunge a quanto già previsto dal summenzionato articolo 18 testo unico sull'immigrazione: nel caso infatti in cui le vittime siano stranieri, è possibile l'applicazione congiunta delle due normative di protezione sociale (articolo 13, comma 2). Il modello di selezione e finanziamento dei progetti di assistenza ricalca quello dell'articolo 18: la Commissione interministeriale, integrata da rappresentanti degli enti locali, è chiamata a valutare i progetti e ammetterli al contributo statale, ad esprimere un parere sugli schemi-tipo di convenzioni stipulate dalle regioni o dagli enti locali con i soggetti privati che realizzano i progetti di assistenza, nonché a verificare lo stato di attuazione degli stessi⁷⁰.

In ottemperanza delle disposizioni di cui all'articolo 13 summenzionato, il Dipartimento per le pari opportunità ha emanato due bandi (agosto 2006/agosto 2007) per l'attuazione di progetti destinati alle vittime dei

⁶⁹ Il regolamento di attuazione dell'articolo 13 è stato adottato con D.P.R. del 19 settembre 2005 n. 237, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 270 del 19 novembre 2005.

⁷⁰ Vedi: Palazzi, M.; *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*; cit.; pp. 6-7, e Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex articolo 18 D.Lgs 286/98 ed articolo 13 Legge 228/2003. Dal 2000 al 2007*; cit.; p. 3.

reati sopra citati⁷¹; mentre in applicazione dell'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 (comma 1), dal 2000 al 2008, il Dipartimento ha bandito 9 avvisi, pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito⁷².

⁷¹ Dal 2006 al 2007 il Dipartimento ha co-finanziato 49 programmi: si veda Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex articolo 18 decreto legislativo 286/98 ed articolo 13 legge 228/2003. Dal 2000 al 2007; cit.*; p. 3.

⁷² Dal 2000 al 2008 i progetti co-finanziati che interessano l'intero territorio nazionale sono stati in tutto 533: si veda Barberi, A.; *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex articolo 18 D.Lgs 286/98 ed articolo 13 Legge 228/2003. Dal 2000 al 2007; cit.*; p. 4.