

NUOVE SCHIAVITÙ



coordinamento nazionale comunità di accoglienza



Comune di Roma
Assessorato alle Politiche Sociali
e alla Promozione della Salute

NUOVE SCHIAVITÙ:

Fenomeni, strumenti e prospettive

ATTI DEL CONVEGNO
Roma, 24-25 settembre 2004

Il volume è stato curato da Tiziana Bianchini, Cooperativa Lotta Contro
L'emarginazione

© 2006 Comunità Edizioni



Sede: Via G. Baglivi 8 - 00161 Roma
tel. 0644292379-0644230403
fax 0644117455
email: info@cnca.it
sito web: www.cnca.it

Prefazione

Circa 27 milioni di persone sopravvivono, nel mondo, in situazione di schiavitù.

Persone costrette a “lavorare” in modo forzato, senza retribuzione, senza libertà; uomini e donne sfruttati sessualmente, rinchiusi senza diritti e garanzie; bambini e bambine obbligati alla guerra, sessualmente sfruttati e violati; ragazzi sbattuti sulle strade a mendicare; donne stuprate e violentate; giovani al servizio di organizzazioni criminali che li governano e dispongono della loro vita.

Non sfugge al fenomeno nemmeno il nostro paese, abitato da decine di migliaia di donne costrette con la violenza a vendersi sulle strade delle città o al chiuso di locali pensati per il divertimento di altri uomini “liberi”, percorso ogni giorno da centinaia di migliaia di uomini e donne che vivono nella clandestinità esclusi da ogni diritto di cittadinanza, popolato da bambini e bambine il cui sostentamento è spesso condizionato dalla loro capacità di mendicare o rubare per assicurare agli adulti un reddito giornaliero, o vittime di adozioni illegali.

Ragazzi e ragazze vittime della schiavitù da lavoro “forzato” o sottratti alla vita e schiavizzati sessualmente.

Secondo l'OIM lo sfruttamento di esseri umani frutta al racket sette miliardi di dollari l'anno. Circa 12.000 persone ogni anno vengono trafficate solo verso i paesi dell'Europa occidentale. In Italia si stima che le donne sfruttate nel mercato del sesso a pagamento siano state negli ultimi due anni circa 10.000; di queste circa 2000 sarebbero state sottoposte a tratta, cioè ridotte in schiavitù, comprate e vendute, mentre 700 circa sono stati i minori usati a scopo di prostituzione.

Vecchie e nuove schiavitù che non possono lasciarci indifferenti, che interpellano le coscienze di ogni cittadino e cittadina del cosiddetto mondo libero e democratico, e che rivendicano alle istituzioni internazionali e

nazionali politiche di contrasto nei confronti delle organizzazioni criminali e di estensione dei diritti di cittadinanza per tutti.

Nei confronti di questi fenomeni sono stati messi in campo progetti e iniziative, da parte di soggetti diversi. Enti locali, Volontariato religioso e laico, Sindacato, Forze dell'Ordine, Magistratura, Cooperazione internazionale hanno lavorato insieme e proposto azioni che possono oggi cominciare a configurarsi come modelli di buone prassi da diffondere e su cui confrontarsi.

A livello internazionale sono state avviate azioni di contrasto alla tratta di esseri umani, azioni che richiedono una armonizzazione delle diverse normative nazionali, con una chiara distinzione fra trafficanti e vittime, e una messa in rete di servizi di ascolto e accoglienza.

Ma è necessario soprattutto suscitare una crescita di sensibilità verso ogni forma di schiavitù e promuovere una cultura di pace che possa fermare queste nuove e diffuse forme di sfruttamento e riduzione in schiavitù.

Il Convegno "*Nuove schiavitù: fenomeni, strumenti e prospettive*", promosso e organizzato dal Comune di Roma congiuntamente con il Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza (CNCA), e realizzato a Roma il 24 e 25 Settembre 2004, ha inteso proprio creare l'occasione per rinnovare l'attenzione e l'impegno contro il criminale fenomeno della riduzione in schiavitù di esseri umani.

In particolare, si è tentato di rappresentare la complessità del fenomeno nelle sue caratteristiche e articolazioni in Italia, verificando l'adeguatezza delle risposte normative italiane, europee e internazionali, individuando le proposte politiche e gli strumenti di intervento che a tutt'oggi si possono già configurare come buone prassi da diffondere e mettere a confronto.

Il Convegno è stato articolato in tre momenti: una prima sessione plenaria, costituita dalle introduzioni e dalle relazioni magistrali di apertura; una sessione specifica, dedicata ai tre gruppi di lavoro su "Tratta e sfruttamento sessuale", "Tratta e sfruttamento lavorativo", "Tratta e sfruttamento dei minori", a cui hanno partecipato diversi esperti ed esponenti del mondo delle istituzioni, di quello sindacale e associativo; una tavola rotonda finale, alla quale sono intervenuti numerosi rappresentanti delle istituzioni.

La pubblicazione degli atti rispetta rigorosamente la struttura che ha sostenuto il Convegno.

Tutte le relazioni riportate nel presente volume sono state inviate agli

autori per la revisione; alcune riportano dati e informazioni aggiornati rispetto a quanto esposto nel settembre 2004.

Un particolare ringraziamento va a tutte le operatrici e gli operatori del coordinamento e della segreteria del Gruppo Tematico Prostituzione e Tratta del CNCA, ai collaboratori del Comune di Roma che hanno contribuito all'organizzazione di questo importante appuntamento, senza tralasciare il prezioso lavoro quotidiano di assistenza alle vittime e a tutti i relatori che, intervenendo al Convegno, hanno dimostrato di dividerne appieno la necessità.

LUCIO BABOLIN, Presidente del CNCA
con il coordinamento del Gruppo Tematico Prostituzione
e Tratta del CNCA

INTRODUZIONE AL CONVEGNO
E RELAZIONI MAGISTRALI

NUOVE SCHIAVITÙ, DIRITTI NEGATI

Saluto di Patrizia Sentinelli, Presidente della Commissione delle Elette del Comune di Roma

È con grande piacere che ho accolto l'invito, che mi ha fatto Raffaella Milano, a porre il saluto di apertura a queste giornate di lavoro. Io presiedo, in questa fase amministrativa, la Commissione delle Elette in Consiglio Comunale. È una commissione permanente che ha la stessa dignità delle altre, dignità ottenuta e ricercata dalle donne elette, e quindi è presente nello statuto del Consiglio Comunale. Tengo a precisare che questo percorso di emancipazione e di parità conquistata, che abbiamo ottenuto nel comune di Roma, non si è verificato in altri comuni.

La Commissione delle Elette, in questi due giorni di discussioni, può fare molto lavoro, sia all'interno del Consiglio Comunale, sia nella promozione di iniziative volte ad includere le soggettività che ancora oggi sono lasciate in disparte.

Ricordo che molto è già stato fatto negli anni precedenti e propongo di continuare a lavorare insieme. Qualche anno fa, abbiamo convocato, in occasione dell'8 marzo, un Consiglio Comunale straordinario proprio sui temi della prostituzione coatta e sugli interventi che un'amministrazione poteva mettere in atto per contrastare il fenomeno della tratta. La proposta che potrebbe essere accolta dal Consiglio Comunale è di dedicare, anche quest'anno, e magari proprio nella giornata dell'8 marzo, una seduta, nella più importante sede di un organismo comunale, alla questione delle nuove schiavitù. La vostra è una bellissima iniziativa che promette bene e io vi assicuro che lavorerò con voi. Io e le altre donne siamo a vostra completa disposizione.

Le nuove schiavitù riguardano, a me pare, diritti negati, diritti cancellati, diritti mortificati, diritti ridotti; è questo, io credo, il punto centrale della sfida che abbiamo davanti: occorre superare gli ostacoli, affinché si possa parlare di cittadinanza piena per uomini e donne, per nativi e immigrati, nella nostra città e nel nostro paese.

In queste ore di angoscia molto forte per la sorte delle nostre sorelle, Simona Pari e Simona Torretta, andiamo più spesso con il pensiero alla guerra, alla sua tragedia, al terrorismo e ai suoi orrori, e insieme mettiamo anche tutti gli intrecci che ne derivano: la fame, i processi di disuguaglianza e di esclusione. Le nuove schiavitù hanno anche origine da problemi culturali, ma soprattutto derivano, in questa fase di globalizzazione, da questioni sociali irrisolte del mondo intero. Il lavoro di oggi e di domani è molto impegnativo, serio: richiede a tutti noi un salto in avanti, un impegno nuovo, collegiale e collettivo. Riguarda ognuno di noi, ma riguarda anche la politica e dunque l'amministrazione di Roma: è con questo sentimento e con questa propensione che mi rapporto ai vostri lavori, vi auguro un buon proseguimento e vi ringrazio ancora.

DALLE BUONE PRATICHE ALLE STRATEGIE DI CONTRASTO DELLA TRATTA

*Presentazione del convegno di Raffaella Milano, Assessore alle Politiche Sociali
e alla Promozione della Salute del Comune di Roma*

Su proposta del CNCA abbiamo pensato, più che a un convegno, ad organizzare un momento di lavoro collettivo. Anche tramite l'articolazione in gruppo di lavoro, cercheremo di approfondire il fenomeno della nuova schiavitù, un fenomeno spesso opaco e sommerso, pur muovendo un impressionante flusso di denaro e coinvolgendo un grande numero di persone, uomini, donne, bambini di molte parti del mondo, di cui vengono profondamente violati i diritti fondamentali. Faremo un approfondimento in merito, con l'ausilio di molte relazioni, per conoscere i dati, per approfondire le cause di un fenomeno fortemente legato agli squilibri e alle povertà di gran parte del mondo. Approfondiremo anche concause più specifiche del fenomeno legate, per esempio, alle norme sull'immigrazione, che, se rendono più complesso il riconoscimento dei diritti di cittadini e cittadine, possono facilmente far diventare le persone escluse preda di traffici. Parleremo anche dei paradossi burocratici, di quanto principi di legge molto avanzati possano essere messi in discussione, se non accompagnati da una pratica orientata a raggiungere dei risultati comuni. Sarà anche l'occasione per mettere a confronto le esperienze positive di lotta e di contrasto al fenomeno delle nuove schiavitù, esperienze che ci sono in Italia e altrove, messe in atto da aggregazioni internazionali, organizzazioni non governative, associazione religiose ed enti locali.

Cercheremo quindi di fare il punto sulle buone pratiche, sulle esperienze positive di contrasto alla schiavitù per tradurle in strategie più generali. Per quanto riguarda la città di Roma, ricordo il progetto Roxanne e il più recente progetto di contrasto dello sfruttamento dei minori per accattonaggio: interventi che affrontano il problema soprattutto con gli occhi e l'attenzione rivolta verso le vittime.

Cercheremo di mettere a punto, con il supporto di tanti operatori, delle tante persone che vogliono contrastare la schiavitù ogni giorno, strategie e

proposte di intervento. Abbiamo già focalizzato alcune prime proposte operative, che verranno illustrate successivamente da Lucio Babolin.

L'obiettivo di queste due giornate consiste fundamentalmente nel cercare di conoscere il fenomeno della nuova schiavitù: non vogliamo nascondere, occultare, rendere meno visibile il fatto che anche nelle nostre città ogni giorno migliaia di persone ne sono vittima. Oggi e domani cercheremo di capire in che modo si deve stare dalla parte delle vittime, e come non confondere mai la condizione di sfruttatore con quella di vittima.

L'ambizione è quella di poter disegnare, a partire dalle esperienze degli Enti locali, una piattaforma di impegni e di obiettivi, che possa tenere insieme la dimensione locale con la dimensione internazionale: occorre mettere a punto un insieme di strategie e di interventi che permetta di riconoscere l'esistenza del fenomeno della nuova schiavitù, di quantificare le sue dimensioni, la sua incidenza nella vita delle nostre città e dunque di contrastarlo, sostenendone al contempo le vittime.

PUBBLICO E PRIVATO INSIEME CONTRO LA TRATTA.
L'IMPORTANZA DI UN METODO

Presentazione del convegno di Lucio Babolin, Presidente CNCA

Una conclusione si può trarre già all'inizio, una conclusione per la quale voglio ringraziare l'amministrazione comunale di Roma, perché ci ha dimostrato che, dal punto di vista metodologico, sta avvenendo un fatto piuttosto importante e difficilmente riscontrabile in altre realtà. Si tratta del fatto che un'amministrazione comunale e una realtà sociale del privato abbiano deciso di riflettere, insieme, su un tema estremamente delicato e importante. Dal punto di vista metodologico, mi sembra un avvio che è già una conclusione, perché indica un metodo.

Abbiamo spesso teorizzato la necessità di un'integrazione tra pubblico e privato, la necessità di mettersi insieme per confrontare idee e ipotesi, anche se l'abbiamo praticata poco: da questo punto di vista mi sembra di poter dire che noi proponiamo oggi, a noi stessi e a voi, un metodo di lavoro interessante.

Quando abbiamo iniziato a dialogare, dicendoci che il 2004 era l'anno internazionale deciso dall'ONU per commemorare la lotta contro la schiavitù, ci siamo chiesti: "ma è sufficiente commemorare?" e ci è sembrato di poter dire che non si tratta solo di ricordare, non deve essere un mero esercizio mnemonico.

Pensando alla presentazione di questo convegno, ho verificato dati e cifre. Sono rimasto impressionato perché noi siamo consapevoli del problema, ma a volte facciamo fatica a renderci conto della dimensione del fenomeno e di quanto questo ci ponga degli interrogativi.

Mi sembra giusto esplicitare alcuni dati di partenza della nostra riflessione, anche se molti di voi già li conosceranno: ventisette milioni sono gli schiavi nel mondo, persone costrette a lavori forzati, senza retribuzione e prive di libertà. Il governo statunitense stima in novecentomila il numero delle persone trafficate a livello internazionale; l'UNICEF parla di un milione e duecentomila minori ridotti in schiavitù ogni anno.

In Brasile si stimano in quarantamila le persone sottoposte al lavoro forzato; in Mauritania gli schiavi nel 1982 erano quattrecentomila. Facciamo uno sforzo di allargamento del concetto di schiavitù. Oggi occorre ampliare questo concetto, abbandonarne la concezione restrittiva, che si riferisce solo alle persone costrette con la forza a lavorare, senza retribuzione e senza libertà. Il concetto di schiavitù tende ad allargarsi anche ad altri fenomeni e ad altre situazioni, ed è in questo senso che noi parliamo di “nuove schiavitù”. Forse si può parlare di schiavitù anche riferendosi alle millecentoquarantasei condanne a morte dell’anno 2003, o al fatto che a fine ottobre 2003 in sessantasei paesi veniva mantenuta la pena di morte, o al fatto che nel 2003 sono state denunciate torture in centosei paesi, o che a fine marzo del 2004 le persone detenute a Guantanamo erano cinquecentocinquanta.

Nel settembre del 2003 Israele ha svelato l’esistenza di una base segreta in cui sono detenuti settemila palestinesi; in questa base l’ingresso è vietato anche alla Croce Rossa.

L’OIL stima in duecentoquarantasei milioni i minori sfruttati in modi diversi nel mondo, di cui centosettantanove milioni esposti alle forme peggiori di lavoro e settantatre milioni aventi meno di dieci anni.

Ogni anno ventiduemila minori muoiono sul lavoro e sono otto milioni e mezzo circa quelli ridotti in schiavitù (anche qui uso il termine “schiavitù” in modo improprio: lo faccio per sottoporlo alla vostra attenzione), costretti ad attività illecite, come la prostituzione, la pornografia, la dipendenza dalle mafie e dalle organizzazioni criminali. Le stime dell’UNICEF e degli altri organismi internazionali parlano di circa cinquecentomila bambini in Brasile sfruttati per prostituzione, duecento-duecentocinquantamila in Thailandia, cinquantamila in Bangladesh, quarantamila in Venezuela, cinquemila in Honduras, diecimila in Sri Lanka, cinquemila in Messico.

Save The Children dice che in Bulgaria nel 2003 sono stati duemila i bambini vittime di abusi e in Romania il numero dei minori trafficati è cresciuto del 36% nell’ultimo anno.

Dai trecentomila ai cinquecentomila sono i bambini soldato.

Secondo l’ONU, oltre cinquemila donne sono uccise ogni anno per i cosiddetti delitti d’onore e ogni sei minuti una donna viene stuprata negli Stati Uniti; circa quattordicimila donne all’anno muoiono in Russia per violenze domestiche.

L’OMS stima in centotrenta milioni le donne che hanno subito mutilazioni genitali nel mondo, con un aumento di due milioni l’anno.

L'Organizzazione Internazionale dei Sindacati denuncia che circa duecento sindacalisti ogni anno sono uccisi a causa della loro attività e quattromila imprigionati.

Secondo l'organizzazione Reporters Sans Frontieres, nel 2003 sono stati uccisi quarantadue giornalisti, millequattrocentosessanta minacciati, sei scomparsi.

Sono cinque milioni le persone di etnia rom che vivono discriminate o in miseria.

La prima riflessione che viene spontanea guardando queste cifre è che la schiavitù esiste e non ci obbliga solo a commemorare, ma ci obbliga a riflettere anche sulla nostra assuefazione. La seconda considerazione è che la schiavitù esiste anche da noi: le donne schiave sulle nostre strade, i bambini costretti a mendicare sulle nostre strade; anche le storie simili a quelle della Cap Anamur sono storie di schiavitù, in cui le persone sono state scaricate e restituite alla loro cosiddetta patria, prima ancora che qualcuno si esprimesse su un loro diritto. Gli immigrati senza diritti costretti alla clandestinità sono schiavi? Credo di sì.

La totale perdita di ogni diritto umano è forse la peggiore forma di schiavitù: la tua vita e quella dei tuoi cari diventa una scommessa, una combinazione rara e fortunata di eventi. E intanto noi stiamo a guardare, in parte impotenti, di fronte a questo numero di sventurati, di senza terra, di senza diritti, di senza vita.

Sono questi i motivi che ci hanno indotto a dire: "allora troviamoci", perché qui siamo obbligati a tornare a riflettere, a scuoterci dal torpore e dall'indifferenza, a riprendere consapevolezza e forse anche a ridefinire linee e progetti per far crescere la nostra umanità, per ridare forza ai progetti che affermano diritto alla vita e alla felicità, per riformulare i nostri impegni di condivisione e di solidarietà in forza dell'universale cittadinanza umana, e per lanciare una sfida, una provocazione alla politica e alle politiche.

Ci interroghiamo non perché siamo missionari dal buon cuore, ma perché questo fa nascere l'esigenza di politica e di politiche che affermino i diritti universali di cittadinanza. Credo che il motivo del perché noi siamo qui oggi sia proprio questo.

Non me la sento di mettermi il cappello in testa e dire che abbiamo già delle idee sui contenuti; mi piace pensare che le conclusioni a cui giungeremo domani saranno il frutto del lavoro anche di oggi. Vorremmo lasciarci con delle ipotesi su come andare avanti, su quali sono le proposte che ci sentiamo di formulare.

Ci sono venute in mente alcune ipotesi e le abbiamo confrontate, ma vorremmo anche estenderle e portarle nei gruppi di lavoro, e chiedere aiuto a tutti per trovare una linea condivisa, che possa essere una conclusione del nostro stare insieme in questi due giorni. Ringrazio voi tutti per essere venuti qui in tanti e per l'impegno che metteremo nel nostro lavoro

L'IMPORTANZA DELLA COMUNICAZIONE NELLA LOTTA ALLA TRATTA

Introduzione di Giovanni Anversa, giornalista Rai

Vi ringrazio di avermi chiamato a questo incontro. Sentendo quello che diceva Babolin mi è venuto in mente il libro che sto leggendo in questi giorni di Jeremy Rifkin sul sogno europeo, sul tentativo di ritrovare dei valori universali che diano sostanza a questo sogno che nasce nel cuore dell'Europa, e mi fa pensare che ce la possiamo fare a renderlo concreto.

Prima di dare il via alla serie di relazioni introduttive che hanno lo scopo di ampliare la riflessione sul tema generale della schiavitù e delle nuove schiavitù, chiamando in causa temi come l'etica, le risorse normative che possono dare possibilità di intervento operativo, vorrei anche ricordarvi il ruolo che la comunicazione ha giocato nel portare in emersione questo fenomeno nei suoi aspetti interni e internazionali. È uno di quei casi in cui si può parlare di una vera e propria alleanza tra i soggetti impegnati sul campo, gli analisti del fenomeno e la comunicazione. Penso ai tanti reportage sul traffico di esseri umani realizzati da produttori indipendenti, ma anche da televisioni pubbliche europee e internazionali, le inchieste sullo sfruttamento minorile, i racconti sulle rotte della prostituzione, la denuncia del sommerso. Ricordiamo per esempio il lavoro fatto dal sindacato sul lavoro minorile in Italia, importante perché siamo più portati ad attivare l'indignazione quando pensiamo ai grossi macrofenomeni internazionali, ma più restii a comprendere invece i fenomeni sommersi da noi, non ultime le vicende di molti lavoratori immigrati stagionali in certe aree del sud del nostro paese che subiscono trattamenti assolutamente in linea con l'idea di schiavitù non solo per come vengono pagati, ma anche per come sono sfruttati.

Diciamo che la consapevolezza delle dimensioni e della rilevanza di questa nuova emergenza umanitaria e sociale è diventata patrimonio collettivo proprio grazie a questa sinergia, penso di poterlo dire con una certa sicurezza. Un convegno come questo ha il merito di chiamare tutti a riflettere

e a fare il punto dopo anni in cui, sull'onda degli aspetti emotivi e umanamente più eclatanti, abbiamo riportato questa brutta parola, schiavitù, dentro il vocabolario del vivere quotidiano.

Concludo dicendo che dietro tutto questo fenomeno ce n'è, secondo me, un altro, che è quello delle diseguaglianze. Questo è un mondo che non sta riducendo le diseguaglianze, ma le sta realizzando e aumentando, e non solo in rapporto al sud e al nord del mondo, ma anche dentro al nord del mondo. Se pensiamo che un italiano su cinque vive questo problema di diseguaglianza, ci rendiamo conto che la radice delle vecchie e nuove schiavitù forse sta sopra a un principio di pesante diseguaglianza: penso sia importante prendere in considerazione questo aspetto per definire strategie mirate.

VECCHIE E NUOVE FORME DI SCHIAVITÙ

Paolo De Nardis, Ordinario di Sociologia Università La Sapienza di Roma

La comune vulgata vuole il fenomeno della schiavitù oggi completamente estinto, confinato in un periodo della storia buio e lontano, per quanto prolungato nel tempo. È compito dello scienziato sociale problematizzare le opinioni correnti e i giudizi consolidati, rinnovando concetti e ponendo questioni.

Il presente lavoro esordisce con un breve excursus storico sull'esperienza dello schiavismo, per poi attualizzarla in quelle situazioni, attualmente presenti sul globo, in cui i rapporti di sovra- e sotto-ordinazione tra due individui sono ancora oggi caratterizzati da un completo annichilimento del subordinato verso il sovraordinato. L'ultima parte vuole ricordare come anche nell'attuale mondo occidentale si possa essere schiavi, in forme nuove, ma – riflettendo bene – certo non inedite.

La schiavitù nell'esperienza storica

Sin dall'antichità era perfettamente normale che la subordinazione di un uomo verso un altro uomo, basata sui motivi più diversi (per forza fisica, origini familiari, potere economico, sconfitta militare, ecc.) fosse totale: anche Aristotele, nella sua "Politica", quando si occupa dell'argomento, non esprime una vera condanna, ma si limita a chiedere un argomento più umano. Con l'inizio del processo di colonizzazione, l'apporto di popolazione schiavizzata proveniente dal cuore dell'Africa fu assolutamente necessario per l'introduzione delle grandi piantagioni, specialmente nel Sudamerica.

È questo il motivo fondamentale per cui l'abolizione formale del commercio di schiavi, nel vecchio continente, si ebbe solo negli ultimi tre decenni del Settecento (anche se la scomparsa degli schiavi sul suolo euro-

peo si registra già a partire dal XIV-XV secolo). Più che motivazioni umanitarie, poterono quelle economiche: già Adam Smith aveva spiegato, nella sua “Ricerca sulla natura e sulle cause della ricchezza delle nazioni” (1776), che mantenere uno schiavo era assolutamente più costoso e antieconomico che pagare un salario a un bracciante libero. Non deve stupirci questo cinismo: un forte incentivo al decremento del numero di schiavi fu costituito dal venir meno della necessità di muscoli e braccia per muovere i remi delle navi, sul modello delle antiche galee romane.

Legandosi al colonialismo e, più in generale, alla dimensione extra-europea, la tratta degli schiavi divenne un business enorme, nel corso dei secoli. Si calcola che, tra il 1500 e il 1850, gli europei portarono nel nuovo mondo dieci milioni di abitanti neri dell’Africa: era un commercio che attraeva tutti, gli spagnoli (i veri antesignani, dato che iniziarono nel 1479), gli inglesi, gli olandesi, i francesi, ma anche gli insospettabili svedesi e danesi.

Gli schiavi scomparvero in Gran Bretagna già dal 1569, mentre la Francia abolì definitivamente la schiavitù nel 1833, preceduta, pochi decenni prima, dal Vermont, primo stato americano a muoversi in questo senso. Gli stessi inglesi abolirono il commercio degli schiavi solo nel 1807. Nel Congresso di Vienna del 1815 si dibatté dell’argomento e Portogallo, Inghilterra, Olanda, Francia e Spagna raggiunsero un accordo per abolire il commercio degli schiavi. Ancora nel XX secolo la schiavitù, per quanto possa sembrare incredibile, era una pratica diffusa in alcune parti del mondo: la Cina l’abolì con effetto nel 1910, in Corea rimase in uso fino al 1930.

Nel 1926 con la *Convenzione internazionale sulla schiavitù* di Ginevra la Società delle Nazioni si sentì in dovere di proibire il commercio di schiavi e condannò la schiavitù in tutte le sue forme. Alla fine degli anni Trenta si praticava ancora la schiavitù in Etiopia. Nel 1948 la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell’ONU condannò ufficialmente la schiavitù, ma l’Arabia Saudita l’abolì solo nel 1962 e la Mauritania aspettò il 1981 per dichiarare illegale il commercio degli schiavi.

Perché questi ritardi? Non bisogna dimenticare che la tratta della popolazione era spesso un affare anche per gli statisti africani. Sono indicative, in questo senso, le parole pronunciate da Nicéphore Dieudonné Soglo (Presidente della Repubblica del Benin) in un messaggio all’UNESCO del 1994:

“Il ne servirait a rien non plus de dissimuler nos propres responsabilités dans les désastres qui se sont abattus ou continuent de s’abattre sur nous. Nos complicités dans la traite [en esclaves] sont bien établies, nos divisions absurdes, nos errements collectifs, l’esclavage comme institution endogene...”

“Non servirebbe a niente dissimulare le nostre proprie responsabilità nei disastri che si sono abbattuti o continuano ad abbattersi su di noi. Le nostre complicità nella tratta [degli schiavi] sono ben stabilite, le nostre divisioni assurde, i nostri errori collettivi, la schiavitù come istituzione endogena...”

E oggi? Nell’agosto del 2001 l’agenzia UN Research Institute for Social Development (UNRISD), una struttura dell’ONU, ha rilasciato un rapporto intitolato “Race, discrimination, slavery and citizenship in the Afro-Arab borderlands”. Sudan, Mauritania e altri stati afro-asiatici sono accusati di continuare a praticare la schiavitù a danno principalmente delle altre popolazioni continentali. Ad accentuare i retaggi di precedenti pratiche, spesso giustificate da determinate convinzioni religiose, concorrono i rituali conflitti africani (inter-etnici e inter-tribali), con il loro seguito di torture, schiavismi, violenze...

Gli odi ancestrali, ma anche la disuguaglianza nelle risorse economiche, il depauperamento del patrimonio naturale, gli accessi negati all’acqua e alla terra, il ruolo delle multinazionali, la mal distribuzione della popolazione, la marcia sempre più lenta verso lo sviluppo e l’uso strumentale della religione richiamano gli antichi colonizzatori e gli attuali speculatori (ancora una volta occidentali) a colpe non vaghe né lontane nel tempo, ma precise e puntualmente aggiornate.

Non dell’islam, né dell’africanesimo: la schiavitù sembra essere la figlia legittima (oserebbero dire la primogenita) del desiderio di potenza e della volontà di sopraffazione, vergati con i colori della vecchia e civilissima Europa.

Se, in questi casi, le responsabilità vanno divise tra gli attori protagonisti e coloro che hanno deciso le regole del gioco, ancora più nitido è il giudizio per le nuove forme di schiavitù. Questa volta il nostro sguardo non dovrà soffrire di nessuna presbiopia, dal momento che le situazioni sociali che prenderemo in esame si annidano nelle società con le quali ogni giorno interagiamo.

Le nuove forme di schiavismo

La prima differenza che balza agli occhi rispetto al passato consiste nella discriminante fisica che caratterizza le attuali forme di subordinazione assoluta (schiavismo): oggi i nuovi schiavi sono innanzi tutto persone deboli, più facilmente assoggettabili e maggiormente restie alla ribellione. Ci riferiamo, secondo le linee tradizionali dei rapporti sociali nelle società industriali e postindustriali, alle donne e ai bambini.

La donna violata

Il ritornello del potere, del predominio maschile e del corrispettivo stato di subordinazione della donna si concretizza nel modo più diretto e brutale nel caso della prostituzione (femminile). Il suddetto elemento si riscontra anche nelle motivazioni che spingono i clienti della prostituzione, che in Italia rappresentano il 9% della popolazione adulta di sesso maschile. Una indagine promossa dall'Istat (e condotta dal Censis) sui costumi sessuali degli italiani evidenzia tra i clienti un'alta quota di anziani (la classe di età 70-80 rappresenta il 13%), di residenti nelle grandi città del nord e di laureati, rispetto ai possessori di un titolo di studi basso. Secondo il Ministero delle Pari Opportunità, i clienti sono per il 21,43% giovani dai 19 ai 25 anni, mentre le categorie professionali sono tutte ben rappresentate: impiegati, commercianti e professionisti.

La prostituzione è un problema noto e antico, che va però assumendo condizioni sempre nuove. Muta di volta in volta il profilo dei rischi di disagio e di esclusione per la donna, sia perché il fattore immigrazione fa aumentare la tratta delle schiave, sia per gli intrecci con la criminalità organizzata, sia per le conseguenze sul piano della salute e delle difficoltà di vita nelle grandi metropoli. Fermo restando che implicazioni e rischi sono propri di tutte le donne vittime del circuito della dazione sessuale del proprio corpo, la distinzione che gli operatori del settore adottano è tra coloro che hanno "scelto" di prostituirsi e che si autogestiscono, e coloro che sono vittime del cosiddetto *trafficking*, cioè le donne che subiscono violenza e coercizione in almeno una delle fasi che le costringono alla prostituzione (è ovvio come il termine stesso di *trafficking* richiami la tratta delle donne dall'estero fino al nostro paese, ma "l'essere stata prostituita", si badi bene, non riguarda solamente le straniere).

L'indagine conoscitiva della prostituzione in Italia, promossa dalla Commissione Affari Sociali della Camera nel 1999 e realizzata da Parsec, stima una presenza di 50-70.000 donne, di cui 20.000 immigrate. Il collegamento con la malavita sembra essere ormai consolidato: la prostituzione viene stimata come terza voce di guadagno per il crimine internazionale, dopo le armi e la droga. Le intricate connessioni del traffico di esseri umani a scopi sessuali con le attività di organizzazioni mafiose, con il turismo del sesso dei paesi ricchi, con l'industria della pornografia, con il commercio della droga, con le spinte migratorie incoraggiate dai forti squilibri socioeconomici, ne fanno un fenomeno radicato e diffuso a livello mondiale. Parsec, nella ricerca citata, sfatava il luogo comune di un collegamento immigrazione-sfruttamento della prostituzione, anche a livello "dirigenziale": prendendo in esame gli 890 casi di imputati con procedimenti giudiziari in corso all'epoca per la contestazione di delitti di associazione mafiosa, associazione per delinquere, sfruttamento della prostituzione, sequestro di persona, sequestro di persona a scopo di estorsione e riduzione in schiavitù/tratta di donne, si nota come la maggioranza degli imputati, 349, fosse di nazionalità italiana; 293 erano cittadini albanesi, 37 nigeriani e 33 marocchini.

Una considerazione più generale e profonda delle nuove forme di schiavitù applicate all'universo femminile ci porta a inquadrare la prostituzione in una più generale condizione femminile, nel suo legame con le "nuove povertà": il disagio, la deprivazione economica, l'esclusione sociale hanno una connotazione di genere? La risposta sembra essere positiva e rimanda a tre fattori:

- il tipo e il grado di dipendenza a cui è sottoposta la donna: è un fattore importante di disagio sociale perché tende a far perdere non solo e non tanto il possesso di beni, ma la possibilità di gestirli e di controllarli;

- l'uso del tempo, sia come risorsa scarsamente disponibile per migliorare la qualità della vita, sia come succedersi di eventi naturali e sociali, alcuni dei quali mettono a rischio il benessere della donna;

- la disparità nella disponibilità delle risorse socioeconomiche, specialmente nell'ambito del lavoro e della famiglia, tali da creare ancora forti asimmetrie tra uomini e donne.

Il tasso di occupazione femminile, nel nostro paese, clamorosamente più basso di quello maschile (42,0 contro 75,3%), la necessità, nell'uso del tempo, di una "doppia presenza" (nel posto di lavoro e a casa) della donna, per un carico giornaliero calcolato in 13 ore e mezza, la persistente dispari-

tà di trattamento economico tra uomo e donna, oltre al venir meno di molte reti di protezione lavorativa nell'ambito dell'occupazione femminile sono testimonianze, provenienti dai più accreditati indicatori, che testimoniano la subordinazione della donna per ognuno dei tre fattori prima ricordati.

È da questa condizione generale che si delinea la figura della “donna violata”: un ampio raggio di situazioni si dipana mischiando povertà, disagio ed esclusione sociale.

In una sola parola: schiavitù.

La colpa di essere bambino

È solo uno stereotipo culturale la convinzione che infanzia e adolescenza rappresentino una irripetibile fase della vita umana in cui l'esistenza scorra serena e gioiosa. In realtà la condizione di chi si affaccia alla vita assume le sembianze di un tortuoso, incerto e a volte traumatico itinerario di costruzione: la fatica di crescere è notevole perché l'esperienza del fallimento è continua, perché le incertezze predominano sulle certezze, perché un profondo disagio è sempre presente, anche quando non viene espresso.

Il bambino vede esplodere intorno a sé tutte le contraddizioni e le tensioni delle relazioni interpersonali, si scontra quotidianamente con la realtà dell'insuccesso e con la percezione della propria incapacità, rispondendo al proprio tumulto interiore con un misto di desideri aggressivi e sensi di colpa.

Il preadolescente è squassato da profondi e rapidissimi cambiamenti: cambia la sua realtà fisica e la percezione che gli altri hanno di lui, cambia il rapporto con i genitori, in cui la semplice e consueta verticalità di relazioni è inficiata dall'accento di schemi di orizzontalità. Di fronte a questi cambiamenti così repentini il ragazzo vive con grande disagio e disorientamento il suo processo di crescita.

L'adolescente cerca di definire la sua identità in un contesto confuso e spesso cangiante: dall'asse del permesso/proibito all'asse del possibile/impossibile, la difficoltà di costruire l'identità personale e sociale è giustificata, esternamente, dallo sfilacciamento delle istituzioni e, internamente, dalla soppressione del fisiologico contrasto con il padre, tanto che la infinita possibilità di collezionare esperienze si traduce nell'incapacità di costruire autonomi criteri di scelta.

Le suddette, oggettive difficoltà vengono accresciute quando il giovane

si trova a interagire con quel tipo di famiglia che, secondo una definizione in auge nelle scienze sociali (tanto da assumere connotati sempre più inclusivi), è detta “maltrattante”. Non dobbiamo pensare solo al fenomeno della violenza fisica, ma anche alla violenza psicologica, alla trascuratezza e all’abbandono.

La famiglia maltrattante è la famiglia abusante come la famiglia assente, quella che abdica a ogni funzione educativa come quella che radica i suoi rapporti con il figlio su una base di pregiudizi e stereotipi.

È dal concetto di famiglia maltrattante che preferiamo iniziare la breve esposizione del bambino come oggetto di una nuova schiavitù che trova la sua espressione più evidente (ma non certo l’unica) in una molteplicità di sfruttamento fisico dei minori.

Dal bambino-persona al bambino-merce, al bambino-risorsa, da cui l’adulto pretende solo gratificazione personale: le declinazioni di questo schiavismo sono intuibili, tanto da citare a memoria...

- lo sfruttamento sessuale (nel 1999 in Italia sono state oltre 500 le denunce di violenza sessuale perpetrate sui minori di anni 14; la natura stessa del fenomeno non permette neanche di immaginare quanto alto sia il numero di violenze non denunciate);

- la prostituzione minorile (si calcola che non siano meno di 2.000 le persone irrette nella rete della prostituzione minorile);

- il precoce impiego lavorativo del minore (la CGIL lamenta addirittura 300.000 mila minori di 14 anni annualmente impiegati nel lavoro nero);

- il “vivere mendicando” (si parla dell’accattonaggio classico, il cosiddetto *manghel* proprio della cultura di determinate comunità rom, tanto da assurgere, in questi casi, alla dignità di vero lavoro, ma anche delle diverse tipologie di elemosina chiesta da gruppi sociali coinvolti nella “nuova povertà”).

A ben vedere, però, il sostrato culturale della schiavitù minorile (cioè la dimensione dello sfruttamento del bambino) è presente in nuce anche in dinamiche molto più rassicuranti all’apparenza: i mass media usano i bambini e le storie dei bambini per aumentare le tirature o l’audience, la pubblicità usa il bambino per imporre comportamenti all’acquisizione di cose con la minaccia, gli stessi operatori della salute usano il bambino come risorsa terapeutica per adulti in difficoltà.

Più in generale, la perdita del senso del bambino come valore in sé causa il passaggio dalla solidarietà tra le generazioni all’appropriazione del bambino da parte dell’adulto e segna la strada per uno sfruttamento che desta

indignazione e tendenza alla repressione solo quando coinvolge la sfera eminentemente fisica.

Per concludere...

Chi scrive non crede che esistano nuove e vecchie forme di schiavitù: quando il rapporto di sovra- e sotto-ordinazione si incancrenisce tanto da non presentare neanche il minimo feedback, vuol dire che le protezioni culturali insite in ogni società sono andate in corto circuito. Vuol dire che la gestione delle risorse economiche e la densità della concentrazione di potere ha causato un sistema di rapporti di forze che esclude determinate categorie di persone. Rispetto al passato, oltre alle consuete categorie di “deboli” e di “sconfitti”, a cui abbiamo già accennato, ne abbiamo ulteriori. In questo senso, e solo in questo senso, ci sentiamo di parlare brevemente di nuove forme di schiavitù.

Disabili e portatori di handicap

Nella storia dell'umanità il lavoro è sempre stato fonte di integrazione sociale; ciò vale a maggior ragione per i portatori di handicap, i quali possono trovare nell'impegno quotidiano e remunerato una possibilità di inserimento verso la condizione di “normalità”.

Troppo spesso, però, ciò non accade: soprattutto l'ambiente lavorativo produce forme di discriminazione che si aggiungono alle difficoltà quotidiane. Il risultato è una progressiva marginalizzazione del disabile nel mercato del lavoro, oppure – con ancora maggiore probabilità – una sua esclusione *tout court*.

Diventa fondamentale, di conseguenza, promuovere e allargare il ruolo e lo spazio del settore pubblico, il solo che, in ragione delle finalità stesse per le quali è stato costituito, riconosce una piena legittimità al binomio “handicap - lavoro”.

Allo stesso modo sempre il settore pubblico diventa il tramite necessario per l'erogazione di quei servizi verso i quali il disabile ha non solo diritto, ma anche un'assoluta precedenza rispetto al “normalmente abile”.

I migranti e "l'hotel" CPT

Se è vero che ogni società moderna trova un indicatore della propria efficienza nella capacità di segregare chi non rispetta le sue regole (parliamo di quella che Baumann ha definito "produzione di ordine sociale"), nuove forme di segregazione trovano oggi spazio, come ideale risposta alla maggiore complessità sociale.

Non basta più il carcere per il migrante, soprattutto se l'unico reato di cui possa essere accusato è la sua clandestinità.

La recente creazione nel nostro paese dei CPT, evidenzia dunque il problema di rendere concreta la nuova e restrittiva legge sull'immigrazione, prescindendo dalle già sovraffollate carceri.

Sono attualmente venti i CPT presenti in Italia: diversi dai normali carceri, sono destinati a "ospiti" che non rientrano nei canonici criteri della delinquenza classica.

Per questo motivo il CPT non è paragonabile ai consueti istituti penitenziari: non è organizzato per svolgere al proprio interno attività ricreative o rieducative; non ha le strutture, per quanto spesso fatiscenti, attraverso le quali il "detenuto classico" attua una parvenza di quotidiana normalità; non prevede, nel suo "timetable", l'ora d'aria, il torneo di calcetto, il laboratorio di artigianato.

L'*ospite* vive una situazione di limbo a cui corrisponde l'effettiva sospensione del proprio sistema di diritti e l'incredibile indefinitezza del proprio status giuridico: non criminale, sottoposto a una pena certa, né uomo libero.

Segregato dal proprio tempo e dal proprio ambiente, l'*ospite* del CPT è l'esempio di come possano essere assolute le nuove forme di schiavitù.

IL CODICE DELLA DIGNITÀ E LA RESTITUZIONE DEI DIRITTI

*Roberto Mancini, Professore Ordinario di Ermeneutica Filosofica
Università di Macerata*

1. Se l'umanità non si vede

Il fenomeno del persistere della schiavitù, della tratta di minori, di donne, di persone ridotte a forza-lavoro subumana appare nel suo profilo complessivo come il delirio di un'umanità che non sa vedere se stessa. È precisamente il delirio di quanti ritengono ovvio e conveniente porsi come soggetti di dominio su altri esseri umani dei quali si oscura la dignità e per i quali si produce l'identità artificiale di strumenti privi di valore e di libertà. L'accecamento che consente questa pratica, tuttavia, non è solo degli sfruttatori, ma anche di tutti coloro che – governi, istituzioni, comunità, singoli – si adattano a convivere con questa realtà come se fosse accettabile.

Si tratta allora di combattere il fenomeno nelle sue manifestazioni dirette e nei suoi effetti, così come di prevenirlo. Ma per noi si tratta anche, in radice, di imparare a vedere. A vedere la dignità umana non solo come limite, come soglia al di sotto della quale non si può andare, ma anzitutto come unico fondamento possibile della convivenza sociale a qualsiasi latitudine e con chiunque.

La mia riflessione non è sociologica, giuridica o di tipo tecnico-operativo, ma è orientata a interpretare la logica del fenomeno delle schiavitù e d'altronde quella delle risposte efficaci possibili, puntando ad approfondire la questione delle condizioni e delle energie culturali, civili e istituzionali necessarie a risanare la situazione strutturale della diffusione delle schiavitù. Di queste ultime credo sia necessario adottare una nozione ampia e nel contempo capace di differenziazioni specifiche nell'esaminare una molteplicità di fenomeni: dal lavoro minorile a ogni forma di prestazione coatta, dalla tratta legata alla prostituzione alla soppressione dei diritti del lavoro in genere, considerando anche quelle forme di schiavitù civile, oltre che economica, le quali sono tipiche della condizione di quanti sono costretti a vivere nella

guerra, nell'oppressione politica, sotto occupazione militare, e anche nella situazione di essere considerati meri esuberi. In quest'ottica andrebbe ricordato anche il destino di quanti, pur non essendo schiavizzati, non ricevono gli strumenti per assumere realmente la loro dignità di persone, come attesta la pratica dell'elusione del diritto all'educazione per le nuove generazioni.

Questa nozione ampia delle schiavitù e dei fenomeni contigui e correlati non serve a diluire la percezione delle cose in una visione generica; serve semmai a cogliere le connessioni tra fenomeni estremi e sistema globale e "normale" di vita. Le schiavitù sono radicate infatti in una "normalità" che evidentemente porta in sé quello che Danilo Dolci chiamava il *virus* del dominio e che richiede non solo l'azione spontanea degli anticorpi disponibili, ma un processo articolato, mirato e integrato di umanizzazione della società. L'espressione "nuove schiavitù" indica insieme la novità e la pluralità di un fenomeno in realtà antichissimo, ma pervicace, mutevole, subdolo, infinitamente capace di ripresentarsi. Eppure questo non dev'essere affatto inteso nel senso che esso sia insuperabile e invincibile. Lo stesso plurale rinvia, in ultima istanza, a una radice unica e profonda, quella dell'incapacità di riconoscimento dell'umano incarnato negli altri e anche in se stessi. La condizione ultima dello sradicamento delle schiavitù è di ordine antropologico e risiede nella compiuta maturazione dell'autocoscienza umana, di un'umanità che nelle sue forme di vita e di soggettività inizi realmente a vedersi, dunque ad assumere la responsabilità e la cura del valore incondizionato che l'umanità stessa costituisce in ciascuno e in tutti.

2. Antinomie dell'antropologia: la logica del dominio

Quando parlo di "antropologia" non mi riferisco tanto a una disciplina nell'ambito delle scienze umane, quanto alle correnti della coscienza collettiva. In tal senso, lo strato propriamente antropologico delle culture e delle logiche dell'organizzazione sociale è, per un verso, profondo e opera impercettibilmente; per altro verso è riflesso ed esplicitamente orientativo rispetto all'autocomprensione delle identità dei gruppi e degli individui. In ogni caso, nel bagaglio di precomprensioni tipiche del nostro stare al mondo ogni soggetto, singolo o collettivo, si orienta anche sulla base di una cognizione dell'umano e quindi attraverso la percezione di un senso di sé, da cui deriva lo schema di distinzione tra ciò che è accettabile e ciò che non lo è, tra va-

lore e disvalore, tra positivo e negativo. Si tratta di uno schema determinante nella dialettica che lega tendenza all'autoaffermazione e rapporto con gli altri.

Se, acquisendo distanza critica da nozioni come umanità, uomo, donna, persona, individuo, ossia sospendendo l'impressione che siano nozioni familiari e scontate, ci chiediamo che cosa esse possano significare nella società attuale, quale sia il loro significato vigente, ma anche quale sia il loro contenuto di verità, si delineano quelle che potrebbero essere dette le *antinomie dell'antropologia*. Infatti la struttura tendenziale attuale dell'autocomprensione umana è antinomica, fatta di due movimenti opposti.

Il *primo* è quello ispirato e attratto dall'immagine, anzi dalla superstizione dell'*homo oeconomicus* nella versione radicalizzata e veicolata dalla globalizzazione. Gli effetti di questa ridefinizione dell'assetto economico e sociale del mondo sono noti. Ne richiamo in sintesi solo il tratto principale. L'umanità globalizzata, se la consideriamo anche al di là del delirio distruttivo dei terrorismi incrociati, appare come una famiglia di sei persone dove due vivono nel benessere materiale e nell'opulenza, mentre le altre quattro sono al limite della sopravvivenza. I pochi salvati sono nella precarietà dorata del privilegio, i molti sommersi nella precarietà radicale e disperata della miseria. Il tipo di ordinamento dato a un disordine così grave è quello della stabilizzazione proficua delle disparità giuridiche, economiche, sociali, ossia quello di una grande diversificazione nel livello di tutela dei diritti umani tale da consentire, nelle aree del mondo dove esso è più basso, grandi opportunità di profitto legalmente perseguibile.

Consideriamo a questo punto la specificità del fenomeno della schiavitù, nel suo nucleo ricorrente e trasversale alle diverse forme. Essa si diffonde dove lo Stato, le istituzioni, la costituzione giuridica sono deboli, ambigui o inesistenti. Colpisce chi si trova a vivere senza tutela, gli abbandonati giuridicamente e socialmente, i *senza-status*, oppure quelli che per tradizione hanno lo *status* degli ultimi. Sono gli esseri umani conquistabili senza pagamento, o acquistabili a basso prezzo. Così la schiavizzazione aggredisce la nuda umanità, che diventa una sorta di "animalità economica" redditizia: corpi subumani che devono funzionare, produrre, servire senza limite. È una logica che sancisce il contrario esatto della dignità: l'assoluta irrilevanza come preconditione dello sfruttamento.

Lo specifico della tratta di esseri umani e della schiavizzazione appare quello caratterizzato da un rapporto direttamente proporzionale tra distru-

zione della libertà delle persone e produzione, da parte loro, di profitto attraverso prestazioni che di fatto si inseriscono nel normale circuito dell'economia di mercato. Ma le persone ridotte in schiavitù sono coinvolte a causa della loro esposizione al dominio, della loro vulnerabilità o ricattabilità, dello stato di abbandono in cui si trovano: bambini, ragazze e ragazzi, donne, poveri, individui che hanno contratto un debito. Non sono solo figure di persone più deboli, relegate ai confini dell'umano già nella percezione comune in un dato contesto; sono coloro che per vivere hanno bisogno dell'intervento determinante di altri e che tuttavia rimangono senza protezione giuridica e sociale. Quella di chi schiavizza non è una logica ascrivibile al sadismo di una minoranza di aguzzini o tipica di una generica criminalità. È semmai la manifestazione dell'economia pura, assolutizzata, un'economia senza etica, senza diritto, senza costituzione, senza la donna, senza l'uomo.

Lette da questa angolatura non risultano affatto rassicuranti le parole d'ordine dell'economia globalizzata, che convergono appunto verso la mitologia di un sistema economico puro, unico, supremo. È evidente che un sistema di produzione, di distribuzione e, più in generale, di convivenza il quale subordina la dignità umana e la giustizia alla sovranità dei capitali, disgregando gli elementi vitali della democrazia, dilata gli spazi della schiavizzazione. Tale subordinazione – che però non è un semplice porre in secondo piano, ma è in realtà la sostituzione del valore del capitale al valore delle persone, dei popoli e della natura – alimenta le schiavitù sia direttamente, come modo di produzione economica, sia indirettamente, come cultura diffusa entro la quale questa sostituzione diventa ovvia e automatica. Un sistema simile, non curando l'umanizzazione della società, favorisce le condizioni per una gestione disumanizzata dei bisogni fondamentali.

A ogni forma di schiavitù corrisponde una dialettica di bisogni fondamentali misconosciuti e/o perversi. In essa i bisogni umani di sopravvivenza, di affermazione, di godimento di beni e servizi – dei dominati, dei dominatori, dei clienti o degli utenti di quanto viene prodotto in condizioni di schiavitù – vengono imprigionati da una logica di dominio che pone tutti, sia pure in ruoli notevolmente diversi, in uno stato di disumanità. Questa logica riduce i dominati e gli sfruttati a meri strumenti senza valore né libertà; fa dei dominatori degli aguzzini accecati dall'avidità; trasforma i clienti e gli utenti di quanto viene prodotto in condizioni di schiavitù in complici inebetiti di questo sistema. Se ricordiamo, da un lato, che a ogni diritto umano corrisponde un bisogno fondamentale e, dall'altro, che le schiavitù

pervertono il sistema dei bisogni, allora è chiaro che esse rovesciano lo stesso sistema dei diritti. Non rappresentano solo anomalie, eccezioni, ma un vero e proprio *antidiritto* che tende a farsi ordinamento globale e ubiquo, sia pure con l'astuzia di differenziare e occultare le sue dinamiche, di non formalizzare le sue pratiche, di scavalcare l'ipotetico vincolo di una proprietà legale delle persone.

Senza dubbio il fenomeno delle schiavitù riguarda la produzione di profitto, di beni e di servizi. Ma il suo persistere è incoraggiato da un'economia metafisica, che è non solo un modo di produzione e distribuzione dei beni, ma una cultura globale con la pretesa di stabilire senso e nonsenso, valore e disvalore. Dunque con la pretesa di fornire alla società lo specchio di un'antropologia e di un'*ethos* totali e insuperabili. Sappiamo che questa cultura globale:

- tende a ridurre le culture del mondo a meri schemi di comportamento finalizzati alla sopravvivenza e all'autoaffermazione;
- provoca mutazioni genetiche delle istituzioni nella direzione di un loro funzionamento di tipo sacrificale e neutralizzando le possibilità di un loro funzionamento democratico;
- induce l'accentuazione dei comportamenti semiautomatici da parte dei singoli, dei gruppi e delle istituzioni stesse;
- alimenta quell'autentica istituzione politica che è la globalizzazione della scarsità: scarsità di risorse, di sicurezza, di possibilità di vita.

Nel quadro di questo tipo di logica globale l'unico modo di assicurarsi questi beni è la guerra, la competizione generalizzata eretta a fondamento e fine della società. È ormai chiaro il profilo logico paradossale di questa antropologia globale del dominio: fare del ricorso a mezzi distruttivi il mezzo per garantirsi l'egemonia, il benessere, il futuro. In una parola, vivere di distruzione: degli altri, della natura, dei valori, della convivenza. La logica del dominio dà il meglio di sé, se così si può dire, nel dosaggio e nella canalizzazione vantaggiosa della distruttività. Il dominio, infatti, non è che distruzione differita e dosata. Le schiavitù in quanto dinamiche di esistenza si configurano in effetti come spirali di distruzione rallentata in modo che, prima della fine del dominio, questi produca nel frattempo tutta l'utilità possibile. In un quadro sistematico delle tipologie del dominio emergerebbe la fantasia e la duttilità di queste pratiche di misconoscimento. Da una parte abbiamo quelle più o meno direttamente legate al vantaggio economico: l'elusione dei diritti sociali, la marginalità, l'esclusione, la riduzione o la conver-

sione monetaria dei diritti stessi, lo sfruttamento, l'emigrazione forzata, la riduzione in schiavitù vera e propria. Dall'altra abbiamo le pratiche più "politiche" e apertamente distruttive di negazione radicale: la tortura, l'eliminazione fisica, la diffusione del terrore, la deportazione, la guerra, il genocidio.

Ho parlato però di un profilo antinomico dell'antropologia perché il saccheggio dell'umano che viene perpetrato dalla schiavizzazione va poi posto a confronto con un movimento storico e una maturazione interculturale di segno opposto.

3. Il codice della dignità

Questo *secondo* movimento di percezione e di elaborazione della nostra identità è quello tipico dell'*antropologia della dignità*, la quale è nel contempo apertura ed espressione di un codice di autocomprensione umana e di decifrazione del mondo. Storicamente questo rispecchiamento della condizione umana e del suo valore è emerso come paradigma pubblico interculturale etico, giuridico e politico con la *svolta di metà Novecento*. Dopo la seconda guerra mondiale, infatti, nonostante contraddizioni e promesse mancate, nonostante la guerra fredda e le persistenti forme di imperialismo, nonostante la preponderanza sulla scena mondiale degli interessi dell'Occidente, sono maturati alcuni fattori essenziali per l'umanizzazione della convivenza tra le nazioni e tra i popoli: la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, con la percezione della centralità ineludibile dei diritti umani, la nascita dell'ONU e anche delle costituzioni democratiche in molti paesi, il delinarsi dello stato sociale, il maturare dell'idea di una politica estranea e alternativa alla guerra, il crescente riconoscimento del valore del dialogo tra le culture e tra le religioni.

Religioni, filosofie, movimenti culturali e forme di riformismo politico avevano già messo a tema, in passato, sia in Occidente che in altri contesti, la dignità umana. Ma la svolta di metà novecento segna l'evento e il processo nei quali, per la prima volta nella storia, questo riconoscimento viene assunto su scala mondiale e con rilevanza giuridica e politica. Siamo abituati a ricordare le date del 1789, del 1917, del 1989, ma sovente l'immenso cambiamento avviato negli anni dal 1946 al 1948 non viene neppure percepito.

Senza analizzare tutte le implicazioni di questa svolta, mi concentro sul codice della dignità e sui suoi significati, un orizzonte di senso che stiamo

tuttora cercando di comprendere meglio e di far valere. Lo chiamo “codice” perché costituisce un vero e proprio ordine semantico che funge da chiave per decifrare l’esistenza, il valore dei singoli e della stessa comunità umana, la libertà e la responsabilità, la società e la storia. Per dare un’idea della sua portata lo riassumo schematicamente in quattro significati fondamentali.

Il primo significato è quello della dignità come *valore incondizionato e irrevocabile di ogni essere umano*. Valore che obbliga al suo riconoscimento, oltre i criteri del merito, dell’interesse, della colpa, dell’ideologia. Tale valore è il vero fondamento dei diritti umani, i quali a loro volta declinano e traducono al plurale il rimando alla dignità stessa. Noi occidentali crediamo di essere gli inventori di questo valore e di osservarlo abitualmente. Invece bisogna precisare, intanto, che la dignità umana non è una proprietà che l’individuo possa utilizzare come vuole, o vendere, o comprare da altri. È un valore incondizionato sia perché richiede un rispetto assoluto, sia perché è incarnato in ciascuno come un eccesso, un di-più di senso che ci costituisce, ma che non padroneggiamo. Quindi la dignità è irriducibile all’antropologia borghese della proprietà privata. In tale prospettiva, anche l’idea di libertà si sottrae al mito di un’autodeterminazione arbitraria del singolo, senza vincoli, condizioni e relazioni, ma chiede di essere integrata sin dall’inizio con l’idea di responsabilità. Inoltre, occorre ammettere che nella quotidianità ordinaria della vita degli individui e in quella delle istituzioni molte volte non è affatto il criterio della dignità a essere dirimente, bensì quelli dell’interesse, del merito, della colpa.

Il secondo significato è quello della dignità come *legame interumano originario*, quindi come appartenenza prioritaria di ognuno alla comunità umana, nella reciproca corresponsabilità di tutti per il bene comune. In questo senso la dignità è il fondamento e insieme l’orizzonte di qualsiasi società realmente umanizzata. Se si riflette sulle implicazioni di questo specifico significato si capisce, da un lato, che sono illegittime tutte le interpretazioni in chiave individualista dei diritti umani e, dall’altro, che solo con il contributo di altre culture noi occidentali possiamo scoprire la profondità del codice della dignità.

Il terzo significato, coerentemente derivante dai primi due e dalla loro integrazione, considera la dignità come *vincolo che esige di non vivere da dominati o da schiavi, ma anche di non vivere da dominatori, da sfruttatori, da conquistatori, da distruttori*. Non si tratta solo di un vincolo negativo, di un divieto. In effetti questo significato opera come una sollecitazione permanen-

te a costruire il nostro essere al mondo in modo creativo, imparando a evitare il ricorso a mezzi distruttivi. Poiché tale peculiare responsabilità umana vale non solo sul piano sociale, ma anche nei confronti del mondo naturale, il codice della dignità non può essere confuso con una concezione antropocratica che misconosca il valore delle altre forme di vita.

I primi tre significati ora richiamati delineano un orizzonte interculturale sia normativo che propulsivo a cui devono richiamarsi la politica, l'economia, il diritto, le culture, le religioni, le filosofie.

Il quarto significato riguarda invece il cammino di assunzione personale e condivisa di questa prospettiva e attiene alla dignità come *scoperta ed esperienza di apprendimento*. Sono propriamente educative quelle relazioni e quelle dinamiche in cui gli individui imparano a conoscere e a vivere il codice della dignità come orientamento fondamentale del loro essere al mondo. Solo chi compie questo viaggio di scoperta del proprio valore può giungere stabilmente e con adeguata consapevolezza al riconoscimento dei diritti e della dignità degli altri. Naturalmente le due dimensioni, quella personale e quella sociale, non sono separate secondo lo schema prima-dopo, ma s'intrecciano e si alimentano a vicenda.

La fecondità storica di questo codice si è resa visibile – talora episodicamente, talora con maggior forza – nel cammino del diritto internazionale, in quello del costituzionalismo nazionale, sovranazionale e mondiale, nell'elaborazione culturale, nel diritto positivo, nelle politiche sociali, nel mutare della percezione del ruolo attribuito agli enti locali, nell'azione di associazioni, gruppi, movimenti e organismi non governativi, nei processi educativi. Un simile cammino, complessivamente considerato, è la sostanza di quello che, nell'accezione migliore dei due termini, chiamiamo democrazia e democratizzazione. In termini di corresponsabilità civile, di condivisione e controllo del potere, di partecipazione e di interazione nonviolenta, di cura del bene comune, di rinuncia all'uso di mezzi distruttivi, di liberazione da qualunque forma di oppressione, di cooperazione tra popoli e tra culture.

4. La prassi di restituzione

Le antinomie dell'antropologia, che ho riassunto nell'alternativa tra logica del dominio e codice della dignità, pongono ogni giorno tutti – governi

e istituzioni, partiti e sindacati, confessioni religiose e culture, gruppi e singoli – al bivio tra adattamento alla disumanità e impegno di umanizzazione.

Le attuali violazioni a danno dei diritti umani o, sul piano della tendenza strutturale, gli odierni processi tipici dell'antropologia dell'*homo oeconomicus* si sviluppano *dopo e nonostante* l'avvento del codice della dignità come evento politico, pubblico, istituzionale su scala mondiale. Tali violazioni sono così diffuse e abituali che spesso non sono neppure più percepite come violazioni. Per questo vengono i brividi quando si è costretti a constatare che molti, in "buonafede", danno prova di non vedere neppure questa alternativa radicale; quando forze democratiche chiamate a dare un contributo più forte stentano anche solo ad avere un programma; quando le opposizioni a governi ambigui sul fronte della democrazia e dei diritti umani si adattano a gestire, e non a rigettare radicalmente, le riforme velenose di quegli esecutivi; quando nazioni già relativamente avanzate nella tutela dei diritti, dinanzi ad autentiche tragedie che colpiscono altri popoli, si abbandonano a calcoli di interesse egoistico anziché fornire il loro apporto a un nuovo ordine internazionale. "Nuovo", questa volta, in quanto non di tipo imperiale e non più fondato sulla guerra o sull'ingiustizia.

Il cammino del superamento dell'antinomia indicata e della liberazione dalle schiavitù richiede la costruzione di un vero e proprio sistema di restituzione dei diritti umani. Quella che in Occidente è stata l'alternativa classica nel pensiero politico moderno tra riforme e rivoluzione, con l'attuale ambigua *koinè* che vede tutti impegnati a proclamarsi a favore delle prime, va decisamente superata. Soprattutto perché oggi qualunque strategia, anche se chiaramente antidemocratica, può comodamente legittimarsi se si presenta appunto come riforma. Il punto non è riforme o rivoluzione violenta, il punto è la *restituzione*, intesa come piena reintegrazione e riconoscimento strutturale delle persone nel godimento dei loro diritti, e nella possibilità di diventare o di tornare a essere co-soggetti di storia e di democrazia.

Le *energie culturali* a sostenere e illuminare la prassi di restituzione risiedono in una visione che rivolge la sua attenzione alle persone e ai popoli in quanto viventi valori incarnati, così come in una molteplicità di prospettive pronte ad approfondire i percorsi antropologici, epistemologici, sociologici, giuridici e anche metafisici aperti dal codice della dignità, riconoscendo e avendo cura dei tratti costitutivi e irrinunciabili dell'umano. Lo sviluppo di tali energie esige, da un lato, processi educativi adeguati, capaci di consolidare una coscienza sociale orientata al codice della dignità e al costituziona-

lismo; dall'altro, richiede una cooperazione interculturale mirata alla liberazione solidale. In questo cammino il ruolo del sistema dei *media* deve mutare profondamente, perché abbiamo bisogno di un diverso rispecchiamento della realtà sociale, della condizione umana e dello stato del mondo.

Sul piano più diretto della prassi e dei processi storici è necessario imporre all'attenzione di tutti un'agenda politica riorientata alle urgenze emergenti dal confronto tra codice della dignità e tendenze della negazione in atto. Ciò comporta un riorientamento dei progetti e dell'azione di partiti, governi, nonché delle altre istituzioni civili per porre in atto una vera strategia sistemica di restituzione dei diritti. Credo che una simile trasformazione comporti la transizione da una politica tradizionalmente centripeta – nel senso che è fatta da soggetti autocentrati, garantiti tramite l'esclusione, la negazione di quanti sono altri, o tramite l'immunizzazione al loro destino – a una politica della correlazione ospitale. Tale politica appare come l'unica in grado di ritessere un vero ordine giuridico internazionale e di favorire la nascita di un ordinamento di pace attraverso l'energia della nonviolenza. I sistemi regionali di pace costituzionalmente orientati.

Perché la lotta alle nuove schiavitù diviene efficace se affronta in un approccio integrato tutte le forme di negazione della dignità e della vita umana. In questo processo di liberazione hanno il loro ruolo insostituibili sia i singoli cittadini, sia i governi, gli enti locali, le associazioni e le Ong, i movimenti, le comunità religiose.

Conclusione

Certo, dinanzi alla realtà delle schiavitù si può voltare la faccia, tentando di rifugiarsi in un'isola privata di privilegio insonorizzata alle grida dei violati e al silenzio forzato dei sommersi. Ma gli individui e le comunità si umanizzano solo se assumono il negativo dell'esistenza e solidarmente lo trasformano in motivo di radicale riconoscimento, di giustizia secondo la dignità, di vita comune rinnovata. Eludere questo compito è consegnarsi all'accecante sofferenza dell'insensatezza e della disumanizzazione. È a questa verità che si riferiva Franz Kafka quando annotava nel suo diario:

“Puoi asteneri dalle sofferenze del mondo, sei libero di farlo e risponde alla tua natura, ma forse proprio questo astenersi è la sola sofferenza che potresti evitare” (F. KAFKA, *Il silenzio delle sirene*, Milano, Feltrinelli, 1994, p. 77).

LA LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI
E LE NUOVE SCHIAVITÙ: GLI STRUMENTI GIURIDICI
DELL'UNIONE EUROPEA E LE PROSPETTIVE FUTURE

*Elisabetta Rosi, Magistrato presso l'Ufficio del Massimario
della Corte di Cassazione, esperta della Commissione Europea
per il traffico di esseri umani*

Grazie per avermi chiamato a partecipare a questo incontro. Io non sono un professore, ma un operatore del diritto che cerca di capire questo fenomeno e che, nell'esaminarlo, si accorge di quanto questo fenomeno gli sfugga via.

L'operatore del diritto avrebbe potuto decidere di fare un'illustrazione degli strumenti giuridici che abbiamo già e di quelli sui quali stiamo lavorando, ma io ritengo di non seguire questo piano di approccio più scientifico. Io sono una ricercatrice forse improvvisata, perché mi occupo di questo tema non a livello professionale, ma perché l'ho seguito in passato, imparando tantissimo dagli amici delle ONG. Anche ora sto cercando di imparare, perché mi sono resa conto che il cuore del problema dell'approccio del giurista al tema è proprio questo: rendersi conto dei propri limiti.

Voi sapete di quanto noi studiosi del mondo del diritto siamo un po' ottusi, cioè siamo legati alle nostre categorie mentali che, per quanto aperte al mondo internazionale, sono sempre abbastanza rigide. Così anche agli amici delle organizzazioni non governative che condividono con noi questa avventura a termine in Unione Europea; io dico sempre che partecipo per imparare perché forse anche loro pensano che io sia un po' ottusa con questa fissazione di "reprimere il crimine". E attraverso questo scambio mi sono resa conto che il mio limite era ed è il limite degli strumenti giuridici sul tema della tratta.

In fondo, se volessi darvi la sintesi di quello che sarà il mio intervento, posso dire che è un intervento di autocritica e di presa di coscienza da parte di chi deve predisporre gli strumenti giuridici sul fatto che la professionalità del giurista non è sufficiente.

Per chiarire il quadro e passare rapidamente ai pochi concetti che vorrei porvi come aspetti di riflessione: l'operatore, quello che vive il fenomeno nella sua quotidianità, ha del fenomeno una conoscenza molto più vicina di

chi lo vede da lontano e di chi lo vede inserito nelle grandi categorie. Quando alcuni anni fa facevo indagini e mi definivo “manovale”, nel senso che ero lì a costruire il singolo processo, paradossalmente il fenomeno mi sembrava più semplice perché io avevo un problema concreto, la singola situazione che avevo in mano, l’organizzazione a delinquere specifica, delle specifiche vittime e quindi mi sembrava che io potessi risolvere quel problema.

Esaminando invece dal punto di vista giuridico il problema sulle categorie generali, il fenomeno mi sfugge, perché è un fenomeno sfuggente nel senso che in esso si raccolgono i due fondamentali elementi che governano la grande criminalità: l’organizzazione criminale e il fenomeno della transnazionalità. Noi non possiamo pensare di contrastare questo fenomeno e di cercare strumenti giuridici efficaci senza tener conto che questo fenomeno spazza via le barriere territoriali. È un fenomeno che coinvolge movimenti di persone non solo in Italia, non solo in Europa, ma a livello mondiale e pone in crisi quelle che sono le certezze sulle quali fino ad oggi avevamo confidato per combattere il crimine, ossia attraverso i rapporti di cooperazione giudiziaria che avvenivano tra Stati, in maniera molto formale e con tempi lunghissimi. La lotta al crimine organizzato è una lotta di sopravvivenza, cioè il crimine organizzato segue un processo che qualche mio bravo collega ha definito “di selezione della specie”, per cui solo i migliori e più pericolosi criminali si evolvono in sistemi sempre più raffinati e quindi riescono a trovare sempre nuove strategie, mentre noi andiamo avanti con la lentezza di un pachiderma che cerca di correre appresso a un topo che nel frattempo si è trasformato.

A questo punto bisogna che il giurista faccia i conti con questa situazione e quando parliamo di strumenti giuridici dobbiamo ricordarci che ogni discorso deve riguardare l’effettività di questi strumenti, perché noi possiamo avere meravigliose leggi, meravigliose convenzioni internazionali, possiamo continuare a negoziare, come stiamo facendo, su tutti i tavoli possibili e immaginabili meravigliosi strumenti che dal punto di vista teorico sono perfetti, ma poi non sono in grado di funzionare perché manca la volontà effettiva e politica dello stato e della società civile di farle funzionare, e perché non ci rendiamo conto che i risultati non ci sono, e quando parlo di risultati che questi strumenti giuridici dovrebbero dare alla lotta alla tratta mi riferisco a due tipologie di risultati, perché il compito della giustizia è innanzitutto quella di tutelare i diritti.

Nel campo del crimine organizzato questa tutela dei diritti è vista come

individuazione degli autori dei crimini, protezione e tutela fino al risarcimento del danno delle vittime, ma anche aggressione al patrimonio degli autori per reato, quando il reato abbia portato loro dei profitti. E sappiamo bene che questo fenomeno della tratta degli esseri umani è un fenomeno dove il fine è il profitto e si realizza in maniera accentuata, perché è evidente che la criminalità organizzata ha dapprima iniziato a fare traffici di cose, le cose vietate come la droga e le armi, poi, come l'evoluzione della situazione e i problemi dei paesi in via di sviluppo hanno dato una forte accelerazione al fenomeno migratorio, la criminalità si è inventata un business terrificante che è quello che il mercato criminale chiama 'merce umana'.

Io mi rifiuto di usare questo termine perché ritengo che questo processo di reificazione dell'essere umano sia una cosa così terribile. Ma dobbiamo sempre porci nell'ottica dell'aggressore, poiché per il criminale la persona umana è la merce della quale lui si serve per fare soldi. Questa è una cosa terribile, che fa sì che l'approccio che il mondo giuridico e il mondo della repressione di questo reato deve avere sia in parte simile all'approccio della lotta contro il crimine organizzato, ma debba inoltre avere una sua peculiarità, perché altrimenti si potrebbe correre il tragico rischio di dimenticarsi, per correre dietro alla repressione, che chi continua a pagare i prezzi più alti non sono gli autori del reato ma sono le vittime.

Dicevo che abbiamo degli strumenti oggi per lottare contro questa forma di crimini; li abbiamo, ma funzionano o no? Quali problemi ci sono? Non è questa la sede, né io ho la capacità per farlo, ma gli strumenti in teoria noi li avremmo. In Italia noi abbiamo costituito un esempio con questo sistema dell'articolo 18, che abbiamo in parte cercato di esportare in Unione Europea. Noi in Europa abbiamo molto da insegnare su questo tema, così come, ahimé, sul tema della criminalità organizzata, abbiamo un'esperienza sul campo che gli altri paesi ci riconoscono e cerchiamo sempre di proporre, anche in quei tavoli, strumenti che abbiamo visto che funzionano.

Con l'articolo 18 ci si è provato. Tuttavia la direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004, sul permesso di soggiorno per la protezione per le vittime della tratta, prevede anche che tale permesso di soggiorno possa essere rilasciato alle persone coinvolte nel fenomeno dell'immigrazione illegale. È un testo che non ci soddisfa, che non ci piace, perché mina quello che è stato il cavallo di battaglia, anche dell'autorità giudiziaria insieme alle ONG in questi anni, ossia che la protezione della vittima data attraverso un permesso di soggiorno dovesse avere natura incentivante: deve servire a ridare alla vittima

ma quel minimo di dignità per poter reagire e superare il suo stato di soggezione.

Là questa idea non è passata, lo sapete tutti, ma a livello di Unione Europea c'è stato un equivoco di fondo per, appunto, l'ottusità dei giuristi, perché il permesso di protezione nella direttiva è in verità un permesso con valore esclusivamente premiale, cioè garantito come premio per la collaborazione del procedimento, e allora capite anche perché in questa direttiva c'è la possibilità che gli Stati decidano di concederla anche ai migranti che sono vittime degli sfruttatori e durante il loro progetto di immigrazione decidano di collaborare, fornendo elementi di prova a carico delle organizzazioni criminali.

C'è uno stallo e questo stallo c'è forse anche sul piano applicativo in Italia, questo stallo, secondo me, deriva da questo problema di fondo che è l'interrelazione tra la lotta alla tratta dell'uomo ed il controllo della migrazione. Anche a livello di Unione Europea il controllo di frontiere che sono più grandi sembra ormai costituire una specie di obiettivo finale. Ma qui ci si dimentica un dato fondamentale: è vero che l'Unione Europea vuole creare anche in materia di giustizia questo spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia, dove poi la giustizia significa altro che tutela dei diritti, perché dove non c'è giustizia non c'è né la libertà né la sicurezza, ma si dimentica che nella tratta di esseri umani questo concetto di spazio non può avere dei confini, proprio perché il crimine tratta è un crimine che inevitabilmente coinvolge per la tipologia del suo svolgimento più realtà, esterne al territorio dell'Unione. Quindi non è possibile pensare di mettere delle barriere in Unione Europea e di risolvere il problema solo come un mero controllo dell'immigrazione illegale, con l'illusoria presunzione che controllando la migrazione e facendola legale non avremo più la tratta. Questa è una falsa convinzione che si è provato a dire in vari modi, abbiamo provato a dirlo anche noi, in questo testo che sta ora nel sito della commissione e verrà discusso in un forum aperto il prossimo ottobre. Noi speriamo da questo confronto possa nascere un messaggio che potrebbe forse illuminare e dare delle linee guida nel futuro dell'Unione Europea e della lotta alla tratta.

C'è un collegamento con la migrazione nella tratta e nella riduzione in schiavitù, perché ognuno di noi nella sua vita ha un progetto che può essere anche migratorio, perché non credo che anche noi che stiamo in un paese civile non possiamo sognare o immaginare di muoverci. Il problema è che questo progetto migratorio non è più libero per il soggetto vittima di tratta

perché l'organizzazione criminale priva di questo progetto migratorio la persona e la priva della libertà di scelta sulle proprie determinazioni nella vita. E questo lo fa attraverso la riduzione in una nuova forma di schiavitù, che io con parole giuridiche chiamo "asservimento", perché così ebbe a cominciare a definirlo la Cassazione ancora prima che il legislatore intervenisse con l'ultima legge. La giurisprudenza, già prima che si capisse che si doveva modificare la fattispecie di riduzione a schiavitù, aveva iniziato una riflessione su questo fenomeno, perché, come voi sapete bene, sono anni che si fanno procedimenti in materia di tratta e di riduzione in schiavitù anche quando questi delitti non li trovavate scritti nell'attuale stesura. E proprio interpretando le norme alla luce della convenzione internazionale relativa all'abolizione della schiavitù, il giurista aveva interpretato il concetto di schiavitù non come mera signoria, o diritto di proprietà sulla persona, ma come una situazione nella quale ci fosse un asservimento della persona ad un'altra, in modo che chi produceva questo asservimento potesse usare, disporre e cedere la persona stessa, quindi una definizione molto ampia che interpreta *ante litteram* i contenuti della nuova legge sulla tratta.

E vi è anche di più. Per esempio ci sono delle pronunce, che sono successive alla legge sulla tratta, che si riferiscono a ipotesi di applicazione della fattispecie precedente, dove la riduzione in schiavitù veniva individuata in quella pratica di richiesta di riscatto per la propria libertà: questo è uno dei mezzi utilizzati soprattutto per la tratta nigeriana, per asservire queste ragazze le quali sono poi costrette a prostituirsi per pagare e riscattare la propria libertà, e quindi cedendo loro stesse come debito per il viaggio, necessario all'immigrazione nell'altro Paese.

Questo assoggettamento morale e fisico fa orrore. Per noi che analizziamo il fenomeno, per me che lo analizzo da lontano, a volte mi sembra una cosa talmente assurda e inverosimile che possa accadere, che mi fa orrore, forse anche perché c'è una difficoltà di intercettare questo fenomeno da parte delle forze dell'ordine e di verificare le conseguenze se non attraverso un occhio attento. È per questo che, secondo me, il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile deve essere assolutamente sviluppato. Se noi pensiamo che la lotta a un crimine grave come questo, che tocca l'uomo nella sua dignità, possa essere svolto solo dalle forze dell'ordine, siamo, secondo me, un po' fuori strada; bisognerebbe pensarci un po' tutti. Io dico questo perché lo faccio con autocritica e vi offro un'esperienza personale che mi è accaduta.

Mi trovavo in un Paese dell'Europa dell'Est per un convegno sul tema del riciclaggio ed ero ospite in un albergo a cinque stelle, bellissimo, al suo interno giravano delle ragazze quasi bambine vestite con tacchi vertiginosi, che si muovevano con apparente agilità alla reception, al bar, e io mi sono domandata cosa facessero lì, e le vedevo accompagnarsi con persone straniere, con uomini di altri Paesi. Una sera rientrando nella mia stanza ne ho viste due di queste bambine, che avranno avuto non più di 16 anni, entrare in una stanza e mi sono domandata: "Ma che cos'è questo mondo, che fa sì che tutti noi abbiamo capito e tolleriamo?".

E poi mi sono domandata io che cosa potrei fare per loro? Perché nessuno indaga come mai queste ragazze sono contattate, chi le organizza, perché lo fanno, quali siano i loro motivi? E allora ho detto a me stessa "forse dovrei fare qualche cosa", ma lo devo fare perché sono magistrato o perché sono una donna, una persona umana, per solidarietà, perché non posso non sapere che quelle persone pagano una parte di quello che guadagnano ad altre persone che sfruttano questo loro prostituirsi.

Il ruolo della società civile, dunque, è molto importante perché la caratterizzazione della vittima di questo reato è la caratterizzazione della permanenza del suo stato di assoggettamento nelle organizzazioni criminali, cioè la vittima, che per l'organizzazione è una merce, viene continuamente custodita. Il problema per le organizzazioni criminali è solo di poco diverso dal custodire la droga o le armi.

La vittima viene innanzitutto presa con dei mezzi delittuosi come la frode, la coercizione, il rapimento, perché viene venduta dalle famiglie, e quindi viene presa attraverso un reato, viene poi trasportata e, come ogni affare criminale, deve essere controllata nel momento del trasporto, e anche in quel momento deve essere nascosta, perché deve riuscire a passare attraverso le maglie del controllo dell'immigrazione, e non è necessariamente un'immigrazione illegale, clandestina od ottenuta attraverso la predisposizione di falsi documenti, perché sappiamo bene come molte di queste persone e anche i bambini entrino nei Paesi dell'Unione Europea attraverso dei permessi legali, anche con dei semplici permessi turistici. In molti casi questi permessi turistici sono ottenuti attraverso il reato di corruzione, quindi vedete bene come già al momento del reclutamento ci sono dei gravissimi reati, soprattutto contro la vittima, e poi ci sono ulteriori reati nel momento in cui la vittima transita e viene consegnata in cambio di denaro nei Paesi di destinazione.

Inizia poi la fase dove alle violenze iniziali, se ci sono state, o se c'è stato l'inganno, si aggiunge questa condotta di assoggettamento che ha un suo percorso; perché l'assoggettamento non è semplicemente una minaccia o un'imposizione fisica, ma è una specie di goccia che incide nelle capacità, nella dignità della persona umana per cui questo meccanismo funziona, e funziona molto bene perché la vittima ha una sua vulnerabilità: essa si trova in un paese che non conosce, dove si parla una lingua che non capisce, non ha fiducia nelle forze dell'ordine di questo paese, perché molti dei paesi di provenienza delle vittime hanno forze di polizia corrotte, e quindi non ha fiducia nelle istituzioni del paese dove si trova. Questa vittima è controllata e gestita. Io dico che c'è un "nascondimento", lo stato di vittima è dissimulato, è difficile individuare la vittima, se non per le ONG che hanno il polso della situazione. L'organizzazione criminale fa di tutto per nascondere la vittima e per tenere nascosta alla vittima la conoscenza delle possibilità offerte dalla legge dello Stato di destinazione per ribellarsi all'assoggettamento dei trafficanti.

Ma arriviamo al punto che a me preme: vedere cosa succede dopo che il reato è scoperto. Quello è il momento in cui interviene l'autorità giudiziaria e si cerca di raggiungere l'obiettivo che dicevo prima, cioè proteggere la vittima, risarcire il danno, reprimere l'organizzazione criminale. Se parliamo di un fenomeno criminale transnazionale, non è che se io salvo dieci o quindici vittime ho risolto il problema, ma devo trovare l'organizzazione e quindi devo avere un approccio a questo fenomeno non partendo dalla microsegnalazione, ma dando a quella segnalazione tutto il valore per proteggere la persona, ma anche sviluppando, con molta cautela, perché ci sono altre vittime che io non so dove sono e che sono assoggettate. Non posso fare come un tritassasi, perché l'intervento rischierebbe di provocare alle vittime, che io non so dove sono, ulteriori danni. Occorre un corredo di metodi di indagini ai quali in parte ha risposto la nostra ultima legge dando il coordinamento alla Procura Nazionale Antimafia, per cui c'è un approccio diverso al fenomeno, un approccio di impatto nei confronti di una criminalità, che è organizzata perché deve gestire in questo modo tutta una filiera di questo terribile prodotto che sono le vittime e i pensieri di questa umanità dolente.

Mi sono posta allora, anche presso questo gruppo che opera all'interno della Commissione Europea, il problema di che cosa potrebbe accadere una volta che la vittima venga aiutata attraverso i vari meccanismi che, si spera, possano essere in qualche modo armonizzati; che cosa può accadere alla vittima

ma in riferimento a quelle che sono le esigenze del processo penale, perché è provato che la vittima spesso riceve ulteriori minacce se decide di collaborare.

È chiaro che qui dovevamo porci a più livelli di intervento. Il primo è una protezione sociale forte per tutte le persone oggetto della tratta, poi con grande cautela proseguire in un'indagine complessa, poi proteggere la vittima testimone in modo che durante il processo la ONG gli sia a fianco e sia possibile non avere delle intimidazioni durante le fasi processuali, o non averne indirettamente tramite i familiari, attraverso contatti nei paesi di origine, come emerso. Poi, nei casi più gravi, una vera e propria protezione specifica, così come esiste per i testimoni di mafia, cioè cambio di identità ecc. Questo dovrebbe essere l'obiettivo, un livello di protezione da graduare caso per caso a seconda del tipo di minaccia.

Qui voglio portare un caso concreto, la storia di Daniela, una ragazza di 15 anni della Romania che era stata portata in Italia con la scusa che avrebbe poi lavorato come domestica, questa ragazza è stata invece picchiata e violentata e indotta a fare furti. C'è stato il processo, la persona è stata condannata e questo processo è arrivato fino in Cassazione. La Cassazione, nel confermare la sentenza a carico di questa persona, ha ripercorso tutta la storia di questa ragazza, che era poi scappata dal trafficante in Spagna. Questi era andata a riprenderla e aveva minacciato anche i suoi genitori, ma la cosa più interessante che mi ha fatto riflettere e che io offro a voi è questa: nel secondo grado di giudizio questo imputato aveva prodotto una lettera, una lettera di questa Daniela in cui lei dichiarava che l'amava, che stava benissimo con lui, cioè l'imputato aveva cercato di dimostrare che tutto quello che aveva detto Daniela era falso. I giudici di secondo grado non gli avevano creduto, perché avevano dato conto nella loro motivazione che nel momento della produzione di questa lettera la ragazza aveva immediatamente dichiarato che era stata costretta a scrivere la lettera in precedenza, cioè nella fase di primo grado di giudizio.

Questa è una chiara dimostrazione che se non si fa un lavoro accorto, la capacità di ingerenza nei confronti della vittima da parte delle organizzazioni criminali perdura oltre la fase nella quale la vittima viene "tolta" all'organizzazione. Si può quindi verificare anche dopo l'attivarsi delle indagini un ulteriore reato, perché il reato di intralcio alla giustizia è proprio il reato che a livello di Nazioni Unite è stato rilevato essere il fulcro del problema della lotta al crimine organizzato e come voi sapete il protocollo di Palermo è uno strumento collegato strettamente a questa convenzione.

Il crimine organizzato, dunque, non molla la propria risorsa economica, se la deve mollare si deve garantire l'impunità, quindi metterà in atto tutto quanto è possibile per inficiare anche la fase repressiva.

Poi c'è il problema molto interessante dei proventi, dei profitti. Abbiamo detto prima quanto sia di rilievo il guadagno. Il Gafi, il Gruppo di Azione Finanziaria, che lavora a livello internazionale fornendo linee guida per la prevenzione del riciclaggio e dei profitti illeciti, già nel suo rapporto sulle varie tipologie di riciclaggio tra il 2000 e il 2001 segnalava la tratta degli esseri umani a livello mondiale come il tipo di reato dal quale perviene in maniera relevantissima il maggior movimento di denaro contante tra paesi. Tra le varie tipologie di crimine quello della tratta è quello che muove il denaro contante. Il fatto che la tratta non sia mai stata approcciata a livello investigativo anche sotto il profilo del movimento del denaro è un errore, perché la risorsa economica del gruppo organizzato, che loro chiamano merce, cioè la vittima, è solo una parte di quello scambio dannato che le organizzazioni pongono in essere. L'altra parte è il denaro e allora occorre aumentare la vigilanza a livello di prevenzione del sistema finanziario, a livello di lotta al riciclaggio, anche per cercare di seguire i percorsi di queste tracce del denaro, perché anche il denaro si muove tra le varie organizzazioni criminali, è un'altra via molto importante. Questo perché repressione significa non soltanto condannare i responsabili, ma anche privarli dei vantaggi che hanno avuto dal commettere reati. In questo caso mi sembra ancora più evidente, perché qui abbiamo una persona umana che deve essere risarcita almeno in parte, perché ha provato una sofferenza che è perdurata per molto tempo.

Siamo di fronte a dei reati dove ci sono anche anni di assoggettamento, per cui l'importanza dell'aggressione alla lotta al crimine deve essere finalizzata al reperimento di questi profitti. Ma anche qui si deve segnalare la carenza di normativa in molti Paesi. In Italia vi abbiamo provveduto nell'ultima legge sulla tratta. Infatti di solito si sequestra il profitto del reato concretamente rinvenuto in stretto riferimento al singolo processo che si sia concluso con la condanna: quindi in tutti i casi in cui la condanna non c'è per un qualsiasi motivo di procedura, il problema della confisca del denaro si pone in maniera eclatante, perché il denaro non si può più confiscare. È stato importante che il legislatore si sia preoccupato, nel modificare la legge sulla tratta, di estendere al delitto di tratta e di riduzione in schiavitù la disposizione del 12 sexies della legge 306 del 1992, che stabilisce che alla persona condannata per certi reati di mafia, sequestro di persona a scopo di estorsio-

ne, traffico di droga e ora c'è anche la tratta, possa essere anche confiscato tutto il patrimonio che risulti sproporzionato ai redditi di questa persona. Naturalmente durante la fase del processo il patrimonio viene posto sotto sequestro, viene bloccato e se il soggetto non ne dimostra la legittima provenienza viene acquisito e confiscato.

Una volta che noi riusciamo a inserire un meccanismo simile che stabilisca che i soggetti che vengono condannati per i delitti di tratta devono dare tutto il patrimonio che risulti sproporzionato alla loro attività di lavoro, a meno che non dimostrino loro che è legittimo, noi possiamo effettivamente aggredire gli utili della tratta.

Si potrebbe fare un dibattito ulteriore, con idee ulteriori come il fondo di risarcimento per le vittime, perché se noi ragioniamo nei termini di tutela della vittima non possiamo certo pensare che avremmo vittime fortunate di serie A e vittime sfortunate di serie B, cioè le vittime di un reato in riferimento al quale troviamo i responsabili e dimostriamo che queste persone pur non lavorando hanno un patrimonio sproporzionato, glielo sequestriamo, in modo da risarcire queste vittime e vittime che non ricevono nulla.

L'idea sarebbe quella di creare un fondo attraverso il quale per le vittime di questo delitto, lo Stato possa garantire un risarcimento a prescindere dal fatto che i beni siano immediatamente riconducibili all'autore del delitto. Questo penso che sia uno spunto sul quale si possa riflettere.

Si potrebbe anche andare oltre e pensare di creare un fondo a livello di Unione Europea, perché potremmo avere dei paesi in cui questo sistema è possibile e altri invece dove non lo è, quindi si potrebbe immaginare un contributo in un fondo generale che poi stabilisca l'aiuto per le vittime e che in qualche modo finisca per sostenere il percorso delle ONG. È chiaro, infatti, che l'autorità giudiziaria non può fare tutto questo senza l'aiuto delle ONG.

Capite bene che per sottrarre una persona dalle organizzazioni criminali, gestire il futuro di questa persona per inserirla, ma anche gestirlo in modo che il processo penale riesca in qualche modo ad andare avanti senza provocare ulteriori danni alla vittima e, anzi, riuscendo a ottenere il risarcimento dei danni subiti è un processo che richiede delle energie per cui occorre ci sia un supporto sociale. Finché si tratta di gestire cose siamo tutti bravi, ma noi non dobbiamo pensare di asservire la vittima al processo penale solo perché ci serve la sua testimonianza. A questo punto diventa un problema di coscienza, perché sappiamo benissimo che l'attuale sistema processuale presenta delle difficoltà.

Io spero che queste difficoltà del processo siano superate, non posso affrontare qui il problema, dobbiamo fare tutti qualcosa, spero che possiate dare dei suggerimenti utili, idee su come gestire la fase del processo penale per le vittime che voi conoscete così bene perché lavorate quotidianamente su questo fenomeno. Grazie.

LE CONDIZIONI DEI RIFUGIATI IN ITALIA,
UNA SITUAZIONE CHE GRIDA GIUSTIZIA

*Laura Boldrini, portavoce dell'Alto Commissariato
per i rifugiati dell'ONU in Italia*

Il mio intervento non era previsto e sarà soltanto una riflessione. Lavoro nell'agenzia ONU per i rifugiati. Oggi parlare di rifugiati significa anche parlare di forme di degrado terribili, che si intrecciano anche con questo fenomeno della tratta. Chi arriva a Lampedusa spesso non lo fa per scelta, non c'è dietro un progetto di immigrazione; spesso lo fa perché non ha potuto scegliere di rimanere nel proprio paese e arriva a Lampedusa dopo mesi, spesso anni, di girovagare in Africa.

Ho conosciuto una donna di nome Chantal, fuggita dalla Repubblica Democratica del Congo dopo un'irruzione di un gruppo di guerriglieri nella sua abitazione; è stata violentata ed è fuggita dalla sua casa totalmente sotto shock. Era incinta, all'inizio del nono mese, ed ha partorito in mezzo alla foresta, da sola, tagliandosi il cordone ombelicale. Con questa bambina neonata è stata aiutata da un prete dopo qualche giorno, con il cordone non ancora medicato. Chantal per un anno è stata ospitata da una famiglia di sudanesi. Lei è cattolica, mentre la famiglia sudanese no. La facevano lavorare dodici ore al giorno senza niente in cambio, ma le avevano dato un tetto.

La domanda che rivolgo alla dottoressa Rosi è se, secondo lei, si tratta o no di schiavitù. Il suo viaggio è continuato ed è riuscita ad arrivare in Turchia, dove con la bambina più piccola, per ben quattro anni, ha vissuto le forme più tremende di degrado, perché dormiva per strada con la sua bambina, nelle automobili dimesse. È stata violentata un'altra volta, il tutto in una solitudine totale. È riuscita poi, grazie a turisti che le hanno dato del denaro, a trovare un passaggio sulla nave e ad arrivare in Italia.

Se questo oggi deve essere il percorso di una persona che fugge da una violenza che ha subito, penso che dobbiamo anche riflettere su chi oggi si mette in salvo in questo modo, che cosa vive per mettersi in salvo: non solo oggi un rifugiato deve subire una discriminazione o deve andare via perché non è tollerata la sua presenza, ma per mettersi in salvo deve subire di tutto.

In questa sala c'è una mia amica, una donna algerina. È una giornalista che, per non sottomettersi alla schiavitù intellettuale imposta nel suo paese, è fuggita con le ferite di quattro coltellate alle spalle, ancora sanguinante, ed è arrivata in Italia. Anche questa è schiavitù, la schiavitù di non pensare quello che il regime impone e di non volerlo fare. Liberarsi da questa schiavitù significa arrivare in paesi come l'Italia, in cui la strada è tutta in salita.

Pochi giorni fa ho ricevuto una telefonata dal Sindaco di un piccolo paese della Puglia, in cui mi diceva che aveva un'emergenza. Duecento sudanesi, tutti richiedenti asilo e rifugiati, abitavano abusivamente in un edificio privato. Dopo uno sgombero queste duecento persone, che lavorano a venti euro al giorno, sono andate in Comune e il Sindaco non sa cosa fare.

Perciò ci dobbiamo rivolgere la domanda della riduzione in schiavitù non solo quando la gente tenta di liberarsi venendo verso di noi, ma anche quando è arrivata in casa nostra e lavora per venti euro al giorno dodici ore al giorno, senza un tetto e senza acqua. Credo che questo non faccia onore al nostro paese; tutti però sanno che tutto ciò succede. Se i richiedenti asilo, che in questo paese non hanno diritto di lavorare, tentano di racimolare qualcosa prestandosi a questo, perché c'è un gran tam tam, perché non lo dovrebbero sapere le forze dell'ordine, che sono preposte a tutelare la giustizia? La mia preoccupazione è che prevalga la cultura dell'impunità: questa è una grande minaccia. Perciò è importante che ci siano iniziative come questa, perché ci rammentano le responsabilità della società civile e che fanno sì che non ci dimentichiamo che abbiamo degli impegni morali anche come persone.

Io frequento spesso i CPT. Quando vado a Ponte Galeria e vedo le ragazze nigeriane, faccio una riflessione come donna, prima ancora che come responsabile ONU per i rifugiati. Quando vedo queste ragazze, che sono state portate qua con l'inganno e ora rischiano di essere portate indietro nel loro paese, dove rischieranno di essere emarginate e messe, se malate, in villaggi remoti dove moriranno di AIDS senza nessuna cura, mi domando chi le tutela. Chi tutela queste ragazze che sono state imbrogliate, ridotte in schiavitù e ora vengono rimandate a casa dove saranno altrettanto usurpate, altrettanto umiliate? Nessuno, nessuno leva una voce a tutela di queste donne, di cui si sa già che nel momento in cui verranno portate via saranno destinate all'isolamento più totale, perché nessuno le vorrà, le famiglie non le vorranno e se sono malate saranno destinate a morire.

Questi sono i temi che gridano giustizia. Il '900 ci ha dato strumenti come la *Carta dei Diritti dell'Uomo*, le convenzioni, ma questo secolo che viviamo ha il dovere di mettere in atto tutto questo e di renderlo realtà, perché oggi tutto questo non è realtà, ne è molto lontano.

Lavoriamo tutti, lavoriamo tanto perché c'è molto da fare per tutelare queste persone, che oggi sono le più vulnerabili in questo pianeta. Grazie.

INTRODUZIONE AI GRUPPI DI LAVORO
A CURA DEI RAPPORTEUR

TRATTA E SFRUTTAMENTO SESSUALE

*Presentazione di Vittoria Tola, storica,
già Presidente della Commissione Interministeriale dell'art. 18*

Gli interventi della mattinata sono stati molto interessanti da diversi punti di vista e credo anche molto precisi, particolarmente in riferimento al traffico degli esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale, che sono per lo più donne. La cosa che vorrei mettere in evidenza è che il primo gruppo dovrà parlare di traffico o di nuove schiavitù, anche ragionando sul fatto che siano o no forme nuove di schiavitù o paradigmi della nostra società e del mondo che ci circonda. Successivamente dovrà ragionare anche sul percorso che concretamente è stato fatto nel nostro paese e non solo, e affrontare la dimensione critica dell'agire che questo problema pone. Oggi abbiamo sentito relazioni che danno per scontato la definizione di schiavitù, di nuove schiavitù, di forme nuove o vecchie di schiavitù, ma in realtà il problema non è stato così facile da definire. Ancora oggi, una delle difficoltà principali, per avere una capacità di visione giusta del fenomeno, è il riconoscimento dell'umano che c'è in questo segmento di popolazione. Soprattutto non bisogna far sì che la tratta a fini di sfruttamento sessuale, proprio perché le migranti straniere sono connotate come migranti illegali, come prostitute, sia un elemento che, connotandole negativamente, le ponga al di fuori del riconoscimento sociale, dei diritti e del riconoscimento umano.

L'Italia a metà degli anni '90 ha cominciato a parlare seriamente del problema del traffico ai fini dello sfruttamento sessuale; prima ha tentato di vedere e non ha visto. Quando ha visto il fenomeno, l'ha visto come lo vedevano tutti gli altri paesi: il fatto di essere migranti clandestini e donne prostitute comporta l'esclusione dal diritto di cittadinanza.

Quando si è lavorato per prendere seriamente in considerazione il fatto che queste erano persone, e quindi bisognava rendere effettivi i loro diritti, così come dice la nostra carta costituzionale, le convenzioni dell'ONU, la Carta di Pechino, eccetera, ci siamo trovate in una situazione che non era così pacifica: siamo un paese in cui, ogni tanto, si riapre la discussione an-

cora sulla legge Merlin e in cui il problema dei diritti umani, civili, sociali delle donne migranti prostitute è ancora in gran parte affrontato in forma assolutamente negativa, come dimostrano le proposte di legge in discussione.

Dire che queste donne avevano dei diritti e quindi affrontare il problema del traffico di esseri umani non solo come misura di repressione dei trafficanti, ma di consegna dei diritti umani a queste donne ha portato ad un percorso che ha fatto sì che l'Italia, unica in Europa, avesse nella legge sull'immigrazione, la Turco-Napolitano, l'articolo 18. Si tratta di una legge coraggiosa ma anche accidentata, con una dimensione di ambiguità che continua a far sì che, a seconda di chi gestisce il potere politico e applica le norme sull'immigrazione, ci possano essere più o meno le possibilità non solo per le donne, ma anche per le organizzazioni, per i progetti, per i comuni e per le regioni che in prima persona sono operanti. La straordinaria caratteristica di questo articolo, infatti, non è stata solo il fatto di riconoscere i diritti umani delle donne, ma di fare in modo che questi diritti venissero riconsegnati ad un percorso sociale e collettivo. Le ONG, le associazioni laiche e cattoliche, che avevano lavorato in modo particolare sulla prostituzione di strada, i comuni, gli enti locali, le regioni si resero conto che quel problema li interpellava, non solo perché interessava i loro territori, ma anche perché significava mettere alla prova il loro tasso di democrazia, dovendo lavorare in accordo con il governo centrale.

C'è stato un primo percorso che ha prodotto risultati stranamente divergenti, cosa che voglio riconsegnare al gruppo perché ne discuta con i relatori previsti. Avendo cambiato legge e lasciato l'articolo 18, abbiamo aumentato il numero delle associazioni finanziate, il numero dei comuni coinvolti, ma il numero delle donne che hanno potuto usufruire dell'articolo 18 è allo stallo, è rimasto fermo. La difficoltà di applicare il permesso di protezione sociale è aumentata in misura assolutamente considerevole, mentre si è rafforzato il percorso di applicazione dell'articolo 18, perché è un percorso giudiziario, quindi con quella logica che fa parte anche della direttiva europea. Si tratta di una situazione molto complessa in cui, mentre l'Europa sta facendo un passo avanti, l'Italia comincia a fare qualche passo indietro.

L'ultima testimonianza di Laura Boldrini, a proposito delle donne nigeriane nei CPT e le espulsioni di massa che vengono attuate, è uno dei segni più drammatici di come, allo spirito e alla lettera della legge, non corrisponda affatto la pratica reale.

TRATTA E SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Presentazione di Francesco D'Ovidio, OIL

L'OIL è una delle agenzie delle Nazioni Unite che si occupa delle questioni del lavoro, per lo sviluppo del lavoro dignitoso nel mondo intero. Credo che il gruppo di oggi pomeriggio sulla tratta e sullo sfruttamento lavorativo, discutendo anche con gli organizzatori circa le esigenze emerse, debba anzitutto chiarificare alcuni concetti. Penso che ci sia abbondanza di concetti quali tratta, traffico, schiavitù, servitù riguardo al tema che tutti conosciamo da vari punti di vista. Credo che si tratterà di vedere tutto questo non solo dal punto di vista giuridico, ma anche da quello operativo.

Un'esperienza che si può portare è quella di alcuni interventi sul terreno, attuati già dall'OIL una decina d'anni fa, ossia i progetti per la prevenzione e riduzione della tratta dei minori, in Africa dell'Ovest e in Africa Centrale.

Credo, inoltre, che si tratterà di vedere come armonizzare i tre gruppi di lavoro, perché penso che stiamo discutendo di un fenomeno che ha vari aspetti: ritengo perciò questo lavoro una sfida particolare.

Stamattina ho potuto ascoltare solo l'intervento del magistrato; credo che gli aspetti economici della tratta degli esseri umani, in particolare di donne e di bambini, debbano essere evidenziati. Cercheremo di farlo. Ci sono alcuni sforzi, da parte delle organizzazioni internazionali, per cercare di convincere gli stati che sono coinvolti in questi fenomeni che la tratta degli esseri umani è anche, dal punto di vista economico, un costo enorme per la società. Alcuni studi recenti, in particolare sulle eliminazioni di alcuni tipi di lavoro minorile, hanno dimostrato che dopo una prima parte di impegno rispetto a quello che può costare l'investire nell'eliminazione del lavoro minorile, c'è una tendenza verso il basso, per cui i benefici sono molto più importanti.

Per concludere, dico che sono molto interessato alle esperienze italiane, non avendo mai lavorato in Italia, e a vedere come si può portare questa esperienza in altri paesi. Sono cominciati alcuni scambi, anche attraverso i

magistrati italiani, con paesi dell’Africa e dell’America Latina, per vedere se è possibile l’armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali per la lotta alla tratta. Credo che alcuni paesi del Sud del mondo possano beneficiare dell’esperienza italiana, così come l’Italia può beneficiare delle esperienze degli altri paesi. Per esempio, nella tipicizzazione del fenomeno della tratta alcuni paesi sono veramente all’avanguardia; essendo stati additati dalla comunità internazionale come paesi in cui qualcosa doveva essere fatto, hanno cominciato ad adottare leggi in questo senso. Sono questi i temi che tratteremo oggi pomeriggio.

TRATTA E SFRUTTAMENTO DEI MINORI
Presentazione di François Barnerd di Ecpat Italia

Il confronto di stamattina è stato veramente interessante, specialmente per ciò che ha detto il professor Mancini, anche se è stato un intervento molto pessimista. Purtroppo, dopo aver sentito anche Laura Boldrini, mi sembra che la dignità umana non ci sia più. Magari c'è ancora una coscienza, ma non si può esprimere perché si nasconde il fenomeno; penso per esempio al fatto che non si può andare nei CPT per paura dell'opinione pubblica.

Sono stata chiamata a dirigere un gruppo sulla tratta dei minori. Non ci occupiamo soltanto di sfruttamento sessuale dei minori. Spero che gli altri componenti del gruppo mi potranno aiutare. Ho l'impressione però che i nostri gruppi di lavoro siano abbastanza artificiali. Mi pare inutile dividere il lavoro sulle donne da quello sui bambini, perché i problemi sono gli stessi, le cause sono le stesse, ossia la miseria e l'obbligo di espatrio perché non c'è un'altra soluzione.

Per quanto riguarda i bambini c'è comunque una differenza fondamentale: non si può mai parlare di prostituzione volontaria. Secondo la *Convenzione dei Diritti del Bambino* e secondo tutti i congressi organizzati dall'UNICEF, quando si parla dello sfruttamento sessuale dei bambini non esiste la prostituzione volontaria, è sempre coercitiva: per questo non si parla di bambini prostituiti ma di bambini prostituiti. La protezione del bambino va da sé, non c'è bisogno di testimoni, non c'è bisogno neanche dell'articolo 18. Il fatto è che molti bambini che vengono salvati rimangono in Italia per minore età. È chiaro che il quadro giuridico oggi è un po' meno favorevole perché i bambini, quando hanno diciotto anni, dovrebbero lasciare l'Italia; non sempre è così, ma io spero che chi lavora sul terreno si occuperà anche di questo.

C'è una difficoltà maggiore oggi a salvare i minori perché, contrariamente a quello che succedeva anni fa, la prostituzione minorile di strada sta sparando. È molto più difficile aiutare i bambini che vengono prostituiti in appartamenti o in club privati.

Su questi problemi nuovi che emergono in Italia abbiamo una normativa abbastanza avanzata, come la legge 269 che tutti in Europa ci invidiano, che può essere migliorata soprattutto nelle modalità di applicazione. È una legge molto importante per difendere i bambini. Ma c'è anche una cosa che a me parrebbe importante evidenziare: il problema del rimpatrio. Molto spesso i bambini vengono rimpatriati, si dice, "quando loro lo desiderano". Vorrei sapere cosa vuol dire. Un bambino che dice che vuole tornare a casa quando è stato sfruttato, e lo dice davanti alle autorità, quale scelta ha di dire se preferisce rimanere o tornare nel suo paese? Mi sembra un problema di cui occorre parlare oggi, perché la capacità che ha una persona sfruttata di negoziare il suo futuro è uguale a zero.

Spero che le persone che lavorano con noi conoscano i fenomeni relativi ai bambini, come l'accattonaggio, al quale purtroppo siamo talmente assuefatti che ci sembra normale vedere dei bambini piccoli alle undici di sera suonare e cantare davanti ai ristoranti. Anni fa tutto ciò ci avrebbe fatto rabbrivire, oggi invece lo troviamo normale e pensiamo di avere la coscienza a posto perché diamo loro un euro.

I GRUPPI DI LAVORO:
TRATTA E SFRUTTAMENTO SESSUALE

INTRODUZIONE

Vittoria Tola

Rispetto all'argomento del convegno dobbiamo trattare un clima specifico e ben definito con operatori specializzati. Già ho fatto stamattina un'introduzione a questo gruppo di lavoro. In questa sede farò soltanto una piccola osservazione.

Stamattina molti hanno ritenuto l'intervento di Roberto Mancini molto interessante e importante, ma l'hanno definito un po' troppo pessimista. Io ho la sensazione contraria, io penso che il tipo di riflessione che ha fatto Mancini stamattina ci riconsegna una serie di categorie per rileggere la realtà del mondo entro cui si colloca il dramma che qui trattiamo, una riflessione molto reale, molto veritiera, molto aderente alla realtà. L'impressione è che spesso non si riesce a intervenire in modo dovuto perché la lettura dei fenomeni usa categorie non adeguate e spesso sbagliate, da cui deriva l'inefficacia degli interventi. Stamattina mi è parso di cogliere una chiave importante, la capacità di dare significato anche a cose che sembrano lontane l'una dall'altra, quell'intervento ci ha riconsegnato una visione unica del contesto attuale.

Veniamo allo stato dell'arte di questo problema che oggi trattiamo e alle difficoltà che ognuno di noi incontra. Abbiamo cominciato a occuparci del problema della tratta grazie a un lavoro pieno rischi fatto da associazioni ed enti locali particolari. C'è chi ha lavorato molto per fare una distinzione tra traffico e prostituzione, per decidere come affrontare la prostituzione coatta e come riconsegnare i diritti alle donne coinvolte in questo fenomeno. Da questo punto di vista sappiamo che ci sono alcune realtà che sono state particolarmente attente e lungimiranti nel capire cosa avveniva davanti ai loro occhi. Le persone che sono qui oggi rappresentano questo ambito.

COMUNE DI ROMA. ASPETTI POSITIVI
E PUNTI DI CRITICITÀ DEGLI INTERVENTI

Stefano Giulioli, Coordinatore del servizio "Roxanne" del Comune di Roma

Breve lettura del fenomeno attuale nel territorio romano

Nonostante i cambiamenti con i quali si manifesta il fenomeno prostituzione/tratta sessuale siano stati consistenti e ripetuti già a partire dall'anno 1999, in cui ha iniziato a operare il programma comunale e in cui è iniziata, quindi, una minima fase di osservazione, si vive nell'attualità una modificazione radicale, le cui punte d'iceberg sono visibili su due fronti:

– riduzione degli aspetti "violenti" relativamente alla riduzione in schiavitù nei confronti di donne adulte su strada, seppur risultino aumentati alcuni atteggiamenti di "controllo" (per esempio verso le ragazze provenienti dalla Nigeria); *permane e si acuisce, viceversa, l'aspetto della violenza esercitata in luoghi chiusi;*

– rilevante incremento della prostituzione e della tratta minorile su strada, contro la quale, viceversa, vengono commessi regolarmente e puntualmente reati di violenza – fisica, psicologica, sessuale – e di somministrazione di sostanze stupefacenti, al fine di ridurne ulteriormente le potenzialità di autonomia.

Anche se non è stato ancora scientificamente osservato e, quindi, rilevato adeguatamente un dato credibile rispetto alla prostituzione/tratta esercitata in luoghi chiusi, sono ormai numerose le operazioni di "liberazione" di donne *costrette*, in case, all'esercizio di prestazioni sessuali.

Tramite i servizi di contatto è in corso la sperimentazione di tecniche di approccio e di comunicazione con tale target, per lo più su un primo livello in cui si propone l'attenzione ai rischi sanitari o, qualora vi siano sufficienti dubbi circa l'effettiva appartenenza a circuiti della tratta, tramite l'invio di informazioni inerenti il Numero Verde Nazionale.

Nella cartellina allestita viene allegata la relazione descrittiva del programma comunale sulla tratta, comprensiva dei dati. Qui proveremo a illu-

strare i percorsi di costruzione delle attività, cercando di rappresentare il modello costruito nella città di Roma.

La deliberazione di Consiglio Comunale nr. 27, promossa dalla Commissione delle Elette e adottata l'8 marzo 1999, intendeva realizzare un *sistema di interventi e servizi* fondato sulla convergenza e integrazione di risorse e competenze pubblico/privato (laico e religioso), intese a creare due livelli di interventi:

- analisi e offerta di iniziative tese alla prevenzione/riduzione del danno verso le popolazioni immigrate prostituite su strada;
- individuazione e offerta di protezione/reinserimento sociale (ai sensi dell'art. 18) per donne immigrate vittime di tratta sessuale.

La deliberazione/programma sulla tratta conteneva già in sé i contenuti di valore aggiuntivo, che caratterizzano la rete Roxanne, tramite la espressa dichiarazione di voler *integrare* le risorse esistenti sul territorio in un insieme finalizzato *comunque* a restituire dignità e diritti a quante/i prostituite/i su strada e restituire opportunità di inserimento sociale alle vittime.

La *cultura* del pubblico *sulla tematica* era di fatto arretrata rispetto a quella acquisita nelle esperienze, seppur frammentate e parziali, avviate da qualche tempo nel settore del privato sociale, sia laico che religioso; ma la forte volontà politica (fermamente determinata ad affermare i diritti della *parte lesa* nel traffico di esseri umani) e la complessità delle azioni già realizzate a tutela di categorie di persone in difficoltà (minori, tossicodipendenze, affetti da HIV, detenuti, senza fissa dimora, etc.) nell'amministrazione locale hanno costituito il retroterra necessario a comporre la *strategia e la metodologia* utili a cementare in *rete* il mosaico di interventi ipotizzati e di attori coinvolti nel programma.

La realizzazione degli interventi è stata in parte condizionata, rispetto a quanto pianificato, dai tempi con i quali le risorse finanziarie sono state rese disponibili, ma la logica perseguita ha comunque consentito di procedere all'allestimento *progressivo* dei livelli di intervento/servizio:

- due punti di accoglienza sanitaria, con la RM/B e la RM/D per tutte le persone che si prostituiscono su strada;
- inizialmente tre, in seguito cinque, unità di strada volte al contatto, alla costruzione della relazione umana, alla distribuzione di materiali informativi e di prevenzione, alla segnalazione e all'accompagnamento ai due punti di accoglienza sanitaria;

- inizialmente tre, in seguito un unico sportello di consulenza¹;
- 6 comunità, individuate tra quelle del privato religioso, che già da tempo, in collegamento con le forze di pubblica sicurezza, accoglievano donne fuoriuscite dai circuiti di sfruttamento;
- 4 appartamenti protetti, realizzati con avviso pubblico, organizzati su due livelli: due per immediata accoglienza a breve permanenza, due per la semi autonomia e la finalizzazione del progetto di reinserimento socio lavorativo;
- allestimento della postazione locale del Numero Verde Nazionale;
- allestimento dei progetti di orientamento e di primo inserimento lavorativo, cofinanziati ai sensi dell'art. 18 dalla PdCM, Dipartimento Pari Opportunità;
- avvio dei rapporti con l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, per la formalizzazione degli accordi sulla presentazione delle richieste di permesso di soggiorno;
- avvio dei rapporti con l'OIM per gli eventuali rimpatri protetti, quando spontaneamente richiesti.

È utile sottolineare come oggi il programma sia riconosciuto e inserito nel primo Piano Regolatore del Sociale, adottato il 15 marzo 2004 dal Consiglio Comunale, come prima tappa verso la realizzazione del nuovo modello di *Welfare* previsto dalla legge 328/2000.

A lato degli interventi istituzionali, numerose sono state le iniziative promosse e condotte dal servizio comunale, sia per diffondere la conoscenza del fenomeno della tratta – evidenziandone i significati negativi di segregazione e di lesione dei diritti umani, collegati anche alla lettura della *diversità* come anticamera per la formazione del pregiudizio –, sia per porre attenzione allo sviluppo della solidarietà come valore assoluto, e alla conoscenza delle azioni di recupero e di inclusione in atto. Sono state effettuate collaborazioni esterne finalizzate alla diffusione di informazioni adeguate per gli operatori e, in genere, si è cercato di rappresentare il fenomeno in tutte le sedi, istituzionali e non, a cui si è potuto accedere.

¹ Tale riformulazione dello sportello *Unico* meriterebbe maggiore spazio, avendo costituito un anello di rinforzamento del sistema di confronto tra enti partecipanti alla rete. Operatori di tutte e cinque le unità di strada prestano parte delle attività lavorative in un unico spazio fisico e funzionale.

L'allestimento dei servizi ha richiesto una cura e un'attenzione del *sistema di relazioni*, sempre più arricchito dalla crescita complessiva degli interventi e, quindi, dei partecipanti alla rete.

In tal senso, fondamentale è stato il ruolo assunto dal servizio pubblico che, come cerca di rappresentare il disegno della *Rete Roxanne* – pagina seguente –, costituisce il cuore da cui si dirama il sistema.

Il primo anno, la funzione di regia e di collante della rete è stata resa più semplice dal numero ridotto di partecipanti, seppure la diversità di provenienza formativa e le diverse motivazioni di approccio hanno di fatto comportato la necessità di un assiduo confronto, volto a creare le condizioni di qualità della rete.

La qualità della rete Roxanne

A. *Coesione*: nonostante le diversità di riferimenti culturali-ideologici, sin dall'inizio gli enti partecipanti alla rete hanno cementato la propria *appartenenza* alla rete medesima attraverso l'assunzione primaria della

– condivisione degli obiettivi come elemento comune di trasversalità, in cui il ruolo centrale della donna come protagonista del proprio percorso di inserimento sociale proviene direttamente dalla

– qualità della relazione umana, instaurata sui principi di rispetto e di non giudizio morale, e curata mediante l'attuazione puntuale della

– professionalità integrata (educatori, assistenti sociali, psicologi), con un ruolo fondamentale svolto dalla *mediazione linguistico culturale*.

B. *Adattabilità*: la rete ha affrontato continue modificazioni, sia sul versante propriamente relativo al target, sia ancora dal punto di vista organizzativo-funzionale, ricollocando e ridefinendo i propri sistemi procedurali e le modalità di intervento professionale a seconda dei cambiamenti necessari ai nuovi micro obiettivi assunti; ciò, di fatto, ha prodotto la costruzione di legami significativi con le donne ben oltre la durata del percorso di protezione e l'accoglienza di bisogni spesso collocabili all'esterno dei temi strettamente connessi con i fini istituzionali del servizio.

C. *Disponibilità e motivazione*: ciascuna sezione dei servizi allestiti si è avvalsa di operatori i cui livelli di *dedizione* alle attività è stata sempre sostenuta da forti motivazioni, seppure con diverse origini, rispetto al target e agli obiettivi del programma.

D. *Concorrenza di proposte*: il servizio comunale ha sollecitato continuamente gli enti attuatori a una partecipazione attiva nella costruzione dei servizi, accogliendo o ridefinendo, di volta in volta, le proposte avanzate tramite la *condivisione* delle ragioni sia professionali che di opportunità sulle quali le stesse potevano essere realizzate o meno.

Nella prima fase è stato possibile sviluppare frequenti e periodici momenti di coordinamento, sia interni ai servizi, sia di rete complessiva, e si rimane convinti che è in tale periodo che ha preso forma, attraverso il confronto e la conoscenza comune di posizioni e metodologie diverse, la direzione in positivo del programma comunale.

Il progredire e il moltiplicarsi delle azioni, seppure accresciuto da una sempre maggiore partecipazione, anche da parte di settori del volontariato, ha comportato viceversa l'emersione delle criticità, sulle quali molto si è riflettuto e ancora si dibatte.

Alcune delle criticità appartengono alla complessità della rete e rimangono superabili tramite il rafforzamento degli strumenti di confronto e il riallineamento delle procedure, altre sono di carattere oggettivo e genericamente attribuibili ad altri livelli, *in primis* agli aspetti dell'attuale fase politica ed economica.

Le criticità interne alla rete Roxanne

A. *Comunicazione*: il progressivo incremento dei servizi e delle attività ha di fatto reso meno efficace il sistema di comunicazione che, in precedenza, era assicurato tramite più puntuali e sistematiche riunioni di coordinamento. Nel secondo ciclo di vita del programma comunale, è venuta a mancare la ricchezza iniziale della partecipazione attiva che determinava confronto, scambio e accrescimento complessivo.

B. *Procedure*: tenendo presente che i livelli di intervento del programma sono costruiti su gradini progressivi (oltre che per gli effetti delle difficoltà sopra accennate in merito al sistema di comunicazione), occorre troppo spesso effettuare un riallineamento delle procedure di relazione tra i vari servizi. In tal senso, si pensa di ricostruire un modello/protocollo, in analogia con quanto fatto nel primo anno di vita di Roxanne.

C. *La rete legale e lavorativa*: nonostante la partecipazione attiva di alcune associazioni di legali nella tutela delle donne (a titolo quasi completamen-

te gratuito), è in fase di espansione la necessità di adeguare tali livelli di azione a quelli innescati dalla contrazione generale dell'art. 18 su scala nazionale.

Anche la rete lavoro, assolutamente recettiva nel primo anno di vita del programma, sopravvive oggi grazie all'impegno profuso dagli operatori addetti, grazie a una ricerca *porta a porta*. Nell'anno in corso, in affiancamento al XIV Dipartimento, Roxanne ha partecipato alla presentazione di un Progetto Equal – Pari Opportunità – teso proprio al miglioramento di tale aspetto.

Le criticità esterne alla rete Roxanne

L'attuale livello di applicazione dell'art. 18: dopo il primo impulso successivo all'emanazione del Regolamento di Attuazione del Testo Unico, che ha anche prodotto un'attenzione diffusa ed estesa consentendo la rilevazione dei nodi cruciali per una resa efficace della risorsa di legge, si sono in seguito determinate condizioni sfavorevoli. L'introduzione della legge n. 189/2002, che ha ulteriormente dilatato le procedure per l'acquisizione dei permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale, ha anche definitivamente prodotto un attenuamento degli sforzi intesi a creare:

- un reale coordinamento nazionale degli enti, di fatto in parte assicurato dal privato sociale tramite il gruppo *ad hoc* del CNCA, ma inesistente a livello pubblico; una possibile risposta a tale esigenza potrebbe trovare collocazione nell'iniziativa assunta, nell'anno in corso, dall'Assessorato alle Pari Opportunità della Provincia di Pisa, che ha coinvolto ANCI e UPI con un documento programmatico sull'art. 18;

- uniformità delle procedure di rilascio dei permessi di soggiorno, di fatto assolutamente diversificate tra questura e questura;

- esigibilità del permesso di soggiorno art. 18 privo di denuncia;

- *adeguatezza* dei tempi di rilascio del permesso;

- sistema di relazione con le procure, mai codificato e reso fluente.

L'incidenza transnazionale: appare impossibile proseguire le attività senza porsi domande sulla necessità di attivazione di canali di prevenzione e comunicazione con i paesi di provenienza delle donne. I rischi conseguenti alla mancata considerazione delle situazioni locali di deprivazione che permettono la manifestazione dei fenomeni di schiavitù, l'unicità e l'isolamento del

modello italiano all'interno dell'Europa, la consistenza della crisi economica in atto, potrebbero condurre l'esperienza dell'art. 18 al fallimento in tempi anche brevi.

I finanziamenti: la città di Roma ha effettuato una scelta che, pur nelle difficoltà finanziarie attuali, ha consentito ampi margini di autonomia rispetto ai finanziamenti statali, la cui riduzione e crescente frammentazione incide comunque nel sistema complessivo dei progetti allestiti, dovendo spesso le varie iniziative intervenire a sostegno di altre, per le ovvie necessità relative sia alla sicurezza, sia ancora ai margini operativi reali.

Il ruolo del Numero Verde Nazionale: si ha l'impressione che, pur avendo ricevuto continuità e usufruito di iniziative di sensibilizzazione nazionale e locale (Roma ha effettuato una campagna di pubblicizzazione complessa e distribuita in un arco temporale di un anno), l'assenza delle forme di coordinamento tra sociale e sicurezza, la scarsa possibilità di comunicazione e scambio tra progetti a livello nazionale, nonché le finalità del N.V.N. di lettore e osservatore *privilegiato* dell'art. 18 siano ancora sottodimensionate rispetto alle potenzialità.

MAI OLTRE LE PERSONE. L'ESPERIENZA DI VENEZIA
*Claudio Donadel, Coordinatore ufficio protezione sociale dell'Assessorato
alle Politiche Sociali del Comune di Venezia*

Dal 1995 la Municipalità di Venezia è impegnata in attività di sostegno a donne e minori vittime di sfruttamento a fini sessuali, inizialmente con progetti sperimentali, dal '97 in poi con un Servizio istituito presso l'Assessorato alle Politiche Sociali di tale Amministrazione composto da due unità operative complesse: l'Ufficio Protezione Sociale e l'Unità di Strada.

In questi anni, come in molte altre realtà territoriali italiane, sono state sperimentate pratiche, sono stati messi in campo interventi complessi ed integrati, soprattutto laddove ci sia stata un'assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni comunali verso il fenomeno della prostituzione e in particolare di quella connessa alla tratta. È di questo fenomeno che dobbiamo parlare, di quel segmento della prostituzione legata alla tratta e al traffico di esseri umani. Da sempre gli interventi da noi realizzati in questo settore mettono al centro le persone facendo particolare attenzione al rapporto tra persona e diritti negati. Mi voglio ricollegare all'intervento fatto questa mattina da Mancini, che, anch'io, non ritengo pessimista, bensì un'analisi profonda in grado di restituirci utili elementi per meglio capire il contesto nel quale ci muoviamo e operiamo. Tutti noi abbiamo la consapevolezza di fronteggiare fenomeni sociali complessi e transnazionali. Queste caratteristiche fanno sì che a livello locale questi siano vissuti con forti frustrazioni, infatti, per quanto ci si prodighi e s'investa, nulla sembra condizionarli e scalfirli. Niente di più errato: è possibile intervenire localmente in maniera efficace anche su fenomeni sociali complessi e transnazionali qualora, al centro delle nostre operatività, siano posti i fenomeni stessi nel loro rapporto con la comunità locale e la tutela dei diritti di tutte le soggettività direttamente o indirettamente coinvolte. Questo approccio dovrebbe rappresentare l'orientamento per qualsiasi politica che intenda affrontare fenomeni sociali come la tratta e il traffico di esseri umani che si alimentano attraverso lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo e si basano sull'esito degli attuali proces-

si della globalizzazione. In questo momento tratta e traffico di esseri umani sono fenomeni che meglio di altri riescono ad esemplificare l'assunto di base su cui si fonda la moderna globalizzazione: lo sfruttamento dell'uomo a favore della pura economia.

È all'interno di questo scenario che va inquadrato lo zoning. Ogni volta che si parla di zoning noi venivamo identificati come quelli che vogliono creare recinti legalizzati per chi si prostituisce. Lo zoning non è questo, esso è un dispositivo rivolto alla prostituzione di strada ed è parte integrante degli interventi di comunità finalizzati alla mediazione dei conflitti tra chi si prostituisce e cittadinanza. Questi interventi, assieme alle politiche di accoglienza e di comunità volte a favorire la fuoriuscita di quanti intendono uscire dalle condizioni di sfruttamento, e agli interventi di riduzione del danno volti a tutelare il diritto alla salute di chi si prostituisce, rappresentano il modello di politiche territoriali applicate a Venezia, rivolte al fenomeno della prostituzione migrante e al contrasto alla tratta e allo sfruttamento. Lo zoning fuori da questo sistema perderebbe qualsiasi efficacia; a Venezia inoltre una sua assenza significherebbe rinunciare a quell'assunzione di responsabilità di una comunità locale, e in questo caso di un'amministrazione pubblica, che vuole essere soggetto attivo rispetto a ciò che accade nel proprio territorio. Per quanto riguarda la prostituzione di strada lo zoning, che letteralmente significa zonizzazione, di fatto esiste già in qualsiasi città e territorio d'Italia, la questione è che dobbiamo decidere se vogliamo subirla, lasciare che sia determinata e gestita dalle organizzazioni criminali ed essere chiamati ad intervenire solamente nelle fasi acute del conflitto tra cittadinanza e prostitute di strada, oppure se vogliamo esserci ed intervenire per limitare i danni, sia di quanti si prostituiscono, sia alla cittadinanza. I conflitti tra persone che si prostituiscono e cittadinanza, qualora si acutizzano, diventano portatori di richieste e risposte esclusivamente repressive e discriminatrici che colpiscono le persone meno tutelate. Prevenire il conflitto o le fasi acute di questo significa contribuire a considerarlo in un contesto di tolleranza, dove i soggetti portatori di istanze e bisogni diversificati possano avere spazi e luoghi di mediazione per far valere le proprie idee e incontrare quelle degli altri. Nello specifico della prostituzione migrante, significa evitare di perseguire e discriminare persone che sono state costrette o hanno fatto scelte diverse dalle nostre.

Lo zoning, in quanto individuazione di aree a basso conflitto tra cittadini e prostitute di strada, non ha nulla a che vedere con i quartieri a luci ros-

se: esso è un intervento di riduzione del danno nei confronti della prostituzione migrante e non una delimitazione di zone per i mercati della prostituzione; inoltre le aree individuate non sono fisse, ma cambiano a seconda della trasformazione della città. Zoning significa pensare la città nel suo rapporto con la prostituzione di strada. Urbanistica, viabilità, arredo urbano, traffico sono elementi della continua trasformazione a cui è soggetto il mercato della prostituzione di strada e, direttamente o indirettamente, delle ricadute che queste trasformazioni hanno sui luoghi e sulla vita della città.

A questo punto vorrei sottolineare alcune questioni a mio avviso importanti per non continuare a parlarci addosso. Prima questione. È mia convinzione che in materia di lotta alla tratta e sostegno alle vittime in Italia siano state fatte cose a dir poco eccellenti. Siamo stati veramente bravi, siamo riusciti, ad esempio, a differenza di altri paesi, a mettere al centro dei nostri interventi le persone vittime di tratta, abbiamo saputo creare una rete sociale che copre tutto il territorio italiano: unica per le sinergie di collaborazione tra pubblico, privato sociale, volontariato e per le pluralità di interventi a 360 gradi rispetto al fenomeno della prostituzione migrante e della tratta. Ma dobbiamo anche prendere coscienza che, ad oggi, tutto questo non è più sufficiente perché tratta e traffico di esseri umani sono in continuo cambiamento e mai come in questo periodo stanno attraversando una profonda trasformazione strutturale. Faccio un esempio: in questi anni è stato fatto un ottimo lavoro con gli interventi di riduzione del danno, siamo presenti con le unità mobili nel mercato della prostituzione di strada, ma ormai sappiamo che il fenomeno della prostituzione migrante connesso alle reti criminali provenienti dall'est Europa non si sviluppa più esclusivamente nelle strade, ma anche nel mercato della prostituzione negli appartamenti e nei locali. In questi segmenti del mercato l'azione sociale è carente, non solo non ci siamo come presenza, ma non li conosciamo: non sappiamo, ad esempio, se all'interno di quei mercati esiste lo sfruttamento o se invece, come vuole la maggior parte dei luoghi comuni, la prostituzione al chiuso vede impiegate esclusivamente donne libere, autodeterminate e non produce quelle forme di sfruttamento e di violenza che caratterizzano la strada.

Io non credo che tale visione sia corretta, la presenza delle stesse reti criminali fa pensare a tutt'altro, ma d'altra parte noi stessi non dobbiamo cadere in luoghi comuni opposti a quelli assegnati alla prostituzione al chiuso e ritenere che la prostituzione di strada sia esclusivamente sfruttamento, coercizione o schiavitù. L'attenzione su queste questioni deve essere massima,

soprattutto per coloro che devono tradurre operativamente nei propri territori interventi volti a restituire i diritti negati a molte persone che spesso incontriamo nel fenomeno della prostituzione migrante.

Massima attenzione, quindi, perché più che di prostituzione bisognerebbe parlare di prostituzioni, o percorsi prostituzionali, dove i confini tra sfruttamento subito e causato, libera scelta e scelta per necessità, consapevolezza e inganno, si sovrappongono e possono essere presenti contemporaneamente nelle medesime persone. Se questo da una parte aumenta la complessità del fenomeno, dall'altra ci deve consentire di evitare semplificazioni e riduzionismi, passare da quella visione salvifica del "fare", che molto permea la nostra operatività, ad uno stare sul fenomeno per conoscere e poter riflettere sulle proprie operatività.

Un'altra questione, molto delicata, riguarda le trasformazioni avvenute all'interno della prostituzione migrante, del fenomeno della tratta e dello stesso sfruttamento. Se noi consideriamo l'est Europa, una delle aree di provenienza più importanti rispetto al fenomeno della prostituzione migrante presente in Italia, è sotto gli occhi di tutti che sono cambiate le soggettività, esse provengono da più e diversi paesi, sono cambiate le modalità di reclutamento e di sfruttamento, sono cambiate le strategie stesse delle reti criminali. Siamo passati dal sistema del controllo diretto sulla persona, tipica delle prime organizzazioni criminali albanesi, a dei sistemi di controllo indiretto, che spesso prevedono sfruttamenti più di tipo economico sui servizi e sulla logistica che sulla persona. Tali cambiamenti sembrano essere dovuti al fatto che ormai le reti dedite allo sfruttamento della prostituzione operano su più ambiti del business del crimine. Tutto questo ha portato alla costituzione di gruppi multietnici in strada, al coinvolgimento di molte di queste donne nella rete criminale, dove esse stesse, pur in situazioni di sfruttamento, diventano sfruttatrici all'interno del proprio gruppo, assumendo funzioni come il reclutamento e il controllo fino a prima assolti da soggetti che non si prostituivano. Insomma siamo di fronte a trasformazioni strutturali che cambiano lo scenario, le attuali categorie interpretative non sono più sufficienti ad inquadrare il fenomeno e di conseguenza sono messe in crisi le attuali operatività.

Vorrei riprendere quanto precedentemente esposto da Mancini: "il contrario della globalizzazione è la giustizia". Sono d'accordo con questa affermazione, anzi ritengo che su questa contrapposizione e sul primato della giustizia noi tutti dovremmo orientarci se vogliamo continuare a tenere al

centro la questione dei diritti, dei diritti di tutti, soprattutto di chi non li ha perché è in situazione di sfruttamento. Ma se è vero quello che Mancini sosteneva, che noi dobbiamo combattere questa visione economicistica, che utilizza le persone come delle pure merci, come ben evidenzia il mercato della prostituzione migrante, bisogna nello stesso momento riconoscere che l'altro è e può essere diverso da noi. Occorre, cioè pensare che molte delle persone coinvolte nella prostituzione migrante, oltre a essere soggetti di diritto negato vivendo in condizioni di sfruttamento e coercizione, possono essere persone con visioni diverse dalle nostre e portatrici di istanze che, nella loro prospettiva di vita, possano prevedere periodi più o meno brevi di attività prostituzionale atti a risolvere i propri problemi economici e sociali.

Quindi, restituire i diritti significa anche restituire il diritto di prostituirsi?

È questo un problema che ci dobbiamo porre, anche nell'ottica delle attuali difficoltà di applicazione dell'articolo 18. Se le difficoltà da una parte sono sempre le stesse, ora si aggiungono altri ostacoli come quelli causati dalle Procure che stanno facendo difficoltà nel rilasciare i nulla osta. A Venezia, ad esempio, la Procura ha aumentato la burocrazia, il nulla osta viene rilasciato, ma a doppia firma: quella del PM responsabile dell'istruttoria e quella del Procuratore Capo. A Treviso abbiamo invece incontrato il primo giudice che ha rifiutato 2 nulla osta articolo 18 fornendo come motivazione scritta la non sussistenza del requisito dell'attualità del pericolo, perché gli sfruttatori erano già in carcere. Da notare che i nulla osta richiesti erano per donne che avevano denunciato e fatto realizzare alle forze dell'ordine un'importantissima operazione nell'ambito dello sfruttamento al chiuso e sulla strada che coinvolgeva decine di persone tra italiani e stranieri, di cui solo una parte erano stati arrestati. In ogni modo, questa è stata la motivazione ufficiale, quella sottobanco, ma forse più aderente alla realtà, è che tra i magistrati della Procura di Treviso sembra essersi radicata la convinzione che ci sia un eccesso d'abuso nell'applicazione dell'articolo 18.

Se tutto questo è facilmente rilevabile in molte parti d'Italia, dall'altra è altrettanto vero che sono le stesse persone che si prostituiscono a non accettare i programmi di protezione sociale e questo perché molte ragazze sono coinvolte nella prostituzione in situazione temporanea, con un progetto migratorio transitorio, spesso ripetuto nel tempo, il cui unico obiettivo è di produrre economie veloci, che solo il mercato della prostituzione può offrire. Non accettano l'articolo 18, preferiscono un rientro nel loro paese per ri-

tornare con nuovi contratti di sfruttamento, perché solo così pensano gli venga offerta la possibilità di realizzare qualcosa. L'articolo 18 offre, invece, un progetto migratorio stabile che prevede un anno di lavoro con i servizi sociali e una possibilità di lavoro con guadagni, quando va bene, di 800 euro al mese. Se noi non teniamo presenti questi aspetti, ecco che saltiamo le persone, i bisogni che le spingono ad emigrare e a collocarsi nel mercato della prostituzione. Ancora una volta rischiamo di costruire prassi e operatività a partire da noi stessi e non teniamo presente chi è l'altro, di cosa è portatore. È su questi aspetti che occorre lavorare se non vogliamo essere inadeguati e soprattutto superati dagli eventi.

Per concludere e per evitare di andare oltre le persone in carne e ossa, sostengo che ciò che fin qui è stato fatto non è più sufficiente, occorre potenziarlo e rafforzarlo, occorre soprattutto che i nostri interventi locali siano inseriti all'interno di politiche nazionali e transnazionali. L'aiuto alle persone vittime di tratta, non può prescindere da politiche d'accoglienza capaci di interagire con le persone reali, spesso portatrici di bisogni e desideri diversi da quelli che siamo soliti assegnare loro.

LE DINAMICHE DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE LA SITUAZIONE NEI PAESI DI ORIGINE

Sr. Eugenia Bonetti Responsabile Settore "Tratta" USMI Nazionale - Roma

Introduzione

Mentre ringrazio gli organizzatori per l'invito di condividere la mia esperienza in questo Convegno, confesso che mi è stato difficile trovare qualche elemento nuovo ed interessante da comunicare ad un gruppo di persone che da anni lavora con passione e competenza nel settore dello sfruttamento della donna immigrata e costretta a vendere nel nostro paese il suo corpo come oggetto di piacere e fonte di guadagno.

Le mie due recenti visite in Nigeria ed in Romania, nell'ambito di corsi di formazione per gruppi di religiose, mi hanno però offerto nuovi elementi che desidero condividere.

Il fenomeno dello sfruttamento sessuale

È a tutti ben noto che la prostituzione forzata di tante giovani donne è ormai diventato un vero business che coinvolge tutti i paesi del nostro pianeta, siano essi paesi di origine, transito o destinazione. Nell'ultimo rapporto mondiale del giugno 2004 sullo sfruttamento sessuale si parla di 4 milioni di donne trafficate per il sesso a pagamento.

Molti sono i fattori che spingono tante donne a lasciare i loro paesi e le loro famiglie per approdare nella "terra promessa" e cercare un futuro migliore di benessere e prosperità.

Tra i fattori più evidenti possiamo catalogare prima di tutto l'estrema povertà di tante donne e il loro desiderio di emancipazione ed evasione da una realtà di sottomissione e di inferiorità. Rischiano quindi il tutto, la loro stessa vita, dignità e identità per accedere ad uno stile di vita europeo. Questo è ciò che viene proposto a loro dai nostri mass media e questo è il sogno che

ogni giovane si porta in cuore. Molte sanno ciò che comporta il venire in Europa per fare fortuna, ma non trovando in loco altre opportunità accettano il rischio nella speranza di poterne uscire illese e nello stesso tempo essere di aiuto alla famiglia.

La carenza di formazione scolastica e di opportunità di un lavoro redditizio è un altro grave fattore che favorisce lo sfruttamento sessuale specie per le donne africane. L'esempio poi di tante donne che ritornano in patria con parecchie ricchezze, che sono ostentate con orgoglio, sono un forte invito ad imitarne l'avventura.

Molte giovani sia africane sia dell'Est Europeo hanno grosse carenze familiari alle spalle quindi più facilmente preda di trafficanti e sfruttatori. Dalla Nigeria arrivano ragazze semi analfabete, perciò vulnerabili e facilmente adescate.

In Nigeria

Ci sono delle differenze tra i paesi d'Africa e quelli dei paesi dell'Est Europeo. La gestione dello sfruttamento della donna nigeriana è ancora in mano alle donne, che adescano le giovani in patria e poi le assoggettano e controllano una volta giunte nel paese di destinazione. Gli uomini invece fanno quasi sempre da fattorini che trasportano la "merce" da un paese all'altro.

Conosciamo tutti i nuovi percorsi ed i grossi rischi del viaggio attraverso il deserto del Sahara con i lunghi mesi di permanenza, gravidanze indesiderate, bimbi nati nel deserto senza documenti, traversate del mare su imbarcazioni di fortuna per approdare sulle coste della Spagna per poi raggiungere l'Italia.

In Nigeria sono ancora usati con molta forza i riti *voodoo* che esercitano sulle vittime una vera e propria violenza psicologica, mentre per l'Europa dell'Est si gioca molto di più sulla forza affettiva e sulla violenza fisica. Per le nigeriane i 50-60.000 euro di debito contratto con le organizzazioni criminali per venire in Italia si giocano su questi riti di magia nera fatti davanti allo stregone, mentre sono le donne le *maman* che gestiscono la situazione senza che nulla scappi di mano.

In Romania

In questo momento la Romania è uno dei paesi dell'Est più a rischio per l'importazione di giovani donne. Il mercato di queste giovani è in mano a bande di micro criminalità maschile di rumeni ed albanesi che comperano e vendono le loro vittime a piacimento. Molte di loro sono minorenni e con facilità vengono riciclate o sostituite sulle strade, specie dopo le famose "retate" della polizia. In questo periodo c'è più facilità di ottenere visti d'ingresso in Italia di tre mesi per turismo; ci sono viaggi organizzati con pulmini tutte le settimane e molti connazionali fanno da copertura in questo mercato.

Oltre alla povertà ancora molto visibile nei paesi rurali della Romania che si stanno letteralmente spopolando di forze giovani, lasciando solo bimbi e anziani, ho notato due realtà interessanti e degne di essere menzionate. La prima è la presenza di migliaia di piccoli imprenditori italiani che vanno ad investire in Romania dove la mano d'opera costa pochissimo. Gli italiani fanno da pendolari da lunedì a venerdì e molti di loro hanno moglie e figli in Italia, e un'altra donna a piacimento in Romania.

In Romania poi esistono ancora diverse istituzioni per bimbi abbandonati o figli di famiglie povere, chiamati "Camin". In queste case, che ospitano anche 300 o 400 bambini, le ragazze al giungere dei 18 anni vengono lasciate sole sulla strada nella speranza che possano ritrovare le proprie famiglie che, del resto, per la maggioranza, non hanno mai conosciuto. Molte ragazzine inesperte e vulnerabili, senza famiglia o appoggio, una volta lasciate in libertà sono facilmente prese nelle maglie dei trafficanti. E questa è una grossa emergenza sia per le poche ONG che operano sul territorio, sia per le religiose che stanno prendendo atto di questa triste realtà.

Alcune considerazioni e proposte

Sviluppo: se non si offrono opportunità di scuola e di lavoro, e non si investe sulla prevenzione nei paesi di origine, i nostri sforzi di recupero risultano vani.

Pressione sui governi: è importantissimo fare pressione sui governi, non solo perché si facciano leggi adeguate contro trafficanti e sfruttatori affinché i loro paesi siano riconosciuti tali dall'ONU, bensì le leggi devono essere applicate convenientemente. In Nigeria a luglio 2003 è stata approvata una

legge che punisce con l'ergastolo i trafficanti di esseri umani, ma in pratica questi signori e *madams* non sono nemmeno arrestati, giustiziati e condannati. La corruzione è ancora molto praticata dagli sfruttatori e le ritorsioni sulle famiglie di chi si permette di denunciare è una realtà che ben conosciamo.

Il problema delle famiglie in patria: non mi consta che le famiglie siano sempre coinvolte o a conoscenza di ciò che le loro figlie vengono a fare in Italia, altrimenti le ragazze non avrebbero vergogna di rivelare ciò che fanno sulla strada. Perché non vogliono che la famiglia sappia? Chi non ha visto le loro crisi di disperazione nel caso in cui la famiglia venisse a sapere della loro reale situazione in Italia? Con quanta delicatezza bisogna trattare queste realtà. Chi di noi non ha assistito alle lotte scatenate nelle nostre comunità magari per una parola rinfacciata: tu sei una puttana?

Protezione delle famiglie: una delle esigenze emerse con le denunce di tante ragazze è quella della sicurezza e protezione delle famiglie in patria. Grazie alla collaborazione che abbiamo con le suore a Benin City, che lavorano con due avvocati molto ben motivati e preparati riusciamo a rintracciare le famiglie, sensibilizzarle al problema ed aiutarle nella collaborazione contro le rappresaglie dei trafficanti e delle *maman*. Questo è un lavoro prezioso, ma assai delicato. Come primo approccio nessuno dei familiari accetta di conoscere la persona in merito, ma poi vanno in ufficio dalla suora per chiedere informazione e rivelare tutta la verità. Anche loro sono pieni di paura perché sanno che i trafficanti sono potenti e che con i soldi riescono persino a corrompere i funzionari *dell'Anti trafficking Unit* costituito appositamente a Benin City.

La denuncia degli sfruttatori: tutte le ragazze hanno il terrore di dover denunciare per ottenere i benefici della nostra legislazione, perché sanno i rischi che corrono loro personalmente e soprattutto la loro famiglia. Le nigeriane dicono subito che non hanno sfruttatori e che sono venute da sole mentre per le ragazze dell'Est sembra ci sia un consenso con gli sfruttatori causato da una percentuale dei proventi lasciati alla vittima. Molte volte gli sfruttatori sono membri della famiglia e questo appesantisce ancora di più la situazione della denuncia, e a volte la rende impossibile. In questi casi il percorso sociale senza denuncia per applicare l'art. 18 e ottenere i documenti sarebbe l'unica soluzione.

Le espulsione: qui siamo di fronte a vere tragedie perché oggi giorno le leggi emanate vengono interpretate ad arbitrio, e quasi sempre a scapito del-

le persone più deboli e senza tutela. Sappiamo tutti che le ragazze quando sono prese dalla polizia danno nomi e dati falsi nella speranza di non essere riconosciute e rimpatriate. Nessuno vuole ritornare a casa a mani vuote e con il marchio del fallimento di un progetto migratorio. Grosso ostacolo questo anche per i nostri progetti di reintegrazione sociale giacché le espulsioni retroattive hanno valore giuridico ed è sempre più difficile cancellarle. Le espulsioni che le ragazze prendono sono infatti un grosso problema anche per chi fa denuncia e, a volte, persino per chi è già in possesso del permesso di soggiorno e viene rilevata una espulsione anteriore. Ho incontrato a Ponte Galeria ragazze in possesso di permesso di soggiorno e rimpatriate a causa di espulsioni precedenti l'emissione dei documenti.

Rimpatri: non servono i nostri rimpatri di massa se non si offrono opportunità e programmi di reintegrazione e formazione una volta rientrate in patria. Le ragazze dell'Est vanno e vengono con molta facilità. Molte di loro ritornano più volte al CPT di Ponte Galeria. Nemmeno le denunce fatte servono per evitare i rimpatri per alcune di loro. Per le ragazze nigeriane il ritornare in patria è sempre un dramma, ben sapendo di dover affrontare l'umiliazione del rifiuto da parte della famiglia e della società.

Avvocati: c'è un grande bisogno di poter avere un'associazione di avvocati volontari che ci aiutino a capire certe situazioni e a non demordere quando ci vanno di mezzo i diritti umani della persona. Questo sarebbe importantissimo anche nei paesi di origine a difesa e protezione delle famiglie contro rappresaglie.

Centri di accoglienza in Nigeria: in Nigeria ci sono alcune strutture sovvenzionate da Enti Governativi di alcuni paesi di destinazione e gestiti da ONG dove le ragazze potrebbero andare per essere aiutate una volta rimpatriate. Purtroppo si nota come le ragazze non hanno più nessuna fiducia nelle istituzioni governative e nelle ONG, mentre hanno ancora rispetto e stima per le suore che hanno conosciuto nelle scuole e nelle parrocchie. In Nigeria la presenza delle suore avrebbe ancora un ottimo impatto sia sulle ragazze che sulle famiglie. Ma le suore non hanno sovvenzioni e non hanno strutture. Bisognerebbe lavorare insieme, tra organizzazioni laiche e religiose, per raggiungere lo scopo. Insieme si potrebbe fare molto, ma bisogna spogliarci delle nostre sicurezze e del nostro prestigio per avere un unico obiettivo: quello di aiutare donne in difficoltà.

L'esperienza delle religiose a Bucarest per le ragazze del Camin

Il problema emerso per le ragazze rumene che devono lasciare l'istituto governativo, così detto "Camin", per il raggiungimento dei 18 anni di età, è una grossa sfida ed emergenza a cui alcune religiose in Romania hanno saputo dare attenzione in questi ultimi tempi. Da oltre 5 anni le Suore della Carità di S. Giovanna Antida a Bucarest sono coinvolte in questo settore. Esse accolgono in piccoli appartamenti queste giovani trovate nei parchi dopo la loro uscita dall'istituto aiutandole nel loro recupero psicologico e sociale, nella ricerca della famiglia e nell'inserimento lavorativo. Queste giovani vengono così tolte dall'occasione di essere trafficate per poi essere usate sulle nostre strade. Ci auguriamo che altre congregazioni, parrocchie e ONG si possano attivare per far fronte a questa nuova emergenza, anche se ben conosciamo il bisogno di strutture adatte e fondi per un servizio più adeguato.

Corsi di formazione delle religiose nei paesi di origine

Un'ultima parola per questa importante e coraggiosa iniziativa che ha coinvolto varie entità. Il 17 Giugno 2004, presso la Pontificia Università Gregoriana, in un Convegno dal titolo *"Una chiamata all'azione – Uniti nella lotta contro la tratta di esseri umani"*, organizzato dall'Ambasciata USA presso la Santa Sede, si è conclusa la prima fase di un progetto mirato alla formazione di 80-100 religiose di diversi Paesi, già attive nel settore o desiderose di impegnarsi nel contrasto alla tratta di esseri umani, specie di donne e minori, per varie forme di sfruttamento.

Il corso di formazione per religiose era stato il frutto di un'intuizione lungimirante e coraggiosa dello stesso Ambasciatore, Mr. J. Nicholson, che aveva intravisto nella vita religiosa femminile una grande risorsa per un effettivo lavoro di rete per il contrasto di una delle più aberranti ed umilianti forme di schiavitù del nostro tempo. Il progetto è stato finanziato dagli USA e programmato dall'OIM con la collaborazione dell'UISG e USMI.

La prima fase di questo corso si è svolta da gennaio a fine maggio 2004 con quattro corsi di formazione: Roma, Albania, Nigeria e Romania, con la partecipazione di 87 religiose. I corsi hanno avuto la durata di sei giorni interi per i corsi residenziali dei paesi di origine, mentre per l'Italia il corso è stato di dieci giorni.

L'esperienza è stata molto positiva ed assai apprezzata dalle partecipanti. Nel prossimo anno si terranno corsi di valutazione nei medesimi paesi della durata di tre-quattro giorni ciascuno a secondo delle necessità.

Conclusione

Lavoro in rete: la nostra grande ricchezza e forza è la rete di presenze nel mondo intero di comunità religiose femminili che già operano nelle parrocchie, nelle scuole e con i gruppi giovanili, specie a contatto con famiglie e con le giovani che possono essere potenziali vittime. Il nostro servizio a favore della donna potrebbe avere l'importante ruolo di informare, formare ed educare ad un corretto uso della propria dignità e responsabilità per evitare di trovarsi travolte da una moderna forma di schiavitù. È però necessario lavorare insieme con tutte le forze che operano sia nei paesi di origine, sia nei paesi di destinazione. Il mio vuole essere un appello alla maggior collaborazione tra tutte le varie organizzazioni, religiose comprese: lavoriamo insieme e lasciamo che ciascun gruppo offra la ricchezza della propria specificità. Non abbiamo paura di offrire lo specifico della nostra identità oppure di perdere i nostri privilegi, puntiamo solo sul vero bene di queste giovani più volte vendute e comperate per interessi umani; che almeno le nostre organizzazioni non ripetano lo stesso sbaglio con il medesimo rischio.

PORRE AL CENTRO I DIRITTI UMANI,
UN APPROCCIO EUROPEO

*Isabella Orfano, componente del Gruppo di esperti sulla tratta degli
esseri umani nominato dalla Commissione europea*

Ringrazio a nome del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani nominato dalla Commissione europea gli organizzatori del convegno per l'invito e per l'opportunità di presentare il lavoro che stiamo portando avanti da tempo.

Il Gruppo, nominato dalla Commissione europea lo scorso anno, è costituito da 20 persone provenienti da paesi diversi dell'Europa allargata, tra cui tre italiani, particolarità che sottolinea l'esperienza e le competenze che l'Italia ha acquisito nell'ambito dell'assistenza alle vittime e della lotta alla tratta. Si tratta di un Gruppo composto da persone con esperienze professionali molto distinte, elemento che ha caratterizzato e reso più ricco il lavoro che in questi giorni stiamo finalizzando. Voglio inoltre sottolineare che il Gruppo è la concretizzazione di una raccomandazione della Commissione contenuta nella dichiarazione di Bruxelles, prodotto finale della *Conferenza sulla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani – Una sfida globale per il XXI secolo*, tenutasi a Bruxelles nel settembre 2002.

Il mandato del Gruppo è di presentare, su sua iniziativa e su richiesta della Commissione europea, pareri o relazioni su questioni inerenti alla tratta, tenendo in debito conto le raccomandazioni contenute nella dichiarazione di Bruxelles. Dalla fine del settembre 2003 a oggi, sono stati formulati tre pareri. Il primo, presentato nel marzo di quest'anno, concerne il cosiddetto periodo di riflessione e il permesso di soggiorno per le vittime della tratta degli esseri umani. Nel redigere tale parere ci si è ampiamente ispirati al modello italiano, basato sull'art. 18, sottolineando in particolare che le persone trafficate, indipendentemente dalla loro volontà o capacità di collaborare con le autorità competenti, devono avere diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari ed avere accesso ad una serie di misure di assistenza. Purtroppo, di recente, è stata emanata una direttiva che va esattamente nella direzione opposta. Infatti, in base alla direttiva del Consiglio riguar-

dante 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, il permesso di soggiorno deve essere concesso soltanto alle persone che collaborano nell'ambito di procedimenti giudiziari. La stessa direttiva però è innovativa rispetto alle misure di assistenza da garantire alle vittime che, tra l'altro, rappresentano già una routine nel nostro paese, ma non nel resto dell'Unione. Altri due pareri verranno presentati nei prossimi giorni, uno riguarderà le misure contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani per l'istituzione di un sistema di monitoraggio, l'altro l'elaborazione di un nuovo programma multi-annuale per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (programma Tampere II).

Il prodotto principale del lavoro svolto fin qui dal Gruppo è però il rapporto su cui vorrei richiamare oggi la vostra attenzione. Tale rapporto contiene una serie di indicazioni rivolte alla Commissione e agli Stati membri per elaborare e implementare politiche e misure atte a rafforzare la lotta alla tratta e i sistemi di protezione delle persone trafficate in Europa, nel rispetto dei loro diritti umani. Il rapporto è suddiviso in tre grandi aree relative alla prevenzione, alla assistenza e alla protezione delle vittime e alle strategie di contrasto. L'importanza di alcune tematiche trasversali, in particolare la necessità di adottare un approccio di tutela dei diritti umani e dei diritti specifici dei minori, è stata sottolineata in una sezione a parte ma essa è anche evidenziata in tutto il rapporto.

La nostra intenzione non era di redigere un'enciclopedia sulla tratta di esseri umani ma, piuttosto, di identificare alcune tematiche principali ed individuare alcune priorità su cui concentrare la nostra attenzione relativamente ai vuoti normativi e operativi che esistono in Europa. Abbiamo quindi elaborato una serie di proposte concrete e di raccomandazioni dirette specificatamente alla Commissione e agli Stati membri, ma anche a tutti quegli attori che a vario titolo si occupano di tratta e di persone trafficate.

La versione definitiva del rapporto verrà elaborata e consegnata alla Commissione a dicembre. Prima di arrivare alla consegna ufficiale al Commissario Frattini, il Gruppo ha deciso di consultare gli addetti ai lavori e la società civile, rendendo accessibile la bozza del rapporto sul sito della Commissione e organizzando un seminario consultativo che si terrà il 26 di ottobre a Bruxelles nell'ambito del Forum europeo per la prevenzione del crimine organizzato. Ciò ci permetterà di confrontarci con persone che quotidiana-

mente lavorano in questo campo e di finalizzare ulteriormente il lavoro accogliendo commenti e suggerimenti che da più parti possono giungere. A tal proposito, vi invito a scaricare il rapporto dal sito della Commissione europea e, nel caso non possiate venire a Bruxelles, di inviare i vostri commenti attraverso l'indirizzo di posta elettronica apposito che troverete sul sito.

Per ovvie ragioni di spazio e di tempo non posso qui soffermarmi su tutti le tematiche trattate dal rapporto, vorrei però brevemente indicare gli elementi che il Gruppo ritiene essere fondamentali.

Il rapporto non prende in considerazione solamente la tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale, ma tutte le tipologie di sfruttamento, ed invita la Commissione a concentrare i propri sforzi per studiare ed analizzare i vari ambiti in cui il fenomeno ha luogo per poi poter approntare politiche e misure adeguate per contrastare la tratta e fornire aiuto alle vittime.

Spesso, in occasione di convegni e documenti istituzionali non si sottolinea l'importanza di rispettare i diritti umani delle persone trafficate, o di adottare un approccio olistico o integrato. Purtroppo non altrettanto spesso non viene specificato come si traducano dal punto di vista pratico tali principi che, alla fine, vengono utilizzati come meri slogan fini a se stessi. Il Gruppo di esperti, invece, ha voluto invertire tale tendenza e sostanziare i principi espressi attraverso la specificazione di pratiche e di raccomandazioni atte a rispettare i diritti umani delle persone trafficate a partire dalla consapevolezza che la tratta è sì una causa, ma è anche una conseguenza della violazione dei diritti umani.

Adottare un approccio basato sui diritti umani significa opporsi alla strumentalizzazione della vittima, significa, ad esempio, continuare a sollecitare la Commissione europea e gli Stati membri a concedere permessi di soggiorno anche a coloro che non sono in grado o, per vari motivi, non vogliono testimoniare. Significa chiedere agli Stati di osservare la normativa internazionale sui diritti umani soddisfacendo quindi gli obblighi a cui devono adempiere in base alle convenzioni stipulate. Nella realtà dei fatti, purtroppo, ciò non sempre avviene. Rispettare i diritti umani delle persone trafficate significa adottare il principio di non discriminazione, adoperare una prospettiva di genere ed etnica, mettere la persona al centro di qualsiasi intervento e non il nostro sistema di riferimento culturale o operativo, far partecipare ai processi attivati la società civile, stabilire una serie di standard di tutela dei diritti umani e richiedere che essi vengano rispettati da parte di tutti gli attori, *in primis* da quelli istituzionali.

Il Gruppo di esperti ritiene altrettanto fondamentale l'utilizzo del cosiddetto approccio olistico e integrato. Tale approccio si fonda sulla cooperazione e sul coordinamento multidisciplinare fra tutti gli attori che a vario titolo si occupano di tratta, comprese le forze dell'ordine, le ONG, le organizzazioni del lavoro e altri attori della società civile.

In linea con tali proposte, il Gruppo raccomanda la costituzione di un cosiddetto Sistema Nazionale dei Referral (SNR), ovvero di una struttura di coordinamento nazionale che, tra gli altri, abbia il compito di assicurare una corretta identificazione ed invio delle persone trafficate ai servizi di assistenza, e di tutelare sia gli interessi delle persone trafficate, sia quelli delle forze dell'ordine e della magistratura. Prima di arrivare all'istituzione di tale sistema, è necessario prendere in esame e valutare quanto già esiste nel paese per poi decidere il tipo di struttura necessaria, gli attori da coinvolgere, gli obiettivi da stabilire e le attività da realizzare. In Italia esisteva qualcosa di simile all'inizio dell'avvio dell'articolo 18, mi riferisco ad un gruppo di coordinamento che adesso non c'è più. L'SNR deve quindi essere una struttura efficace e flessibile in grado di dare prontamente delle risposte alle varie problematiche inerenti la tratta.

Dovrebbe essere presieduto da un coordinatore nazionale, preferibilmente un funzionario pubblico di altro livello, e guidato da un tavolo di lavoro costituito da rappresentanti di istituzioni del governo e della società civile che lavorino congiuntamente per sviluppare, coordinare e monitorare un piano d'azione nazionale e le relative politiche di contrasto alla tratta e di tutela delle vittime.

Il rapporto dedica uno spazio significativo alle questioni inerenti l'assistenza, la protezione e l'inclusione sociale delle persone trafficate. In riferimento al contesto italiano, credo sia importante ricordare una delle principali raccomandazioni elaborate in questo specifico ambito ovvero la necessità di istituire, da un lato, degli standard di qualità a cui le organizzazioni e i servizi erogati dovrebbero conformarsi e, dall'altro, l'elaborazione di indicatori per misurare l'effettiva efficacia ed efficienza delle misure erogate e del lavoro svolto. Ciò sarebbe particolarmente utile in Italia dove il periodo di sperimentazione è finito da tempo e sarebbe di fondamentale importanza valutare, ad esempio, la qualità dei servizi forniti attraverso i progetti articolo 18.

Il Gruppo di esperti sottolinea la grave carenza di dati relativi ai casi di tratta e il relativo bisogno di creare una banca dati per sopperire a tale man-

canza. A tale fine viene proposta l'istituzione, sia a livello di Stati membri che di Unione Europea, di una struttura centralizzata attraverso cui raccogliere, sistematizzare e analizzare le varie informazioni concernenti la tratta raccolte da varie fonti ed attori. Tale struttura dovrebbe essere presieduta da un o una *rapporteur* che deve avere uno status indipendente, un mandato chiaro e competenze specifiche, per poter raccogliere i vari dati relativi ai fenomeni di tratta e effettuare il monitoraggio sugli effetti dell'implementazione dei piani d'azione nazionali anti-tratta. Una struttura di questo tipo esiste già in Olanda, mi si dice che esista anche in Italia, nonostante ciò non sia noto praticamente a nessuno, nemmeno a Bruxelles.

Concludo questo breve intervento sottolineando nuovamente che decidere di adottare un approccio rispettoso dei diritti umani delle persone trafficate significa mettere la persona al centro di qualsiasi tipo di intervento attuato o di servizio erogato, indipendentemente da chi governa in un dato momento nel paese, perché i diritti umani non sono negoziabili.

IL SISTEMA DI SFRUTTAMENTO DELLE DONNE
DEI CLAN ALBANESI

Paola Monzini, ricercatrice

Vorrei innanzitutto ringraziare gli organizzatori per avermi invitata a questo incontro: colgo l'occasione di illustrarvi il mio approccio di lavoro. Diversamente dalla maggioranza di voi non opero direttamente sul campo ma "dietro le quinte", facendo ricerca. Raccolgo dati, analizzo fatti, li confronto, cerco di spiegarli in modo compiuto. Sono sociologa, mi sono specializzata nello studio della criminalità organizzata e sono arrivata a interessarmi del problema della tratta nel 1998, lavorando per un istituto internazionale, l'UNICRI (United nations interregional crime and justice research institute). Il lavoro di ricerca per l'ONU mi ha dato l'occasione di conoscere la situazione in molti paesi del mondo e nel tempo mi ha permesso di avvicinarmi a una conoscenza "globale" dei meccanismi di base del fenomeno, nelle loro diverse sfumature, e di uscire dalla linea interpretativa criminale in senso stretto e dal binomio "aguzzini-vittime". Ho potuto constatare che la tratta, con modalità diverse, si riproduce in tutto il mondo e alimenta un forte movimento di denaro. Il modo di procedere dei gruppi criminali che agiscono a fini di lucro si può tuttavia comprendere solo all'interno di una problematica molto più vasta. In Italia il problema si è formato negli anni '90, quando si è creato un vero e proprio mercato delle donne, con il formarsi di veri e propri circuiti in cui le donne sono vedute, comprate e a volte messe all'asta.

I fattori più evidenti che hanno dato spazio a questo nuovo mercato sono due: la crescita della domanda, che è la domanda di prostituzione a basso costo da parte dei clienti maschi, e la crescita concomitante dell'offerta, che è legata al desiderio di emigrare da parte di donne che non hanno la possibilità di farlo in maniera tutelata. L'azione dei gruppi criminali si inserisce in questo contesto e il metodo usato è duplice: da una parte si usa il raggio e la violenza sulle donne, dall'altra parte si creano reti di sfruttamento nei paesi di destinazione, che coinvolgono sempre, in un modo o in un altro,

anche persone autoctone. Anche se generalmente per la tratta si parla di criminalità “etnica”, le responsabilità dei paesi di destinazione sono in realtà molto evidenti, così come sono evidenti i vantaggi per i clienti delle prostitute.

In Italia, i gruppi a maggioranza albanese e nigeriana sono stati i primi a strutturarsi con completezza, perché hanno saputo fornire servizi “nuovi” sul mercato a prezzi molto bassi. I nigeriani si sono affermati mettendo sul mercato italiano le ragazze africane, che prima mancavano. Invece gli albanesi hanno avuto un grande successo perché hanno portato ragazze molto giovani. Queste ragazze giovanissime sono state molto apprezzate dalla clientela di strada. Le risposte istituzionali non ci sono state, tutto è stato concesso. Ci si è dunque ritrovati all’inizio degli anni ’90 in presenza di una ripresa velocissima dello sfruttamento della prostituzione, con forme di violenza che non si vedevano più da decenni e con forme di asservimento spesso fondate su veri e propri atti di crudeltà.

L’organizzazione degli albanesi nei primi anni ’90 ha ripreso un modello tradizionale, già sperimentato in Italia nei decenni precedenti, ma in via di esaurimento. È il modello del cosiddetto “pappone” che controlla direttamente la propria donna, o le proprie donne, e generalmente passa le sue giornate al bar con gli amici. Questo modello si è evoluto molto in fretta, assumendo tratti di maggiore organizzazione, perché il mercato ha accresciuto la sua dimensione transnazionale.

È possibile distinguere *tre fasi* evolutive. La *prima* fase inizia con gli anni ’90, con ragazze che sono sedotte o raggirate in Albania, ingannate, trasportate in Italia e poi qui sfruttate. Gli sfruttatori si avvalgono della subordinazione culturale e psicologica delle donne, generalmente sfruttano spesso ragazze consanguinee, o con cui sono legati da legami affettivi. “Tecnicamente” l’opportunità di farle arrivare in Italia è data dall’apertura del passaggio clandestino del canale di Otranto che, attraverso il sistema degli scafisti, garantisce loro di avere un accesso abbastanza sicuro ed economico al nostro paese. In questa fase la tolleranza dello sfruttamento in Italia è stata molto alta, le contromisure non sono organizzate. Nella seconda metà degli anni ’90, quando il successo economico degli sfruttatori spinge altri loro compaesani, spesso parenti, a venire in Italia, il sistema si stabilizza. Il reclutamento delle ragazze comincia ad avvenire in maniera più ampia e sistematica, sempre con l’inganno. Circuiti più estesi si affermano sui mercati italiani anche con accordi con le nostre mafie e cominciano a far circolare le ragazze tra va-

ri paesi e città, sia al nord che al sud, per accontentare le esigenze di ricambio dei clienti e per ragioni di sicurezza: per evitare che le ragazze stringano legami con italiani che le possano aiutare a uscire dal “giro”. In questo periodo inizia la fase della rotazione delle ragazze da un posto all’altro, che tuttora è sempre utilizzata

Vi è poi una *seconda* fase che possiamo definire di “internazionalizzazione”¹. Attraverso l’Albania inizia a essere gestito un traffico che proviene da altri paesi dell’Est Europa, soprattutto dall’Ucraina, dalla Bielorussia, dalla Moldavia. Il flusso di ragazze prive di documenti che vogliono entrare in Europa passa attraverso la via albanese, grazie sempre alla possibilità del canale di Otranto, e lungo il percorso si forma un vero e proprio sistema di compravendita a loro sconosciuto: la loro destinazione finale è Valona e poi l’Italia. Vi è poi anche un’altra direzione di crescita che è quella dello sfruttamento in altri paesi europei, con lo sconfinamento ad esempio in Francia, in Inghilterra, in Belgio, in Polonia: gli sfruttatori albanesi riescono ad estendere i propri circuiti e ad aver successo riproponendo lo stesso modello in diverse zone.

La *terza* fase, in Italia, è quella della parziale cessione a sfruttatori rumeni del business: questo ha ormai una dimensione multietnica e gli albanesi, già arricchiti, trovano più conveniente spostarsi su mercati illegali più facili da gestire, in particolare quello degli stupefacenti.

L’evoluzione dei modi di sfruttamento dei clan albanesi non è che un esempio che ci aiuta a capire la attuale segmentazione del mercato, attualmente gestito da criminali albanesi, russi, italiani, rumeni, nigeriani ecc. Ogni gruppo ha una sua filiera di mercato, organizzata in modo particolare, con una propria evoluzione e che generalmente occupa una fetta diversa del mercato (in strada, o in interni), integrandosi in vari modi nel contesto più ampio del mercato della prostituzione in Italia.

Le variabili sono molte, il fenomeno è in continua evoluzione. Ogni tipologia di tratta necessita di essere compresa attraverso analisi precise dei dati che è possibile ottenere: occorre lavorare sempre in questa direzione, per

¹ Per un’analisi più approfondita cfr. Paola Monzini, *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Donzelli, Roma, 2002 e l’articolo *La tratta di donne nella regione balcanica*, in S.Bianchini, R.Balfour, M. Del Vecchio, “*Guida ai paesi dell’Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2002*”, il Mulino, Bologna, 2002.

avere capacità di lettura di ciò che sta succedendo e mettere in atto strategie di risposta efficaci. Occorre saper interpretare la realtà in maniera adeguata attraverso un continuo confronto tra operatori sociali e ricercatori, al fine di elaborare analisi dei diversi flussi. Le risposte devono essere coordinate a vari livelli: non è sufficiente rispondere solo in termini di prevenzione o di repressione di un fenomeno criminale. Non bisogna dimenticare che oggi tra i principali problemi c'è quello del rimpatrio forzato delle ragazze, una falsa soluzione perché lascia le donne a se stesse nei paesi di nuova origine. Inoltre è necessario agire anche sulle cause primarie dell'intero fenomeno, che sono quelle dell'offerta e della domanda.

Mentre sul lato dell'offerta, dato dalla migrazione femminile in mancanza di garanzie, si stanno sviluppando alcune iniziative nei paesi di origine, per iniziativa di ONG e intergovernative, sul lato della domanda non si è fatto un lavoro di prevenzione significativo, né in Italia né all'estero. Sicuramente occorre sviluppare meglio questa direzione, mettendo a punto strumenti educativi e di sensibilizzazione che potrebbero rivelarsi efficaci.

VALUTARE E RIVEDERE GLI INTERVENTI

Carla Valeri, *Cooperativa Magliana '80*,
Responsabile del gruppo "Prostituzione e tratta" del CNCA

Porto qui la testimonianza dei gruppi che all'interno delle CNCA, si occupano dei temi della tratta e dello sfruttamento sessuale delle donne. Questi gruppi sono circa una trentina, sono distribuiti su tutto il territorio nazionale, dalla Sicilia alla Lombardia, e sono organizzati anche attraverso un gruppo tematico (cosiddetto *gruppo ad hoc prostituzione e tratta*) che svolge una funzione di rete, di scambio di informazioni, di supporto rispetto ai casi specifici.

Un'altra funzione che questo gruppo ha avuto è stata quella della formazione interna e della promozione di una riflessione critica sui nuovi modelli di intervento avviata in funzione dei cambiamenti che continuano ad avvenire nelle caratteristiche del fenomeno.

Si è avviata a questo proposito una attività di monitoraggio sistematico del lavoro finora realizzato; l'obiettivo era quello di riuscire a rendicontare ciò che si fa, creando l'occasione per riflettere sui dati oggettivi al di fuori del clima di emergenza che contraddistingue la nostra attività e che impedisce spesso di valutare il nostro lavoro ed eventualmente ripensarlo.

Da una prima lettura quantitativa, emerge che, rispetto alle azioni, i nostri gruppi svolgono ancora per l'80-85% un lavoro di contatto con la strada. Oggi pomeriggio ho sentito dire che per strada le persone non ci sono più, ma i nostri gruppi per strada incontrano ancora moltissime persone. Dal nostro punto di vista di osservazione, in strada ci sono molte prostitute, ci sono molti clienti, quindi un lavoro di riduzione del danno ci sembra abbia ancora un suo valore e così sembra anche a quegli enti locali che continuano a finanziare questi interventi.

Nell'ambito del lavoro di strada una sezione particolare è dedicata al lavoro con i clienti; si tratta di una attività non tradizionale per i nostri gruppi, e non molto diffusa, ma che rappresenta un momento di grande innovazione. Conosciamo la funzione che il cliente ha spesso nei percorsi di uscita

di alcune donne e riteniamo che, piuttosto che criminalizzare il cliente con interventi repressivi, sia fondamentale e più efficace avviare un dialogo con lui all'interno di interventi sia di prevenzione che di educazione sanitaria, attivando un'azione di sensibilizzazione e di presa di coscienza rispetto alla responsabilità. Ad esempio è stato attivato di recente a Roma un progetto che ne prevede la sensibilizzazione attraverso spot radiofonici sulle radio locali.

A questo tipo di attività se ne lega subito un'altra, che molti gruppi realizzano: l'azione di informazione e di sensibilizzazione della cittadinanza, gli interventi di mediazione sociale. Molti nostri gruppi riferiscono di attività a largo raggio che vanno dagli incontri nelle scuole e nei quartieri, alla partecipazione a momenti di mediazione dei conflitti, con lo scopo di creare una serie di momenti di riflessione e di dibattito sul territorio rispetto ai temi dello sfruttamento, della sessualità, dell'immigrazione, della tratta, della responsabilità, ecc.

Il pensiero che sottende il nostro operare è questo: il tema dello sfruttamento e della tratta sono sempre più diffusi e ramificati nella quotidianità; e lo vediamo quando incontriamo donne venute per lavorare come badanti, che vengono sfruttate e talvolta cadono poi nella rete dello sfruttamento sessuale; persone che lavorano in locali di svago che nascondono situazioni di sfruttamento e di abuso, persone sfruttate sul lavoro in condizioni di semischiavitù, che tutti vedono, ma che non ci scandalizzano. Appare evidente quindi la responsabilità che i cittadini, le comunità, i territori hanno nell'intervenire su questi fenomeni: e proprio per questo il lavoro dei nostri gruppi sta sempre più diventando anche un lavoro sui modelli culturali, sulle relazioni tra le persone, sugli stili di consumo, e ci sembra importante dedicare tempo ed energie a discutere su cos'è la tratta, su quali caratteristiche presenta una condizione di sfruttamento e su quanto ci è vicina una condizione che sembrava ormai dimenticata in Occidente, quella della riduzione in schiavitù. Proprio il contrario dello stile dominante negli interventi governativi: nel momento in cui si citano le *strade pulite* l'approccio è quello, infatti, di escludere, di non far vedere, di ripetere che "non ci appartiene".

Tornando ad una analisi delle azioni realizzate dai gruppi, un altro tipo di attività riguarda gli interventi cosiddetti "indoor". Si tratta del lavoro che alcuni gruppi fanno, per avvicinarsi alla prostituzione al chiuso, appunto. Se infatti è vero che ci sono donne sfruttate in strada, è altrettanto vero, e noi non ce ne siamo accorti per molto tempo, che ci sono situazioni di tratta, di

sfruttamento e di abuso nei locali, negli alberghi, negli appartamenti, in luoghi non visibili: alcuni nostri gruppi stanno lavorando sulle inserzioni che vengono pubblicate sui giornali, stabiliscono un contatto con chi risponde ed eventualmente invitano queste persone ai loro sportelli. In alcune realtà operatori vanno a visitare le persone presso gli appartamenti dove queste lavorano, mentre altri realizzano un lavoro di mappatura sui locali notturni.

Certamente queste nuove metodologie di ricerca e contatto implicano una revisione del ruolo dell'operatore e, nello stesso tempo, impongono una riflessione sul "limite" degli interventi e sulla modalità da seguire nell'incontro con la prostituzione che riguarda adulti consenzienti.

Questa riflessione va a connettersi con i problemi posti dalle iniziative politiche in corso rispetto alla prostituzione e alla tratta: non ultima una probabile legge che criminalizzerà la prostituzione in strada, e assieme a questo gli interventi repressivi già avvenuti e che hanno prodotto la tendenza al chiuso, al nascondimento del fenomeno.

E infine esiste per noi il lavoro dell'accoglienza: i nostri gruppi per il 90% dei casi gestiscono interventi di prima e seconda accoglienza. Solo per citare alcuni aspetti problematici tra i molti che affliggono questa nostra attività, ricordiamo che le accoglienze soffrono il peso dell'enorme difficoltà che la normativa sull'immigrazione sta ponendo nell'ultimo anno. In alcuni casi l'accoglienza diventa un limbo, dove le persone aspettano per molti mesi il rilascio di un permesso di soggiorno cui hanno diritto per legge; diventa difficile gestire un percorso educativo e lavorare per l'autonomia delle persone se queste non sanno se domani o dopodomani o tra quanto avranno questo benedetto permesso di soggiorno. Nonostante questa perenne emergenza, gli operatori che fanno accoglienza stanno tornando a ragionare su mutamenti che sono intervenuti nella popolazione che viene nelle nostre case, sul tipo di proposta educativa che abbiamo a disposizione e che forse non va più bene, sui modelli culturali nostri di riferimento e quelli delle nostre ospiti, e sui confronti e conflitti che nascono.

Infine, non si può non citare la continua precarietà dei finanziamenti. È quasi un miracolo continuare a monitorare e sperimentare nuovi modelli, ed essere flessibili e pronti al cambiamento delle metodologie, mentre di anno in anno i finanziamenti diventano sempre più ridotti e sempre meno certi. Pretendiamo stabilità e continuità, la possibilità di fare progettazioni a medio termine, la possibilità di valutare gli esiti degli interventi e per questo chiediamo dei servizi stabili.

Riguardo al discorso della valutazione, dopo vari anni di lavoro noi siamo pienamente consapevoli della necessità di operare una revisione critica delle metodologie che usiamo, delle finalità generali degli interventi che realizziamo e del rapporto tra costi e risultati: per fare questo però ci pare fondamentale lo scambio e il confronto di dati relativi agli esiti dei progetti art.18 fin qui realizzati. Godere dello scambio di informazioni e di dati che il DPO ogni anno raccoglie rappresenterebbe un incremento notevole nell'efficacia al nostro lavoro. Questo non sta avvenendo. E ci pare questo un altro ambito su cui il convegno stesso dovrebbe esprimersi nelle sue conclusioni.

ALCUNE PROPOSTE PER UNA MIGLIORE APPLICAZIONE
DELL'ART. 18

Annalia Savini, Associazione On the road

Buongiorno a tutti, sono Annalia Savini dell'Associazione On the Road di Martinsicuro in provincia di Teramo, Associazione che dal 1990 si occupa del fenomeno tratta di esseri umani in particolare a scopo di sfruttamento sessuale. Più che un intervento, è una riflessione ad alta voce su quello che in questo momento possiamo chiamare una sorta di "lavori in corso" che si stanno sviluppando nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 18 del D. Lgs 286/98.

Ho pensato di potervi offrire una tabella con punti di forza e di debolezza, dove però ho trovato molti più punti di debolezza, ma dove proviamo assieme anche a fare delle proposte operative, di senso.

Le proposte vengono anche da una riflessione che è stata fatta durante l'ultimo convegno nazionale svoltosi a San Benedetto del Tronto "Oltre le Terre di Mezzo", con la partecipazione di oltre 300 attori a diverso titolo impegnati nel settore tratta e prostituzione.

**ART.18 D.LGS 286/98:
L'APPLICAZIONE DA PARTE DELLE QUESTURE**

Stato dell'arte	Proposte
Difficoltà di applicazione lesive del principio di uguaglianza	L'adozione di un documento per le Questure, in modo da dare sicurezza e uniformità relativamente alla interpretazione e applicazione dei parametri legislativi; ribadire la nomina per ciascuna Questura di un responsabile unico per l'applicazione dell'art. 18; istituire e formare unità specializzate nel rapportarsi con soggetti vittime di tratta e sfruttamento.

Il percorso sociale applicato con grande diffidenza dalla maggior parte delle Questure	Necessaria una attività normativa del Ministero dell'Interno che ribadisca il ruolo del percorso sociale; la nomina per ciascuna Questura di un responsabile unico per l'applicazione dell'art. 18; istituire e formare unità specializzate nel rapportarsi con soggetti vittime di tratta e sfruttamento.
Eccessivo allungamento dei tempi (variano dai 4 ai 12 mesi e oltre) dovuto, in particolare, al rilascio del parere da parte del Pubblico Ministero	Meccanismo di automazione (silenzio assenso) trascorso un periodo di 30 o 60 giorni dalla data della richiesta; attribuire chiaramente al Questore il potere di rilasciare un permesso di soggiorno momentaneo in attesa che il P.M. rilasci il parere richiesto; disposizioni che invitino le Prefetture ad accelerare i tempi della sospensione o revoca dei decreti di espulsione.
Scarse forme di tutela delle vittime	Prevedere maggiori forme di tutela (es. presenza di operatrici/operatori durante i processi); prevedere nella normativa sull'immigrazione la possibilità di ricongiungimento familiare per i congiunti delle vittime del traffico di esseri umani.
Progetti a termine annuale che non garantiscono continuità e progettualità a medio/lungo termine	Rendere più cospicuo e stabile il sistema di finanziamenti in modo da passare dalla dimensione di progetti precari alla dimensione di servizi stabili e di qualità; revisione delle modalità e dei tempi di finanziamento e la loro attribuzione mediante progetti di durata triennale e non più annuale; nuovi criteri di attribuzione dei fondi, ad esempio stabilendo il costo medio di un percorso di assistenza e integrazione sociale.
Riduttiva applicazione alla sola forma di sfruttamento sessuale	Esplicitare l'estensione dei finanziamenti per i percorsi delle vittime di forme di sfruttamento diverse da quello sessuale (nello spirito dell'art. 18).
Scollamento interno/esterno (europeo nazionale regionale e locale)	Restituzione di un Comitato di Coordinamento Nazionale Interistituzionale sul Traffico di Esseri Umani; maggiore partecipazione di rete tra gli enti impegnati nel settore (scambi, promozione di spazi di analisi e confronto strutturati e periodici); avviare un forum permanente sul traffico di esseri umani; coinvolgimento del Ministero degli Esteri (con funzioni di interfaccia tra soggetti attuatori art. 18 e rappresentanze consolari presenti in Italia); Tavoli Provinciali e/o regionali Interistituzionali per l'applicazione dell'art. 18; incentivazione dell'attività investigativa; valorizzazione del "sistema art. 18" nel panorama europeo in tutte le sedi e i contesti europei; ratifica del Protocollo ONU di Palermo sul Traffico di Esseri Umani.
Numero Verde: scarsa pubblicizzazione informazione sensibilizzazione	Potenziamento del Numero Verde (campagne di promozione nazionali non episodiche e campagne di promozione locali, adeguatamente finanziate); affiancare/integrare le postazioni locali del Numero Verde con un

	servizio di pronto intervento sociale (pronta accoglienza) a carattere regionale o interregionale ai sensi dell'art. 13 Legge sulla Tratta 228/2003; costituzione di sportelli di informazione, orientamento presso ogni Questura.
Fenomeno in evoluzione per forme luoghi contesti modalità	Nuove metodologie di intervento; promuovere strategie e interventi di mediazione dei conflitti; promozione di interventi di prevenzione e sviluppo locale nei paesi di origine delle vittime del traffico.

L'impatto della l. 189/2002 (Bossi-Fini)	
Stato dell'arte	Proposte
Intensificazione delle retate e delle espulsioni	Risoluzione ministeriale tesa ad incentivare la collaborazione delle Questure, soprattutto nel momento successivo alle retate e prime delle espulsioni; intervento di mediatori/trici linguistico-culturali e operatrici ed operatori sociali delle varie Associazioni; particolare attenzione andrebbe prestata all'informazione e al sostegno alle possibili vittime di tratta all'interno dei Centri di Permanenza Temporanea; circoscrivere quei fenomeni di immediato rientro nel territorio italiano ad opera di organizzazioni criminali.
Non risultano adottate misure e forme di collaborazione con gli enti sociali.	
Peggioramento della possibilità di accesso alle opportunità dell'art. 18.	
Aumentato della mobilità (in luoghi chiusi o all'aperto nelle periferie più degradate ed insicure e nella notte avanzata).	
Spostamento delle risorse umane ed economiche delle forze dell'ordine dall'azione investigativa (lotta ai trafficanti e sfruttatori) a quella repressiva.	

Analisi della legge n.228/2003 “Misure contro la tratta di persone”
Stato dell’arte
<p>Giudizio molto positivo sulla nuova legge; riformulazione dei reati di “Riduzione in schiavitù” e di “Tratta di persone” in senso ampio; una pena molto più grave per i reati di traffico di esseri umani con lo scopo di sfruttamento internazionale della prostituzione; espressioni linguistiche molto ampie: assoggettamento, inferiorità fisica e psichica, situazione di necessità; ampia nozione di traffico non più “tratta”, ma variegata forme della commercializzazione degli esseri umani; non solo il trafficking internazionale, ma anche quello che si svolge all’interno del territorio nazionale; ampliamento dei poteri investigativi della polizia giudiziaria; confisca dei beni degli imputati; protezione dei collaboratori di giustizia, che consente di proteggere sia gli indagati che favoriscono le indagini delle forze dell’ordine, sia le vittime (e i loro familiari) in pericolo di vita; Art. 13 prevede l’istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati contemplati dalla presente legge con un programma che dovrà garantire adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.</p>
<p>Tempi per il regolamento di attuazione. Effettiva destinazione dei fondi stanziati. Nessun aumento di fondi su art. 18 così come da tempo auspicato/promesso. Criteri per la loro attribuzione. Modi, tempi e con quali fondi per le Forme di cooperazione internazionale.</p>

Possibile impatto della legge sulla prostituzione proposta dal Governo nel caso venisse approvata	
Nodi cruciali	Conseguenze previste:
<p>Giudizio assai negativo. Incentivante le varie forme di marginalizzazione e sfruttamento della prostituzione. Mirata unicamente a eliminare dalle strade il fenomeno della prostituzione al fine di celarla alla pubblica opinione. Contraddittoria: da una parte limiterà drasticamente le possibilità di fuoriuscita delle persone coinvolte nella prostituzione dai circuiti dello sfruttamento e dall’altra prevede “misure a loro beneficio”. Stravolgimento dell’art. 18, che viene rivisitato in una ottica premiale e finalizzato soltanto al rimpatrio assistito. Discriminatoria tra cliente e prostituta</p>	<p>Aumenterà la pratica possibilità degli sfruttatori di segregare, minacciare e controllare. Il contatto fra le vittime dello sfruttamento e gli enti diverrà molto più difficoltoso. Progressivo spostamento della prostituzione dalla strada al chiuso. Verrà vanificata e resa impotente l’attività delle unità mobili. Il fenomeno in strada non sparirà ma si sposterà in aree sempre più degradate ed insicure. Aumenterà le connessioni e le collaborazioni tra malavita italiana e straniera. La criminalità organizzata non avrà difficoltà a prendere in locazione o ad acquistare interi edifici. Conseguenze negative anche sulla attività investigativa delle Autorità Giudiziarie.</p>

I GRUPPI DI LAVORO:
TRATTA E SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

TERMINI E CONCETTI DI UN FENOMENO:
UNA DISTINZIONE METODOLOGICA

Presentazione di Francesco D'Ovidio, esperto Oil/Ipec dell'ufficio di Ginevra

Sono esperto di lavoro minorile all'Organizzazione Internazionale del Lavoro (Oil). Sono passato a Ginevra dopo vari anni di esperienza sul terreno durante i quali mi sono interessato ai bambini dell'Africa dell'Ovest e dell'Africa Centrale. Di certo non sono la persona adatta a trattare impegni di carattere nazionale. Il mio campo di esperienza è soprattutto quello dei minori in ambito internazionale. Cercheremo di definire alcuni concetti riguardo la tratta umana in generale, anche se si vedrà che le cose non possono essere distinte, essendoci legami tra la tratta e lo sfruttamento delle donne, dei minori, dei lavoratori.

In questo sarò aiutato da Alessandra Girolami, esperta che lavora ad un progetto sull'articolo 18 a Perugia.

Vorrei iniziare facendo capire ai colleghi cosa sia la tratta per lo sfruttamento lavorativo. Passerò in rassegna alcune delle definizioni che sono date in ambito internazionale e spiegherò come queste possano essere utili ai sistemi nazionali. Vorrei anche dirvi qualche cosa sugli interventi delle organizzazioni internazionali per diminuire la tratta per lo sfruttamento lavorativo, in particolare per gruppi vulnerabili come donne e bambini. Vorrei concludere con qualche suggerimento sui problemi aperti e discutere con voi su che cosa ancora deve essere fatto.

Relativamente alle definizioni e alle sottigliezze linguistiche di questo fenomeno, occorre dire innanzitutto che in questi due giorni parleremo di tratta per lo sfruttamento lavorativo. Oggi ci sono stati vari interventi che hanno definito il fenomeno. Esiste ancora però una confusione a causa di una terminologia abbastanza complessa: perciò vale la pena di puntualizzarla alla luce delle norme internazionali. La tratta per lo sfruttamento lavorativo è definita a livello internazionale dalla cosiddetta *Convenzione di Palermo*, e dal Protocollo relativo alla tratta delle donne e bambini.

Fondamentale nel definire la tratta è il considerare il trasgressore come la

persona che trae profitto da una forma di sfruttamento delle vittime della tratta.

Il Protocollo di Palermo contiene elementi di questa definizione, quali il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, la ricezione delle vittime della tratta; sono tutti aspetti che devono intervenire nel fenomeno della tratta, in cui c'è questa idea di movimento, di essere trasferiti dal proprio luogo di origine. C'è anche l'idea dei mezzi con cui la tratta deve essere impiegata, l'uso della forza, la coercizione, l'abuso di potere. Il terzo elemento fondamentale è che deve essere finalizzata allo sfruttamento, qualsiasi forma di sfruttamento, sia di carattere lavorativo sia sessuale. Dunque, perché si possa parlare di tratta, devono intervenire questi tre fenomeni.

Va detto, la Convenzione di Palermo e il suo Protocollo sono gli strumenti su cui si è avuto un certo consenso per la definizione; stiamo parlando di norme internazionali che sono ancora nel limbo giuridico e, ogni volta che si traducono a livello nazionale, lo Stato può adattare questi principi alle proprie esigenze. Tuttavia il consenso a livello internazionale è venuto attorno alla definizione data dalla *Convenzione* di Palermo. Ci sono altre convenzioni che hanno definito questo fenomeno, in particolare la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino*, e la convenzione 182 dell'OIL, in cui la tratta dei minori è definita come una delle peggiori forme di sfruttamento minorile. È interessante vedere come, a livello internazionale, la tratta e lo sfruttamento lavorativo sono considerati, in questo caso dal legislatore, come componenti di uno stesso fenomeno.

È importante sottolineare che le azioni relativamente alla tratta e allo sfruttamento lavorativo riguardano soprattutto le donne e i minori, perché sono particolarmente vulnerabili.

Da cosa deve essere tenuta distinta la tratta? La tratta va distinta dal traffico. Ultimamente si è arrivati ad una conformità rispetto alle norme internazionali anche a livello nazionale, per cui ormai la tratta è intesa nel senso proprio del termine, senza confonderla più col traffico. In inglese il termine tratta è tradotto con la parola *trafficking*, mentre traffico è tradotto *smuggling*, che in italiano si può tradurre con “traffico illecito di immigrati”, ma anche con “contrabbando”.

Ancora una volta prendendo come termine di confronto colui che trae beneficio da questi due fenomeni, dalla tratta e dal traffico, ossia il trasgressore, attraverso l'entrata o la residenza illegale in un paese di chi è vittima di traffico, è chiaro che l'elemento dello sfruttamento non interviene nel caso

di traffico. Il traffico illecito di immigrati è una cosa di cui si preoccupa la comunità internazionale, per le conseguenze che ha, come l'immigrazione clandestina e il crimine organizzato internazionale. Non si interessa invece della questione dello sfruttamento delle vittime, che è una componente della tratta.

Come dicevo prima, si riscontrano delle difficoltà nella promozione di questi termini nelle diverse lingue ufficiali delle Nazioni Unite, perché sono termini simili che devono essere tenuti distinti: in italiano, in francese, in spagnolo ricorre circa lo stesso significato: tratta e traffico non sono due sinonimi, ma due cose distinte. La stessa cosa vale per il termine "lavoro minorile", per cui nelle lingue latine non esistono sfumature, mentre in inglese il lavoro minorile è il *child labor*, non il *child work*, perché nella parola *labor* c'è già l'idea di lavoro come sfruttamento.

C'è stata confusione anche nei testi regionali adottati. Nei testi regionali, come nella Convenzione sul benessere dei bambini africani, si utilizza il termine traffico al posto del termine corretto, perché c'è questa confusione linguistica. In realtà il termine 'tratta', nella sua accezione corretta, non è ancora universalmente accettato. Si è parlato finora generalmente di traffico di esseri umani, il che non è del tutto accettato in alcune zone per varie ragioni, soprattutto di carattere storico. Per esempio la tratta dei neri difficilmente poteva essere messa in discussione, ed evocava momenti particolarmente duri della storia di questi paesi; ma alcuni paesi, che vengono identificati come colpevoli di tratta, non hanno voluto adottare questo termine.

Sebbene tratta e traffico siano due termini distinti, non si escludono a vicenda: in realtà è possibile che una persona vittima di traffico divenga vittima di tratta, o come conseguenza del traffico: per esempio nel caso in cui al traffico subentri lo sfruttamento. Occorre inoltre sfatare il mito che concepisce la tratta come un fenomeno che riguarda esclusivamente le donne e i bambini, e il traffico come qualcosa che riguarda esclusivamente gli uomini adulti. In realtà entrambe le cose colpiscono i vari gruppi. Questo è importante da dire perché, in questo senso, c'è parecchia confusione.

A complicare ulteriormente il contesto c'è anche il fatto che alcuni programmi, per ragioni pratiche, si sono dotati di definizioni operative per il traffico e la tratta. Alcune ONG e organizzazioni internazionali, per poter spiegare di che cosa si occupano, quali sono i propri interventi, hanno bisogno di qualcosa di più semplice o di altri elementi. Per esempio in Africa dell'Ovest, per definire l'ambito della tratta dei bambini, considerano vincolan-

te, perché si possa parlare di tratta, la presenza di un intermediario, ossia di una persona che vada nel villaggio a reclutare i bambini. In altri casi alcuni considerano necessario definire il fenomeno di frontiera, perché nella tratta c'è l'idea di movimento.

Ci sono anche altri termini che vengono utilizzati in maniera particolare. Si parla molto di schiavitù, di lavoro coatto. Probabilmente il contesto italiano si presta ad usare i termini in maniera così ampia.

Un altro concetto che può trarre in inganno è quello di "lavoro forzato obbligatorio". A livello internazionale il lavoro forzato obbligatorio è una delle forme di sfruttamento lavorativo: la persona vittima di tratta può essere costretta a lavorare in condizioni di lavoro forzato obbligatorio, ma il lavoro forzato obbligatorio di per sé non è sinonimo di tratta. Il lavoro forzato obbligatorio è una vecchia preoccupazione dell'OIL. La convenzione OIL numero 29 del 1930 sul lavoro forzato definisce il lavoro forzato obbligatorio: "... ogni forma di servizio o di lavoro, richiesta a una persona sotto la pressione di una minaccia, e per la quale la persona non si è offerta in maniera spontanea". Ovviamente ci sono delle eccezioni, dovute al fatto che un tipo di lavoro può essere richiesto per il servizio militare, oppure nel caso di normali obblighi civili di un cittadino, oppure nei momenti di crisi in caso di guerra: in questi casi il lavoro può essere richiesto, ma in tutti gli altri casi la definizione, pur essendo molto ampia, è al contempo precisa e contempla tutte le situazioni in cui la persona non si offre volontariamente.

Finora abbiamo cercato di definire la tratta degli esseri umani distinguendola da fenomeni simili ma distinti. Tuttavia, al di là delle definizioni, la cosa più importante da sottolineare è che la tratta per sfruttamento lavorativo è innanzitutto un crimine, una violazione dei diritti umani. Essa è anche una causa di frattura sociale nei vari paesi, un'entrata eccellente per il crimine organizzato, una catastrofe per il capitale umano di alcuni paesi sottoposti a questo fenomeno, una minaccia per la pubblica sicurezza e anche una catastrofe economica, perché le conseguenze di carattere economico, per un paese in cui la tratta ha dimensioni notevoli, sono enormi.

Credo sia giusto accennare anche al ruolo degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti hanno adottato un nuovo approccio durante questa amministrazione classificando gli stati in tre categorie distinte: fanno parte della prima categoria gli stati i cui governi adempiono completamente ai principi delle norme internazionali che regolano la lotta alla tratta, della seconda gli stati i cui governi pur non adempiendo completamente a questi principi hanno intrapreso

notevoli forzi in questo senso e della terza gli stati i cui governi né adempiono a questi principi né si sforzano di farlo. L'Italia fa parte della prima categoria, è, cioè, tra coloro che lottano in maniera efficace contro la tratta degli esseri umani. Alcuni paesi, invece, vengono additati perché accusati di non fare abbastanza: per questi sono anche previste pene di carattere economico.

Gli Stati Uniti sono tra i primi sponsors dei programmi di cooperazione tecnica contro la tratta di esseri umani.

Nonostante siano stati assistiti finora migliaia di bambini e di famiglie, vittime reali e potenziali di tratta e malgrado si siano fatti passi importanti dal punto di vista della legislazione e della creazione di reti che devono contrastare le organizzazioni criminali, ovviamente il fenomeno esiste ancora ed è prolifico. Il punto importante che deve essere toccato è la cosiddetta penalizzazione del fenomeno, che non è ancora una cosa universale. Ciò mina alla base la collaborazione giudiziaria tra gli stati membri, cosa che l'OIL cerca di promuovere perché, quando si tratta di traffico internazionale, è importante che i paesi possano collaborare, considerando soprattutto la natura transazionale del fenomeno.

Per quel che riguarda il riconoscimento del fenomeno, esso è molto più semplice nei paesi che inviano manodopera all'estero, perché si sentono essi stessi vittime del fenomeno, e facilmente collaborano con le polizie e con le organizzazioni internazionali; per i paesi invece che ricevono manodopera la nostra esperienza è quella di constatare la difficoltà a riconoscere il fenomeno, dovuto probabilmente al modo in cui si parla di questo fenomeno. Quando si parla di nuove forme di schiavitù, in molti paesi la reazione è molto forte, perché la parola schiavitù fa paura.

Dal punto di vista pratico c'è una forte difficoltà, ancora oggi, ad offrire delle alternative socioeconomiche valide per le vittime di tratta. Se parliamo di rimpatrio, occorre pensare "rimpatrio per fare cosa?". In particolare nel caso dei bambini che non possono lavorare, siamo in grado di offrire educazione a tutti quanti? Ancora no, gli stati non sono pronti. L'offerta di alternative sociali ed economiche è ancora inadeguata rispetto alla domanda; l'emigrazione è una scelta di vita e una scelta economica, ma molto spesso si cade nelle mani dei trafficanti.

C'è anche la questione della corruzione e della porosità delle frontiere che riguarda di più i paesi più poveri. In molti paesi si parla di programmi nazionali di lotta alla povertà: è evidente che si considera la povertà come una delle prime cause di tratta degli esseri umani, ma la lotta alla tratta degli

esseri umani non è ancora pienamente considerata come un indicatore di lotta alla povertà. Questo fa sì che gli interventi sul terreno siano isolati: ogni organizzazione pensa ad una propria agenda senza considerare la lotta a questo fenomeno come un problema nazionale.

LA DIFFICILE REGOLARIZZAZIONE È LA TENDENZA
DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

*Enrico Pugliese, docente di sociologia del lavoro dell'Università di Napoli
"Federico II", direttore Irpps-Cnr di Roma*

Chi mi ha preceduto ha iniziato il suo intervento dando coordinate precise. Concordo con le considerazioni iniziali e partirò io stesso da considerazioni di tipo analogo, perché mi pare assolutamente fondamentale introdurre degli elementi di chiarimento. Credo che sia stata molto utile questa specificazione relativa alla differenza fra tratta e traffico, tra tratta e contrabbando perché, com'è noto, le alte cariche dello Stato italiano le confondono sistematicamente.

La cosa è un po' preoccupante. Quando si confondono, con responsabilità politiche enormi, i concetti fondamentali relativi ad un grave problema sociale, allora si è ben lontani dal condurre una politica migratoria e una politica sociale vagamente accettabili nei confronti degli immigrati. Non mi riferisco solo a questo governo che si è insediato minacciando fuoco e fiamme contro gli immigrati, ma penso anche ai governi precedenti. Questo forse rende più facile affrontare il problema, non trovandosi di fronte ad un pregiudizio politico, ma ad un errore di valutazione; c'è scarsa chiarezza anche dal punto di vista analitico, perciò i chiarimenti in merito possono aiutare. Guardando la TV tutti i giorni vediamo gli schiavisti che portano in Italia gli immigrati, a Pantelleria, a Lampedusa, così come prima, quando era presidente della Repubblica l'onorevole Scalfaro, i mercanti di carne, come li chiamava lui, portavano gli immigrati; ciò mi rimase impresso perché in italiano corretto avrebbe dovuto dire che "trasportavano" gli immigrati, perché c'è una gran differenza tra "portare" e "trasportare".

Una volta i mercanti di carne "portavano" gli immigrati in Italia dall'Albania alle coste della Puglia: nulla di vero, ovviamente. I signori del mare, gente legata alla criminalità organizzata, "trasportavano" in Italia delle persone capaci di intendere e di volere che, nel cercare in piena consapevolezza il modo per farlo, o per sfuggire al bombardamento del proprio villaggio o per altro, a frontiere chiuse o bloccate, avevano come unica possibili-

tà quella di entrare nelle reti dello *smuggling*. Per fare ciò ci vuole molto denaro. Il denaro necessario è direttamente proporzionale al tasso di repressione, il quale a sua volta è tanto più inutilmente alto quanto più è inutile farlo. Per esempio in Albania si sarebbero potuti risparmiare tanti soldi e tante vittime, se ci fosse stata meno repressione e se le frontiere fossero state più aperte. Questo per dire che quando parlo di lavoratori, non occupandomi della questione delle donne o dei minori trafficati, mi riferisco semplicemente al lavoro, alla mia esperienza di lavoro sul campo, esperienza fatta non leggendo gli atti giudiziari, che fanno emergere solo la punta dell'iceberg, ma a partire dalla quotidianità degli ingressi. Abbiamo gente che parte da situazioni terribili, affidandosi a queste "non brave" persone che sono gli scafisti. Da quello che si legge nella grande stampa, ed è ripreso da esponenti politici, non si tratta di un grande traffico negriero di manodopera: questi trasportatori portano le persone che vogliono venire. Una volta arrivati in Italia, si legge sui giornali, Il Manifesto compreso, finiscono per diventare esercito della camorra, tanto per dirne una. La camorra è un'aggregazione criminale intelligente che non ha bisogno per fare il racket di questo tipo di esercito, non c'è bisogno di un giovane ghanese che si spacca la schiena per raccogliere i pomodori: ci vuole una persona, interna al contesto, che sappia andare con buoni modi dalla vittima dell'estorsione, farsi riconoscere e farsi pagare. Si diventa, invece, esercito del lavoro nero. Gli immigrati non stanno in meglio definite condizioni di schiavitù, stanno in condizioni di lavoro, che nel nostro paese variano, per fortuna, da condizioni di lavoro decenti a condizioni meno decenti. Si è badanti, operai, camerieri e lo si può essere in condizioni orribili come al quartiere Parioli di Roma, dove il signore tende ad abusare sessualmente della cameriera, o la signora si scandalizza perché la cameriera è incinta e le impone l'aborto, e si meraviglia se poi lei se ne va.

Tranne qualche caso eccezionale, in questo momento la tendenza vincente dell'immigrazione in Italia è la regolarizzazione. Ciò non significa che queste persone siano diventate dei signori, fare l'operaio non significa fare il signore, fare la cameriera regolarmente denunciata all'INPS e regolarmente pagata non significa essere diventati ricchi, ma significa avere raggiunto l'obiettivo del progetto migratorio, obiettivo che si aveva in mente quando ci si è affidati allo scafista, quando si è entrati in Italia grazie alle reti dello *smuggling*.

Detto questo esiste una vasta area da investigare, quella della condizione

di precarietà, che riguarda gli ultimi arrivati, quelli dotati di minore capitale umano e capitale sociale. Per capitale sociale si intende l'insieme delle reti di relazione per muoversi nella società, mentre per capitale umano si intende l'insieme delle qualificazioni professionali di cui si dispone per inserirsi nel mercato di lavoro. Quelli dotati di minore capitale sociale e di capitale umano, nonché gli ultimi arrivati, si trovano in una condizione di difficoltà e finiscono molto facilmente nel lavoro nero.

Si può chiedere che ci siano delle forme di autocertificazione, perché se bisogna dimostrare di avere lavorato regolarmente e di avere ottenuto un reddito, si chiede qualcosa di impossibile se ci si trova in condizione di illegalità. Chi finisce poi nei CPT è destinato all'espulsione, se non è in regola con il permesso di soggiorno. I CPT non sono stati pensati come un'anticamera per l'espulsione dei criminali, ma per metterci il padre di famiglia, le ragazze, i lavoratori non in regola con i permessi di soggiorno.

I CPT non sono e non devono essere utilizzati impropriamente come surrogato del carcere. In alcuni particolari casi possono anche esserlo, ma occorre ricordare che sono destinati a situazioni di anticamera, per le persone che non hanno il diritto di stare nel nostro paese. Questo mi sembra molto preoccupante.

Se in Italia ai circa due milioni di immigrati, provenienti da paesi del sud del mondo, compariamo il numero totale delle persone che hanno beneficiato delle sanatorie negli ultimi quindici anni, vediamo che tale numero è leggermente inferiore: non esiste una differenza ontologica tra l'immigrato che arriva clandestino, che è tendenzialmente criminale, e l'immigrato che invece sta attraversando una fase di clandestinità temporanea, la fase in cui si vivono maggiori difficoltà e maggiori sono i rischi di finire nelle maglie del lavoro paraschiavistico.

Il mio problema non è quello di allargare la possibilità di fare entrare dei lavoratori tra i possibili beneficiari dell'articolo 18. Amerei vivere in un paese in cui non c'è nessun beneficiario dell'articolo 18, nel senso che amerei vivere in un paese in cui è eliminato il fenomeno. Eliminare la clandestinità non significa eliminare i clandestini: il problema è evitare che esistano condizioni di questo genere. Per quel che riguarda il lavoro credo che, quanto più alto è il grado di rischio di clandestinità, il rischio di illegalità (perché si può essere collocati in un CPT per espulsione, basta non avere un permesso di soggiorno), tanto più è ridotto il rischio per i lavoratori e i potenziali lavoratori di trovarsi in condizioni di illegalità, dal punto di vista dello stato giu-

ridico, e tanto minore è il rischio di finire nelle maglie del lavoro paraschiavistico.

So che ci sono state delle iniziative sindacali che hanno tentato di utilizzare per i lavoratori l'articolo 18: la cosa mi ha spaventato. Se è vero che ci sono situazioni di questo genere, significa che siamo messi proprio male; se invece si trattasse di un uso leggermente improprio dell'iniziativa, mi sentirei più tranquillo. Da una parte c'è il peggioramento delle condizioni degli ultimi, c'è una spinta alla clandestinità e a forme peggiori di lavoro nero e di caporalato. Negli ultimi mesi in Italia si è potuto assistere ad un fenomeno opposto a quello che si era potuto assistere negli ultimi tre anni, quando c'è stata la tendenza forte all'emersione. Ora c'è una condizione di ripresa di un mercato del lavoro di braccia, di un caporalato diffuso, che mi preoccupa moltissimo. Non è forse il caso di situazioni definibili rientranti nei casi previsti dall'articolo 18 ma si tratta, a mio avviso, di un peggioramento delle condizioni di vita di immigrati, che sono costretti all'irregolarità e in condizioni di grande sfruttamento, condizioni che sono molto pericolose e inaccettabili.

AMPLIARE LE CONOSCENZE SUL LAVORO PARASCHIAVISTICO

Francesco Carchedi, ricercatore dell'Associazione Parsec

Concordo molto su quanto detto dal Prof. Pugliese e dal Dott. D'Onofrio sulla necessità di tenere ben distinti i concetti di *smuggling* e di *trafficking* che in italiano possiamo tradurre in contrabbando e in tratta; se non facciamo questa distinzione si rischia continuamente di fare confusione e di non riuscire ad entrare nel merito di questa complessa problematica. Stamattina in qualche intervento si affermava che tutte le persone che arrivano nel nostro paese con le “carrette del mare” sono vittime del traffico di esseri umani. Ma ormai sappiamo che non è così. La gran parte di queste persone che arrivano con le “carrette del mare” o oltrepassando le frontiere terrestri (si pensi alla frontiera con la Slovenia, o a quella con l'Austria per restare alle frontiere orientali) acquistano un servizio illecito; acquistano un servizio finanche illegale in maniera consapevole per oltrepassare la frontiera; è questa consapevolezza – e il prezzo che si paga per il servizio – che esclude la coercizione. Sarebbe impossibile che si costringa una persona a pagare un “biglietto di viaggio” in modo coercitivo e violento per passare la frontiera di un altro stato. Quindi in questi casi non può trattarsi di vittime. Certamente ci sono casi particolari, ma sono l'eccezione e non la regola.

Questa distinzione tra contrabbando di esseri umani e traffico a scopo di grave sfruttamento, come il Dott. D'Onofrio ha evidenziato, è della massima importanza. Questo aspetto è stato alla base della ricerca realizzata dalla Fondazione Internazionale L. Basso – con contributo dell'ex Ministero degli Affari sociali ora Ministero del Welfare – che potete leggere nell'estratto che trovate nella cartellina del Convegno. Se non accettiamo questa distinzione diventa inevitabile l'accettazione dell'equazione che vuole immigrazione uguale a vittime del traffico; ossia l'immigrazione diventa quasi comparabile con la schiavitù. L'immigrazione pertanto da fatto specificamente sociale ed economico diventa fatto da trattare, anche se in buona fede (ma questa non è sempre ipotizzabile), in senso pietistico, poiché si tratta di vittime; appun-

to, di persone assoggettate e non da persone che cambiano paese per riscattarsi da condizioni di sottosviluppo e di povertà relativa. Questo scivolamento concettuale – con le sue innumerevoli conseguenze pratiche – è abbastanza facile da attuarsi se si accetta l'equazione $\text{immigrazione} = \text{vittime del traffico}$.

Gli immigrati sono persone che hanno una grande dignità, che vengono per lavorare, che vengono per migliorare le loro condizioni di vita e di lavoro e finanche di convivenza civile (sovente negli ultimi anni frantumata da guerre e discriminazioni politiche e religiose o di genere). La maggioranza degli immigrati ha queste caratteristiche. Detto questo, non possiamo però nascondere che ci sono dei segmenti minoritari di stranieri, molto difficili da intercettare, che una volta arrivati vengono assoggettati a forme di sfruttamento sessuale e lavorativo. Specialmente su questo ultimo aspetto ci sono al momento pochissime indagini sociologiche e queste non hanno ancora rilevato un eccessivo numero di casi di lavoratori stranieri assoggettati in maniera paraschiavistica. L'indagine su "lavoro servile e nuove schiavitù" della Fondazione L. Basso è una indagine realizzata sul campo in quanto raccoglie informazioni da quanti operano nel settore: operatori sociali e altri addetti ai lavori (come sindacalisti, magistrati, eccetera).

Ciò che emerge dalla ricerca citata, tenendo presente che le informazioni si riferiscono ormai a due/tre anni fa (è stata completata nell'estate del 2003 e pubblicata l'anno successivo), sono le forme di sfruttamento paraschiavistico che coinvolgono alcune centinaia di immigrati stranieri. E' un numero numericamente limitato, ma qualitativamente molto significativo perché può rappresentare un fenomeno sociale alle sue prime manifestazioni e svilupparsi maggiormente nei prossimi anni; oppure al contrario, può rappresentare un fenomeno già maturo e già circoscrivibile a queste limitate consistenze numeriche. A questo riguardo abbiamo un dato che ci fornisce la Questura di Varese che è molto indicativo, poiché si riferisce a circa centoventi permessi di soggiorno.

A questi vanno aggiunti una trentina di casi rilevati – secondo informazioni di Parsec – nell'area metropolitana di Roma; un'altra decina sono rilevabili da On the Road nell'area di Ascoli Piceno-Teramo ed altrettanti a Pisa (dall'Associazione Donne in Movimento). Anche in Calabria (nel primo caso dalla Cooperativa Rossano Solidale) e in Sicilia (dal Tribunale di Agrigento) si rilevano casi del genere: una decina sono emersi a Rossano Calabro e cinque/sei ad Agrigento. Una decina sono stati riportati dalla cronaca di

giornali pugliesi (e poi rilanciati sulle pagine dei giornali nazionali). Noi abbiamo dei casi che sono ancora limitati. Altri casi – circa una quindicina – sono emersi nel Veneto (dal Progetto Città prostituzione del Comune di Venezia). Insomma, i casi emersi raggiungono una cifra uguale a circa 200 unità.

Questi dati sono importanti. Voglio sottolineare che la ricerca, in questo specifico settore della riduzione in schiavitù di gruppi di stranieri, sta facendo dei buoni passi avanti. Ricordando le prime indagini, fatte sette, otto anni fa, sulla tratta delle donne, era difficile fare emergere il fenomeno, circoscriverlo, e delineando i profili sociali. In queste prime indagini sul lavoro coatto non emerge ancora questa forte componente assoggettata in modo paraschiavistico: o perché siamo ancora all’inizio, come ho detto prima, o perché è il fenomeno non ha assunto ancora quell’entità numerica necessaria per emergere socialmente e statisticamente.

Quali sono però le caratteristiche dei casi di riduzione in schiavitù che abbiamo rilevato nella “ricerca Basso”; e che cosa distingue questo fenomeno che stiamo definendo come la “nuova schiavitù” e la condizione paraschiavistica configurabile con lo schiavismo classico? C’è un libro molto bello – di K. Bales (edito dalla Feltrinelli che si intitola: “I nuovi schiavi”, Milano, 2003) che affronta questo argomento, in cui l’autore fa un raffronto abbastanza convincente tra la vecchia e la nuova schiavitù. L’autore parte dal fatto che la vecchia schiavitù, quella classica che arriva grosso modo fino ai primi decenni dell’800 e che tutti i paesi del mondo hanno ormai abolito, era basata sul concetto di proprietà: lo schiavo – quindi “non uomo” nella definizione di J.J. Rousseau – era un bene, una proprietà, uno strumento inerte del padrone, del proprietario.

Ciò stava a significare anche che lo schiavo – quando era forte, presentabile esteticamente, mite – poteva anche vivere nella famiglia del proprietario come domestico, come servo. La proprietà assoluta (come le altre proprietà immobiliare o degli animali) del padrone si estendeva alla prole dello schiavo o della schiava (o della famiglia schiavizzata). Tutti – una volta schiavi – erano proprietà del padrone. Oggi si può dire questo dei lavoratori immigrati, delle prostitute coatte? Quella era una condizione che durava tutta la vita ed era trasmissibile a livello intergenerazionale, da padre-schiavo a figlio-schiavo. Oggi ci troviamo nella stessa situazione? In Europa e in Italia agli inizi del 2000? Quella di allora era prodotta da una particolare tratta che proveniva da determinate parti del pianeta, soprattutto l’Africa, mentre oggi

non abbiamo dei luoghi ad alto rischio di “produzione” di schiavitù e non abbiamo luoghi dove lo schiavismo è permesso (ci sono casi isolati, come ad esempio la Mauritania e alcune aree dell’India settentrionale e nel Brasile amazzonico) e luoghi aperti dove si possono comprare persone senza essere perseguiti. Tutto oggi avviene a livello sommerso e questo rende tutto più difficile per gli aguzzini. C’è compravendita di esseri umani, ma è sotto traccia. Occorre coprirli, nasconderli, occultarli.

Un’altra grande differenza tra la schiavitù di ieri e quella di oggi è data dal fatto che, trattandosi di una proprietà privata, il padrone paradossalmente la curava, ci teneva alla sua conservazione, non la faceva deperire perché gli doveva durare il più possibile, doveva essere un rapporto economico e sociale che durasse tutta una vita. Se pensiamo oggi a ciò che consideriamo condizione paraschiavistica, viene subito in mente che non si tratta di proprietà ma di possesso; di uso ed abuso spregiudicato di un’altra persona, ma per un periodo di tempo limitato. Il tempo necessario per arrivare a forme di sfruttamento alto, a forme di sfruttamento fortemente intensivo.

Questo perché la schiavitù non è prevista dal nostro ordinamento giuridico. E’ un fatto fortemente osteggiato e perseguitato penalmente. Oggi abbiamo persone schiavizzate che possiamo paragonare allo schiavismo classico ma con le dovute cautele poiché le differenze sono enormi e sostanziali. E’ una forma di schiavismo che si produce e si genera negli interstizi della società. Non è un fenomeno previsto dalle leggi, stabilito dalle norme, per cui si assiste ad una perpetuazione dello stesso di tipo istituzionale. Essendo costretto a vivere negli interstizi della società, di fatto è fortemente soggetto a repressione. Chi ha rapporti di questo tipo deve essere una persona anche considerata, una persona particolarmente crudele ma anche particolarmente ingenua perché un reato di questo tipo, soprattutto nell’ambito dello sfruttamento sessuale coatto o del lavoro coatto, è qualcosa di non gestibile nel tempo, nel lungo periodo.

I casi che sono arrivati sulla cronaca dei quotidiani raccontano di situazioni che hanno sì una forma di sfruttamento anche forte e dura, ma sono forme di assoggettamento a tempo determinato. Lo sfruttatore non può pensare di farla franca nel tempo, perché c’è anche una società che reagisce a questi gravi tipi di sfruttamento.

Ciò che accade nella pratica possiamo raffigurarle come forme di sfruttamento – anche dure e violente – limitate nel tempo: si prendono delle persone con il metodo del caporalato, si fanno lavorare una settimana o due setti-

mane (a volte anche un mese e più) e poi vengono pagate molto meno rispetto a quello che si era pattuito. Sono persone che vengono costrette a lavorare dodici ore e più, ad una paga dimezzata e inversamente proporzionale alle ore di lavoro.

Nel caso delle lavoratrici pugliesi – emerso proprio in queste settimane (settembre 2004) – il lavoro coatto a cui erano assoggettate veniva svolto da circa un mese e mezzo. Anche in questo caso il tempo di sfruttamento è limitato e breve. Ciò dimostra che la società può reagire, può favorire la denuncia. Questo non significa che bisogna abbassare la guardia; sto cercando soltanto di razionalizzare un fenomeno che, proprio perché rimanda allo schiavismo, evoca scenari particolarmente difficili da gestire, in quanto rimanda alle emozioni e all'immaginario dello schiavismo passato. Trattandosi ancora di casi numericamente ancora piuttosto contenuti, possiamo gestirli con la possibilità di riuscita immediata e attivare dei programmi di prevenzione per non farlo sviluppare.

Un'ultima considerazione sull'articolo 18. L'articolo 18, nato per contrastare il traffico di esseri umani, sino ad oggi è servito molto per la protezione sociale delle vittime dello sfruttamento sessuale e in misura minore per il lavoro. I casi – circa 200 – che abbiamo rilevato per lavoro coatto vengono trattati dalla magistratura mediante l'applicazione dell'articolo 18 giacché si presta anche ad essere applicato a casi di lavoro coatto. Una legge importante – che è stata emanata da pochi mesi, mi riferisco alla legge n. 228/2003 – prevede delle sanzioni pesanti e specifiche per la riduzione in schiavitù. È una legge che insieme all'articolo 18 può dare un nuovo impulso alla lotta alle forme di grave sfruttamento. Grazie.

APPLICAZIONE DELL'ART. 18 DEL TESTO UNICO
SULL'IMMIGRAZIONE AD UN CASO DI SFRUTTAMENTO
DELL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA A SCOPO DI LAVORO

Giuseppe Battarino, Magistrato del Tribunale di Varese

1.

La lettura dei dati normativi e di prassi giudiziaria, in materia di disciplina dell'immigrazione e dei suoi riflessi sulla lotta al traffico di esseri umani a scopo di impiego al lavoro, non può prescindere dai dati terminologici e perciò pregiudiziali che condizionano l'approccio dei soggetti "operativi" ai fenomeni.

L'impostazione fortemente securitaria della normativa vigente si coglie nella terminologia usata comunemente.

Il termine **extracomunitari** denuncia una deriva psicologica verso la forte sottolineatura della diversità.

Posto che le motivazioni ai trasferimenti da un Paese all'altro sono prevalentemente di origine economica, più confacente a questa realtà sarebbe l'uso del termine **migranti**, nel momento in cui si vuole affrontare il problema del lavoro.

Se poi si volesse veder prevalere una visione sociologica complessiva, si dovrebbe parlare di **nati altrove**, con ciò rimarcando che la nascita è un dato di pura partenza, soggetto all'evoluzione personale e sociale dell'individuo verso opportunità più ampie e più alte.

Ma per il diritto si tratta, semplicemente, di **stranieri**, posto che il concetto di cittadinanza è ormai esteso all'intera Unione Europea¹.

La scelta dell'approccio, terminologico e non solo, è anche una selezione di valori.

¹ Recita l'art. 1, primo comma, del Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286): "Il presente testo unico, in attuazione dell'art. 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi, di seguito indicati come *stranieri*".

Sul fenomeno dello sfruttamento degli stranieri a fini lavorativi opera un'insieme di mondi contigui (polizia giudiziaria, magistratura, privato sociale, enti pubblici) chiamati a condividere i valori di fondo, o quantomeno a non divergere negli approcci.

2.

La Procura della Repubblica di Busto Arsizio ha affrontato alcuni casi giudiziari in cui si è progressivamente operato in questo senso, integrando le competenze e consentendo un'applicazione utile dell'art. 18 del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

In particolare, ciò è avvenuto nel caso che definiamo "Kevin C" (luglio-ottobre 2002).

Il nome è tratto da quello della "azienda fantasma", creata nei pressi di Saronno da un imprenditore italiano.

L'azienda che produceva cosmetici, era situata in un luogo isolato ed impiegava nell'attività produttiva esclusivamente cittadini rumeni, uomini e donne, man mano reclutati a questo scopo, mediamente in numero di dodici.

Solo tre impiegati erano italiani regolarmente assunti.

L'imprenditore aveva ricavato dei locali per alloggiare questi operai stranieri nello stesso immobile che ospitava la produzione.

Il "cortocircuito" positivo si è verificato in quanto la stessa Polizia Giudiziaria (Guardia di Finanza) che stava svolgendo le indagini coordinate dal Pubblico Ministero, ha promosso il contatto tra quest'ultimo e un'organizzazione del privato sociale (nel caso specifico la Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione), in grado di farsi carico del gruppo di stranieri impiegati nella Kevin prima ancora che si procedesse all'irruzione nello stabilimento e al sequestro di esso.

Si deve notare che l'indagine non era nata sul tema dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina, ma riguardava le frodi in commercio e la sicurezza dei prodotti commercializzati dalla Kevin; paradossalmente la novità per la Guardia di Finanza dell'approccio, ha fatto sì che vi fosse una preoccupazione reale per le vittime dei reati ulteriormente emersi.

3.

Al momento dell'intervento repressivo – comportante il sequestro dello stabilimento e l'arresto del titolare – dunque, la Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione era pronta a fornire la prima assistenza agli stranieri e a supportare il Pubblico Ministero nella richiesta di applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98.

A proposito di questa, si è potuto fare leva sul coordinamento normativo tra il citato art. 18, l'art. 380 c.p.p. e l'art. 12 D.Lgs. 286/98, ritenuta sussistente la fattispecie aggravata di favoreggiamento all'ingresso clandestino a scopo di profitto.

Altro elemento utile alla sollecita applicazione dell'art. 18 a favore dei lavoratori stranieri è stata la ricaduta positiva del successo di indagine, che ha indotto una rapida sequela del procedimento di competenza del Questore.

Le caratteristiche positive di immediatezza e responsività dell'operato dei soggetti coinvolti [Polizia Giudiziaria, Magistratura, privato sociale, amministrazione degli Interni] ha portato alla sollecita concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Decisiva è stata l'immediata "presa in carico" degli stranieri, a quel punto privi di lavoro e di reddito, quantunque precario e ridotto, da parte della Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione, e, insieme, la possibilità di garantire agli stranieri la possibilità di continuare ad occupare i locali aziendali, attraverso la nomina di uno di loro come custode giudiziario dell'impianto sequestrato.

Va segnalato che ciascuno dei nove stranieri così tutelati ha in seguito proceduto, con l'assistenza della Cooperativa in un percorso di consecuzione di uno status lavorativo, sociale e giuridico regolare in Italia.

4.

Dal punto di vista dell'approccio con la realtà del gruppo di stranieri, punti critici affrontati con successo sono stati la prospettiva non repressiva del primo contatto, una mediazione linguistica adeguata e l'integrazione rapida di competenze, l'atteggiamento positivo degli operatori della Polizia Giudiziaria (in specie della Guardia di Finanza).

In termini di valutazione generale, la corretta ed utile applicazione del-

l'art. 18 D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 in casi di sfruttamento del lavoro di stranieri passa attraverso la risoluzione dei problemi di interpretazione normativa e di stimolo all'Autorità Giudiziaria precedente a considerare con attenzione la qualificazione giuridica dei fatti per i quali si indaga (nei rapporti tra fattispecie penali di cui agli artt. 600 c.pen., 12, terzo e quinto comma e 22 D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286), nonchè attraverso la riconduzione dell'approccio normativo/operativo al tema della tutela del lavoro umano e della dignità della persona piuttosto che a quello dell'indesiderato impatto sociale delle migrazioni; e al tema della prevenzione dei reati associativi e di criminalità organizzata che stanno dietro a questi fenomeni piuttosto che ai corollari di visibile tutela dell'ordine pubblico.

TRATTA E SFRUTTAMENTO LAVORATIVO. IL CASO DI VARESE

Tiziana Bianchini, Cooperativa Lotta contro l'emarginazione

Io lavoro per la Cooperativa “Lotta Contro l’Emarginazione”, iscritta all’Albo Nazionale delle organizzazioni che si occupano della gestione dei progetti e per la protezione sociale delle vittime della tratta, poiché noi abbiamo cominciato la nostra esperienza di protezione sociale relativamente al discorso della tratta e dello sfruttamento sessuale. Lo sfruttamento sessuale, come sentivate prima e come voi qui sapete, è il filone conduttore principale di applicazione dell’articolo 18 in questi anni in Italia.

Il nostro intervento è situato nelle province di Varese e di Milano. Oggi parliamo dell’area della provincia di Varese perché abbiamo gestito lì la maggior parte dei 120 casi di permessi di protezione sociale per tratta del lavoro che sono stati citati prima e dove c’è un’esperienza forte che noi abbiamo condotto in rete e in collaborazione sia con le forze dell’ordine che con la magistratura. Questo per evidenziare che è stato possibile fare emergere la tematica dello sfruttamento del lavoro su un lavoro pregresso che avevamo già avviato in precedenza in sinergia con tutti gli altri attori. Abbiamo utilizzato una serie di meccanismi, di metodologie, di strumenti, di rete e di territorio per tentare di dare una risposta a questi casi che ci sono stati segnalati dalle forze dell’ordine e dalla magistratura

Qua cominciamo ad aver una differenza rispetto ai progetti rivolti al settore dello sfruttamento sessuale perché non parliamo di possibilità di aggancio delle persone sfruttate e delle vittime di tratta da parte di un’associazione del privato sociale, ma siamo di fronte a un sistema e a un meccanismo molto particolare per cui le segnalazioni arrivano direttamente già dalle forze dell’ordine.

Cambia un po’ il punto di vista, di approccio, anche nel modo di rendere visibile il fenomeno, di renderlo in tutta la sua dimensione. Una delle prime considerazioni è che centoventi casi in un anno e mezzo solo nella provincia di Varese significa dare una visibilità a un fenomeno che sicuramente

può esser trasposto e può emergere anche in altre situazioni geografiche. Se pensiamo alla provincia di Varese, che è un contesto particolare, in cui ci sono un gran numero di piccole aziende e di imprenditori che hanno utilizzato questo meccanismo del lavoro nero – pensiamo alle province di Brescia, di Bergamo o della parte sud di Milano, dove ci sono grandi aziende agricole – e sicuramente possiamo dedurre che situazioni di sfruttamento ci sono anche lì.

Questa situazione di Varese, che è una delle poche in Italia per dimensioni, ha reso visibile il fenomeno che in questo momento credo valga la pena di prendere in considerazione per tentare di capire come definirlo in tutta la sua complessità, e che sicuramente non è unico. La descrizione della provincia di Varese ve l'ha fatta prima anche il dottor Battarino. Da questi casi che abbiamo seguito, e confrontandoli anche con l'esperienza della tratta e dello sfruttamento a sfondo sessuale, ci siamo creati un osservatorio abbastanza significativo, che ci ha dato una serie di caratteristiche e di fenomeni che ci possono aiutare a definirlo meglio.

Sono circa 120 i permessi di soggiorno rilasciati, di cui un centinaio li abbiamo seguiti noi, inizialmente in maniera un po' pionieristica, c'è stata questa segnalazione e ci siamo detti che era una battaglia civile e culturale che valeva la pena fare, indipendentemente dal dare una chance a queste persone, cosa che era comunque doveroso fare, ma ci sembrava importante dare un segnale da parte del privato sociale di una modalità di starci e di affrontare questo tipo di problema che per noi era assolutamente nuovo.

Le segnalazioni sono arrivate quasi tutte dalle forze dell'ordine, in parte anche della CGIL, in parte anche dai carabinieri, in parte anche dalla guardia di finanza, tendenzialmente dunque attraverso gli organi di legge, ma anche attraverso il sindacato, che ha il compito di verificare le problematiche legate al mondo del lavoro.

Ci siamo trovati di fronte alle situazioni che erano le più disparate possibili, a persone che arrivano da tutto il mondo. Eravamo abituati a lavorare con la tratta per sfruttamento sessuale che coinvolge principalmente persone che arrivano dall'Est europeo, o dai paesi dell'Africa o del sud America, mentre qui abbiamo preso in carico persone che vengono dall'Est Europa, dall'Asia, dall'India, dalla Sierra Leone, dalla zona del Maghreb, e quando il dottor Battarino parlava della necessità di una mediazione linguistico-culturale è anche questo, esserci trovati di fronte a persone che non parlavano assolutamente una parola di italiano perché appena giunte in Italia venivano

convogliate nei luoghi di lavoro direttamente e senza alcuna possibilità di contatto con il resto del mondo.

Oltre a doverci confrontare con popolazioni con codici culturali completamente differenti dai nostri, ma anche con una lingua che non potevamo capire, facevamo un'enorme fatica a far comprendere gli elementi principali dei percorsi di protezione sociali e dei loro diritti, cosa che ha necessitato un percorso lungo perché, per chi emigra dal proprio paese senza soldi e per sopravvivere o vivere meglio, e qui invece guadagna cento euro al mese, sembra essere già una grande conquista.

Ci siamo trovati di fronte non solo a segnalazioni di una o due persone così come avviene tendenzialmente con lo sfruttamento sessuale, ci siamo trovati a dover gestire gruppi di 15-20 persone contemporaneamente. Alcune delle indagini che sono state condotte sono arrivate appunto a fare emergere come non si trattava di casi isolati, ma di interi gruppi di persone, un gruppo ucraino e un gruppo rumeno, dove il datore di lavoro non solo si occupava del lavoro, ma anche della casa, dell'abitazione, di tutta una serie di necessità, provvedendo in maniera diretta affinché queste persone, prive di documenti, non potessero accedere a nessun tipo di servizi.

Ci siamo trovati di fronte a persone di tutte le età, abbiamo avuto il gruppo di ragazzi rumeni che erano quasi tutti giovani coppie arrivate con un progetto migratorio di coppia, tra i 20 e 30 anni, così come poi ci siamo trovati di fronte anche a persone di 45-50 anni, nella maggior parte uomini, che hanno intrapreso il progetto migratorio arrivando in Italia con una professionalità forte nel loro paese, un lavoro, un mestiere che qui in Italia non era assolutamente spendibile, perché c'è un problema di riconoscimento dei titoli ecc. Ci siamo trovati di fronte ad una casistica amplissima.

Volevamo agire non per buonismo, ma perché ci pare di essere di fronte a un momento e a una situazione e a un contesto in cui sta emergendo una situazione sociale e culturale che ci sembra assolutamente inaccettabile.

I progetti con queste persone sono stati difficili e lunghi, perché lavorare con persone che non hanno un'idea di che cosa sono i diritti del lavoro e i diritti civili ha significato passare tanto tempo con loro per elaborare tutta una serie di concetti, elaborare anche la possibilità di fare attivare dei meccanismi in queste persone che potessero tentare di migliorare la loro situazione verso un percorso di integrazione in Italia. A differenza delle donne che abbiamo preso in carico dal mondo dello sfruttamento sessuale, qua c'è stata molta più disponibilità, dopo un percorso individuale, ad accedere a dei corsi di

formazione, a mettere in atto una serie di meccanismi per migliorare e radicare la loro situazione e integrazione nel territorio e italiano.

Molti di loro hanno fatto corsi di professionalizzazione, sono riusciti a trovare in maniera abbastanza rapida un lavoro garantito, anche per la loro esplicita richiesta individuale e pensare finalmente al lavoro come un passaggio evolutivo, un passaggio di miglioramento.

In sintesi, quello che ci siamo permessi di fare è stato un confronto tra la nostra esperienza dall'area dello sfruttamento sessuale all'area dello sfruttamento del lavoro, per capire quali caratteristiche si potevano mettere in gioco cercando di sollecitare in maniera forte anche la società civile che ci sta intorno. Quando io prima dicevo che queste persone sono riuscite a trovare il posto di lavoro, sono riusciti a trovarlo perché da parte nostra c'è stato un grandissimo sforzo di mediazione con il datore di lavoro, perché per un datore di lavoro decidere di far lavorare uno straniero che non parla nemmeno l'italiano e che ha un'idea delle gerarchie e delle norme completamente diversa dalla nostra, è molto difficile.

Anche in questo settore il nostro intervento non è solo sul progetto individuale con le persone, ma abbiamo dovuto mettere in campo uno sforzo per lavorare sul territorio e sulla comunità e per potere utilizzare tutte le risorse possibili e immaginabili che già esistono. Questo intervento l'abbiamo fatto con risorse della Cooperativa, abbiamo deciso di farlo sapendo che il Dipartimento delle Pari Opportunità, che è l'ente che per lo Stato italiano gestisce i fondi per l'applicazione dei percorsi della protezione sociale, lo fa solo ed esclusivamente per chi si occupa dello sfruttamento sessuale. Rispetto alle tematiche del lavoro non se ne occupa nessuno, sarebbe importante provare a ragionare su questo fatto, forse perché probabilmente quando arriva la segnalazione arriva un gruppo molto numeroso, che non si sa come gestire, e parliamo di meccanismi che vanno a toccare settori come l'imprenditoria e l'economia che devono essere responsabilizzati.

Il Dipartimento continua a intendere l'applicazione dell'articolo 18 solo ed esclusivamente per lo sfruttamento sessuale, mentre l'esperienza di Varese dimostra che invece ci sono altre forme di sfruttamento che vanno assolutamente affrontate, cercando di mettere tutte le risorse e le sinergie possibili per tentare di descrivere e di trovare delle possibili risposte.

L'unica fonte di risorsa che siamo riusciti a ritrovare è stata un piccolo progetto che abbiamo presentato lo scorso anno alla Regione Lombardia nell'ambito dei finanziamenti regionali della legge 40, un progetto che lo

scorso anno è passato sullo specifico delle tematiche del lavoro e quest'anno non è stato rifinanziato perché non era una delle priorità della Provincia. Così anche quella risorsa è terminata e stiamo procedendo con nostre risorse. A nostro parere, la mancanza di fondi pubblici significa veramente mancanza di volontà nel volere riconoscere l'effettiva esistenza di questo problema, una mancanza di riconoscimento politica e culturale, e non solo economica.

Da ultimo, crediamo che per ragionare intorno alla tematica dello sfruttamento del lavoro sia importante mettere intorno a un tavolo tutti gli attori che possono collaborare intorno a questo problema mantenendo gli specifici ruoli e le specifiche funzioni. È chiaro che la magistratura e le forze dell'ordine fanno un certo tipo di lavoro, con una certa missione, e il privato sociale si muove da un'altra parte; nel caso dell'esperienza di Varese si può dimostrare che le varie competenze e i vari ruoli, se rispettati e riconosciuti, alcune novità le possono portare.

Rispetto ai casi che abbiamo seguito, in una casistica ampia, ci sono state situazioni davvero drammatiche e mi sembra importante segnalare che alcune delle donne – perché c'erano non solo uomini ma anche donne che sono state vittime di questo tipo di meccanismo – hanno fatto denuncia per molestie sessuali, e c'è stato anche un caso di abuso sessuale da parte del datore di lavoro. Questo ci fa sostenere che la vulnerabilità di queste donne è resa ancora più drammatica sia dalla mancanza di documenti di riconoscimento, sia dalla mancanza di uno status che renda loro possibile accedere a maggiori tutele, nel senso che probabilmente è ipotizzabile, per un datore di lavoro, pensare che una donna costretta in queste condizioni la si può anche tranquillamente molestare poiché il coraggio di denunciare non ce l'avrà.

Pensiamo quindi che l'esperienza di Varese possa essere disseminabile e ripetibile in altri contesti.

LA NUOVA SCHIAVITÙ È NEGAZIONE DI DIRITTI E DI LIBERTÀ

*Lilli Chiaromonte, Ufficio immigrazione CGIL,
responsabile nazionale Progetto Donna*

Il dibattito è molto interessante e comporta anche la messa a confronto e in discussione di esperienze, di prospettive, di aspettative che ciascuno di noi ha maturato nel proprio ambito di lavoro e di osservazione, anche in termini di pathos, visto che il fenomeno coinvolge persone, i diritti umani, e comporta anche passione ed emotività.

Ci troviamo di fronte alla globalizzazione della cultura e dell'economia, ma non ancora a quella dei diritti. L'economia globale comporta forme nuove di appropriazione di risorse e di beni, ma anche forme inedite di "appropriazione di persone" che si configurano come forme di schiavitù basate su asservimento e sfruttamento.

Tali inquietanti fenomeni si manifestano nel quadro delle complesse dinamiche di liberalizzazione di merci, mercati e risorse, di circolazione di ricchezze e di idee, di mobilità delle persone.

A proposito di mobilità delle persone e di flussi migratori va messo in evidenza che si tratta di persone che, decidendo di migrare, esprimono una volontà ed una forza eccezionali per uscire da una situazione di difficoltà e per migliorare la loro condizione di vita e di lavoro. Sono questi soggetti forti a subire quella "appropriazione di persone" di cui stiamo discutendo oggi.

I rapporti ufficiali parlano di 30 mila vittime (penso a quello del Dipartimento Nazionale dell'Antimafia), ci sono stime, quantificazioni e numeri che fanno paura, ci sono esperienze emblematiche di grande importanza che fanno rimarcare l'assoluta disparità tra l'entità del fenomeno e gli interventi che si riescono a fare.

Il lavoro asservito

Dal punto di osservazione in cui mi trovo, quello della CGIL, posso dire, senza timore di sbagliare, che le condizioni della dignità e della libertà

umana dei migranti si intrecciano inesorabilmente con la negazione dei diritti e delle libertà fondamentali, oltre che con la violazione dei diritti lavorativi delle tutele previste da leggi e contratti.

Possiamo affrontare il problema tenendo separati gli strumenti di analisi da quelli di intervento, ma quello che non possiamo permetterci è di insistere con distinguo e definizioni che in concreto non ci fanno comprendere il fenomeno per quello che è, e ancor meno ce ne fanno valutare la gravità.

Il sindacato ha fatto una scelta precisa e cioè che i lavoratori stranieri non sono solo una risorsa per i paesi di accoglienza, ma sono in primo luogo uomini e donne, persone fisiche e giuridiche, che devono vedersi riconoscere, senza esclusione alcuna, i propri diritti e le proprie libertà fondamentali.

Il lavoro migrante che abbiamo di fronte, soprattutto in termini di inserimento, prestazione lavorativa e precarietà delle condizioni di lavoro, presenta condizioni veramente durissime di discriminazione, soprusi e forme di negazione dei diritti che non possono essere assolutamente sottovalutate.

Va detto con chiarezza che il lavoro discriminato facilmente degenera in un lavoro in condizione di asservimento. Il lavoro è asservito quando la persona che lavora è usata come una cosa ed è considerata una cosa, quando cioè il lavoro nega l'essere umano.

Queste forme di estremo sfruttamento e di negazione di diritti e tutele sono presenti in tutti i settori produttivi. Non solo nell'edilizia dove sono più numerosi gli infortuni sul lavoro, o nell'agricoltura dove sono più evidenti le forme di caporalato, ma anche nel settore chimico e in quello metalmeccanico, come dimostra l'esperienza di Varese .

La prima cosa di cui dobbiamo prendere atto è che il lavoro asservito è diffuso in tutti i settori e che si svolge non solo nel sottoscala o nel laboratorio del tradizionale lavoro nero, ma anche in situazioni che sono state definite di "industrializzazione strutturata", cioè nelle fabbriche.

Come diceva il nostro magistrato, ci sono "capannoni e reparti confino" di aziende medio-grandi in cui i lavoratori chiusi dentro e privati del passaporto, non possono comunicare con l'esterno, non possono farsi vedere né sentire.

Sono condizioni di sfruttamento di lavoratori che si vedono negare i riposi, le pause, le ferie, a volte anche la retribuzione, condizioni che sconfinano nella privazione della libertà.

Il problema dunque non è solo quello delle 12 o 14 ore di lavoro, ma del-

la privazione della libertà; la questione non è di durata della prestazione, ma di ripristinare l'orario di lavoro.

È d'obbligo l'esempio della cosiddetta badante che per svolgere la sua attività e far fronte a emergenze, imprevisti e peggioramenti, non può riposare, dormire, accudire se stessa perché le viene richiesta una prestazione continuativa, di notte e giorno, per giorni consecutivi.

Stamattina ci si chiedeva se questa è schiavitù: sono giuste e condivisibili le distinzioni lessicali, ma il problema di fondo resta la negazione della libertà e della dignità della persona.

Dobbiamo prendere atto della rilevanza e della diffusione del fatto che le condizioni di lavoro discriminato e non tutelato degenerano e scivolano in vere e proprie forme di asservimento.

Quella che viene chiamata "nuova illegalità" denuncia l'esistenza del traffico di manodopera, dei procacciatori di operai in nero, della "tratta delle braccia" che nasce e prospera nella criminalità organizzata, ma che, purtroppo, trova collocazione e possibilità di utilizzazione nella nuova normativa sull'immigrazione e nelle condizioni attuali del mercato del lavoro che ha subito una forte deregolazione.

La legge Bossi-Fini prevede tali rigidità sul soggiorno, legato al contratto di lavoro, che fa del permesso e del contratto di soggiorno una specie di clausola ad escludendum, perché per ottenere o rinnovare il contratto di soggiorno bisogna avere un contratto di lavoro, una condizione di lavoro stabile che la legge 30 e l'attuale mercato del lavoro disincentivano e non consentono neanche ai lavoratori italiani. I lavoratori e le lavoratrici migranti che non hanno o perdono il lavoro vengono esclusi dalla possibilità di esercitare i propri diritti, di vedere riconosciuto il diritto al permesso di soggiorno.

Leggevo questa mattina che il governo ha ripreso in mano tutta la questione del lavoro nero. Il lavoro nero non è né recente né in fase di riduzione, ma in fase di allargamento perché l'effetto concreto delle nuove normative è il ricorso massiccio al lavoro nero (lavoro cioè non dichiarato, che evade fisco e contributi e viola le norme contrattuali) con il rischio per i lavoratori migranti di cadere o ritornare nella irregolarità.

Infatti, come dicevo prima, per tantissimi lavoratori immigrati il permesso scaduto o non rinnovato fa perdere i diritti civili e nega la libertà di movimento, fa perdere il lavoro e nega tutti i diritti compreso quello per esempio di tornare nel loro paese per ferie o per ragioni familiari.

Questa è privazione di libertà. In un mondo in cui si esalta la mobilità la

privazione di libertà di movimento (per mesi e mesi “sequestrati” nel nostro paese) è grave ed insopportabile. Peraltro con l’aggravante delle disfunzioni di tipo burocratico amministrativo per cui il rinnovo dei permessi, ma anche le autorizzazioni per i ricongiungimenti familiari ed il rilascio delle carte di soggiorno, oltre a chiedere condizioni lavorative difficili da realizzare, richiedono pratiche lunghissime e tempi non prevedibili.

Condizioni veramente gravi ed insopportabili per questi lavoratori che sconfinano in forme di assoggettamento, oltre che di violazione dei diritti e delle libertà.

I criteri chiave per definire e per individuare situazioni di assoggettamento anche lavorativo sono quelli delle libertà personali e della dignità personale.

Io penso che la sentenza della Corte Costituzionale che ha invalidato due degli articoli della Bossi-Fini riapre una speranza. Infatti questa legge, insieme alla Legge 30, condanna i lavoratori stranieri a una condizione di irregolarità e di ricattabilità.

Varese dimostra che il ricorso all’articolo 18 e l’ottenimento del permesso di soggiorno per protezione sociale costituiscono un’esperienza di grande interesse.

Sono convinta che l’azione congiunta delle competenze e dei soggetti diversi sia fondamentale per contrastare con successo lo sfruttamento e l’assoggettamento. Infatti dalla nostra esperienza risulta che altre Camere del Lavoro in altri territori hanno tentato di segnalare situazioni gravi, ma non si è realizzata una azione congiunta e quindi è venuta meno la possibilità di intervenire.

Penso che l’articolo 18 del Testo Unico abbia grandi meriti e punti di eccellenza riconosciuti a livello internazionale, ma dobbiamo dire con forza che le risorse sono risultate assolutamente insufficienti rispetto agli obiettivi della legge.

Ancora più gravemente insufficienti sono diventate le risorse economiche dell’art. 18 dal momento che devono provvedere alla protezione, assistenza e riabilitazione delle vittime del reato di riduzione in schiavitù previste dalla nuova legge dell’agosto del 2003. Prestiamo la dovuta attenzione al fatto che la legge 228 non ha risorse proprie e fa riferimento alle risorse economiche dell’art.18 del TU.

L’Italia, che già prevedeva la tratta di persone come una forma temporanea di schiavitù, con la legge 228 ha il merito di avere introdotto la defini-

zione di “stato di soggezione e costrizione a prestazioni lavorative o sessuali che ne comportino sfruttamento”, definizione che consente di identificare il reato di riduzione in servitù.

Il riferimento alle situazioni di grave sfruttamento dà la possibilità di un'interpretazione e di un'applicazione molto più ampia della norma e quindi una potenzialità maggiore di intervenire sulle prestazioni lavorative, e di ripristinare diritti e libertà individuali.

È vero, come è stato detto da molti, che l'articolo 18 parla di pericolo per le vittime, però è necessario aggiungere che la nuova legge fa riferimento a “soggezione” non solo a fronte di violenza, minaccia e inganno, ma anche a fronte di abuso di autorità; non solo, ma anche di abuso di autorità e di approfittamento di una situazione di necessità e di inferiorità fisica e psichica. È questa condizione di necessità che va considerata la vera novità e che va presa in considerazione per intervenire.

Questa più ampia possibilità di intervento mette ancora di più in evidenza l'inadeguatezza grave delle risorse economiche e fa emergere la mancanza di coordinamento dei programmi e la insufficiente interazione dei vari soggetti che devono intervenire.

Il lavoro domestico e di cura retribuito

Se si adotta il punto di vista di genere, la globalizzazione svela un “lato oscuro” grave e inaccettabile: gran parte delle vittime della tratta, degli invisibili e dei clandestini sono donne e bambine. La cosa che colpisce è che nelle migrazioni, in particolare in quella che riguarda il nostro paese, le donne sono presenti e soprattutto protagoniste. Le migranti vengono in Italia prevalentemente per lavoro, per scelta soggettiva di libertà ed autonomia. Si tratta in altre parole di una presenza quantitativamente e qualitativamente rilevante, di donne anche molto istruite e con alti livelli di scolarità, con esperienze lavorative ricche, che potrebbero, in un mercato del lavoro che lo permettesse, lavorare e produrre in maniera significativa e qualificata. Tutte le potenzialità lavorative e professionali di questa forza lavoro immigrata si annullano non appena le migranti entrano nel nostro paese: costrette a limitare le loro attività a quelle di collaboratrici domestiche presso le famiglie italiane, riducono i loro progetti con l'effetto spesso di una caduta di energie e di risorse.

Svolgono attività legate al loro essere donne e non rispondenti alla loro professionalità, alle loro aspettative, alle loro potenzialità.

Il lavoro presso le famiglie italiane è un lavoro che mi inquieta molto per due ragioni, perché “non previsto” e perché servile. Infatti il lavoro cosiddetto domestico, dato per finito o comunque in via di esaurimento, a un certo punto della nostra storia più recente si è ripresentato massicciamente, per effetto di un’esplosione non prevista sia della domanda a livello interno che dell’offerta a livello internazionale.

Non solo, ma si ripresenta proprio come due secoli fa, con le tradizionali forme di servitù, con la presenza di un padrone e di un servo, o meglio più spesso di una serva.

Questo è un processo che ci interroga, sicuramente è legato a fatti nazionali come l’allungamento della vita, l’evoluzione delle famiglie italiane, il cambiamento del ruolo delle donne. È legato anche alla crescita dei flussi migratori e all’allargamento dell’Europa. Ma c’è anche un aspetto più complesso che non può sfuggire alla nostra analisi: come si è giunti a questa combinazione al di fuori di qualsiasi controllo ed orientamento da parte dei soggetti preposti a regolare la domanda e l’offerta? Quali sono i meccanismi oggettivi che portano ad ignorare e negare potenzialità e professionalità ritenute utili e necessarie? Quali i meccanismi soggettivi che costringono queste donne a cercare e ad accettare condizioni di lavoro pesantissime nelle nostre case e infine a desiderare, con scarsi risultati e grande fatica, di uscire dal lavoro domestico?

Al nuovo moderno lavoro servile dobbiamo prestare un’attenzione particolare. Questo non è un lavoro come gli altri, è retribuito, ma non è un normale lavoro dipendente, non a caso si parla anche di catena femminile della cura a livello mondiale e di divisione internazionale del lavoro riproduttivo.

Il lavoro domestico è un lavoro delicatissimo, importante e necessario, utile alle famiglie e all’economia locale, che chiama in causa gli enti locali, le politiche sociali, i modelli di welfare, i contratti di lavoro. Il contratto di lavoro delle collaboratrici domestiche non corrisponde più a quello che fanno oggi le lavoratrici immigrate nelle nostre case e nelle nostre famiglie. Infatti le attività non sono più o non sono solo quelle di una volta del lavoro domestico. Sono prevalentemente quelle di assistenza, spesso anche infermieristica, di compagnia, di rassicurazione, attività cioè che si giocano sulla fiducia e la delega, sulle relazioni interpersonali e affettive.

In queste situazioni nuove, si evidenzia un rapporto di dipendenza reciproca, ma non pari tra l’assistito e chi presta la cura.

Il problema che pongo è cosa facciamo per far uscire queste donne dal nero, dallo sfruttamento lavorativo, da una condizione di servitù? Il lavoro domestico, sebbene abbia rappresentato una facile soluzione per l'alloggio e per il permesso, è diventato un "destino avverso" che mortifica diritti, aspettative, esperienze.

Ormai si parla di migliaia di situazioni irregolari. La regolarizzazione ultima, come diceva Pugliese, essendo fortemente legata all'iniziativa dei datori di lavoro ed alle condizioni che ponevano, ha comportato una regolarizzazione parziale, a tempo, e spesso a carico dei lavoratori e delle lavoratrici.

È opportuno aggiungere che è molto complesso intervenire anche per il fatto che la casa è un luogo di lavoro anomalo, spesso è luogo di vita difficile, di tensioni e a volte di violenze. Su questi aspetti cominciano a circolare studi, analisi e ricerche, e quello che viene fuori è che il lavoro delle assistenti familiari è molto complesso, si fonda, come ho già detto, su relazioni affettive e rapporti di fiducia, ma anche su assunzione di responsabilità, capacità di valutare, decidere e di rapportarsi con le strutture socio sanitarie. Occorre perciò riprogettare questa attività a fronte della crescente domanda di cura a domicilio e cogliere l'occasione del rinnovo del contratto nazionale per garantire tutele e diritti, a partire dalla maternità, ma senza trascurare altri aspetti come lo sviluppo professionale.

Esiste però il problema di uno sguardo molto più ampio per ridefinire e riconoscere il lavoro di cura retribuito che tenga conto anche della necessità di sconfiggere un modello di welfare familiare che, limitandosi a risposte domestiche e sommerse, rischia di sconfinare in un welfare privatistico e di mercato.

Per concludere le cose da fare. Riaffermare il principio di uguaglianza che riguarda la dignità umana e sociale di tutti i lavoratori, a prescindere da dove sono nati. Aggiungo la piena attuazione e il potenziamento dell'articolo 18, insieme alla utilizzazione degli altri strumenti normativi che abbiamo a disposizione.

Ottenere la ratifica della Convenzione ONU per il riconoscimento dei diritti e delle tutele dei migranti, ratifica che non costa niente, ma, in quanto atto formale, darebbe senso alla difesa della dignità della persona nei confronti dell'opinione pubblica, per la presa di coscienza e per la possibilità di fare.

Ancora, il rispetto del divieto di discriminazione e la conquista dei diritti di cittadinanza e di residenza che insieme al diritto a un permesso per la ri-

cerca di occupazione, aiuterebbero moltissimo a uscire dalle condizioni di asservimento.

Occorre inoltre assumere un'ottica progettuale per quanto riguarda i servizi pubblici che tengano conto dei bisogni attuali delle persone e delle famiglie (il lavoro domestico di cui parlavo prima può aiutare) anche nella logica di mutare i rapporti di subordinazione.

Contrastare le vecchie e le nuove diseguaglianze (tra uomini e donne, tra donne italiane e non, tra donne straniere a seconda dell'etnia) che compromettono i diritti di cittadinanza, di sicurezza e le garanzie.

PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI DEGLI ENTI LOCALI E ATTENZIONE AI FENOMENI DELLA GLOBALIZZAZIONE

*Avvocato Fabio Baglioni, Consulente Assessorato alle Politiche per le Periferie,
lo Sviluppo Locale, il Lavoro del Comune di Roma*

1. La tratta come fenomeno della globalizzazione

Nonostante il morbo sociale della schiavitù affondi le sue origini nella storia antica dell'uomo, non può sfuggire che il fenomeno della tratta degli esseri umani, così come si configura nel nostro tempo, sia uno degli effetti indiretti della globalizzazione economica.

Negli ultimi decenni sono enormemente cresciute le diseguaglianze tra Nord e Sud del mondo e, all'interno degli stessi paesi cosiddetti più sviluppati, tra ricchi e poveri.

Il modello di sviluppo tutto proteso verso la "crescita" economica, basato sulla sola "espansione quantitativa", questo modello proposto come l'unico in grado di abbattere le povertà e di creare felicità diffusa e opportunità per tutti, non solo non è riuscito nel fine dichiarato, ma ha persino alimentato il divario tra paesi ricchi e paesi poveri, e contribuito a perpetuare l'antica pratica dello sfruttamento lavorativo.

È questo dunque il contesto che ha continuato ad alimentare il fenomeno generale dello sfruttamento del lavoro e, in esso, quello più grave – e che ne costituisce la peggiore evoluzione degenerativa – del commercio degli esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo. Se non partiamo da questa analisi di fondo, quella che guarda alle dinamiche e alle degenerazioni della globalizzazione neoliberista come a una parte essenziale del problema, anche l'intervento delle istituzioni sul fenomeno della schiavitù non sarà altro che una cura del sintomo, che rischia di rivelarsi del tutto inefficace. È importante infatti agire sì in modo mirato per combattere i trafficanti di uomini, per recuperare alla vita libera le vittime della tratta, per restituire ad esse dignità umana; in tutto questo le istituzioni, e gli enti locali in particolare, possono e devono fare molto. Ma occorre altresì non tralasciare di porre mano al problema di fondo, cioè agire su quel contesto socio economico nel

quale i fenomeni di schiavitù attecchiscono. Occorre cioè agire parallelamente sulle cause del problema.

2. Il ruolo degli enti locali rispetto ai fenomeni della globalizzazione

Ecco perché il primo ruolo degli enti locali, più adatti a questo proprio per essere le istituzioni più vicine alla vita dei cittadini e quelle che ad essi possono rivolgersi più direttamente, dovrà essere quello di incentivare ed incoraggiare scelte quotidiane distanti dalla logica del sistema in cui viviamo. Ad essi spetta il gravoso, difficile compito di “riportare l'economico nel sociale”, spodestare l'economicismo e rimettere al centro delle politiche l'uomo, la società, e l'ambiente; essi possono e devono contribuire a marcare la differenza tra benessere inteso come esclusiva produzione di ricchezza monetaria, a qualsiasi costo – anche a costo di tollerare la schiavitù e la tratta dei lavoratori, immolati sull'altare della produzione, dello sviluppo e della crescita senza limiti – e benessere inteso invece come qualità della vita.

Questa è la visione globale, l'ispirazione politica che unicamente può dare senso ad ogni agire legislativo, amministrativo, delle istituzioni in materia di lotta alle schiavitù degli uomini e in generale allo sfruttamento dell'uomo sull'uomo. A tali obiettivi e a tali principi deve essere ispirata l'azione di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani, se si vuole evitare che tale contrasto si riduca a un mero rimedio temporaneo che avrebbe il solo beneficio di spostare altrove o in altro tempo il problema.

Perché partire proprio dagli enti locali? Perché l'ente locale può essere utile nella lotta ad un fenomeno che si mostra di dimensioni globali?

Molte esperienze di partecipazione attiva alle scelte amministrative si formano a livello locale, partono da singoli temi, riconoscono nella dimensione locale un luogo – e delle istituzioni – sulle quali poter fare pressione per produrre delle scelte. La scelta di partire dagli enti locali è dettata da un approccio pragmatico, dalla ricerca del risultato visibile. Le campagne che toccano questioni assolutamente politiche, globali e generali (la tutela dell'ambiente e della salute, il modello di sviluppo, la tutela del lavoro in tutte le sue forme, il commercio mondiale di armi, i conflitti internazionali e il ruolo giocato dalle banche nel concedere credito e partecipare a questo giro), vengono spese sul terreno locale, forse proprio perché è a quel livello che si ricono-

sce la possibilità di ottenere un risultato visibile, si può mobilitare e sensibilizzare l'opinione pubblica.

3. Un'altra economia. L'esperienza del Comune di Roma

Ma appare altrettanto forte l'esigenza di un'*altra economia*. Altra perché non più separata dall'idea centrale dell'uomo, della società e dell'ambiente. Altra perché alternativa al modello unico che ci viene proposto.

L'idea di un'altra economia nasce così dall'esperienza delle cooperative e delle associazioni che da tempo a Roma costruiscono dal basso un'economia diversa, che valorizzi le relazioni prima che il capitale, che riconosca un'equa ripartizione delle risorse tra tutti, che garantisca il rispetto dell'ambiente naturale e l'arricchimento di quello sociale. Si tratta delle iniziative del commercio equo e solidale, della finanza etica, del consumo critico, del turismo responsabile, delle pratiche del riuso e del riciclo dei materiali, delle energie rinnovabili, dei sistemi di scambio non monetario. Tutto questo – che chiamiamo altra economia – è al centro di un progetto complesso, costituito da diverse iniziative integrate.

Nell'Assessorato al lavoro del Comune di Roma da tempo si ragiona sul tema ed è stato formato un gruppo di associazioni cittadine che, riunite nel Tavolo dell'altra economia, collabora dal 2001 con il Comune di Roma per la definizione di principi e progetti coerenti con il progetto di costruzione di una rete di esperienze concrete di economia alternativa in città.

Interventi di riqualificazione sociale ed economica vanno di pari passo.

Dal punto di vista *economico*, l'amministrazione comunale mira a sostenere e incentivare le potenzialità occupazionali e di crescita di queste iniziative nella città di Roma, nella convinzione che esistano gli spazi di mercato per assicurarne lo sviluppo.

Tra tutti merita una citazione il progetto della *Città dell'altra economia*, recentemente approvato dalla Giunta Comunale, che insedia all'interno dell'ex mattatoio di Testaccio circa 3500 mq completamente dedicati ad uffici, show-room, laboratori artigianali e spazi culturali dell'altra economia. Il progetto è stato interamente elaborato dalle associazioni e dai gruppi romani del Tavolo dell'Altra Economia e rappresenta un passo ambizioso per la città di Roma in termini di investimento sulle potenzialità di questo mondo, anche con l'obiettivo di facilitare la messa in rete tra le tante iniziative peri-

feriche (nel doppio significato della distanza geografica e della rilevanza economica) e un corpo centrale cittadino.

Oltre a promuovere l'altra economia, altre iniziative dell'assessorato al lavoro e del Comune di Roma sono mirate a contribuire alla crescita, culturale, oltre che economica, di un nuovo modello di sviluppo in cui non abbia ragion d'essere un fenomeno come quello dello sfruttamento dell'uomo da parte di altri uomini, aggravato dal commercio di uomini e dalla loro riduzione in schiavitù.

Recentissima è l'istituzione di uno sportello di orientamento all'impresa per gli immigrati, che sono naturalmente le vittime principali del fenomeno dello sfruttamento. Sono proprio gli immigrati l'oggetto dell'attività criminale del commercio di uomini, che ha quasi sempre ramificazioni di carattere internazionale. Dare agli stranieri la possibilità di affacciarsi non solo nel mondo del lavoro con carattere di regolarità, ma altresì in quello dell'impresa, favorendo la creazione di attività economiche in cui peraltro vengano rispettati quei criteri di equilibrio tra perseguimento del profitto da un lato e tutela dell'ambiente, e rispetto dei lavoratori dall'altro, consente di erodere ulteriore terreno allo sfruttamento del lavoro e a quell'etica del profitto ad ogni costo in cui allignano i germi della tolleranza della schiavitù.

Questo è lo stesso scopo anche di tutte le attività di promozione dello *sviluppo locale partecipato*, in cui viene posta sempre una particolare attenzione all'equilibrio socio ambientale degli interventi.

4. Gli interventi mirati

Sul campo specifico dell'attenzione alle condizioni del lavoro, il Comune di Roma ha istituito già da qualche anno, l'Osservatorio Comunale sull'Occupazione e le condizioni del lavoro a Roma. Esso svolge un'azione costante di controllo, monitoraggio, ispezione sulle condizioni dei lavoratori nelle imprese, soprattutto nelle imprese edili, ma non solo. L'Osservatorio si occupa di effettuare ispezioni presso i cantieri e di verificare la regolarità della posizione contrattuale e contributiva dei lavoratori, oltre che le condizioni generali di sicurezza del cantiere e l'adozione di tutte le misure necessarie per la sicurezza dei lavoratori e dei terzi. Questo ufficio provvede ad irrogare sanzioni, a comunicare eventuali irregolarità riscontrate agli organi competenti ad irrogare sanzioni ulteriori (ASL, UPL, Procura della Repubblica), fino a

provocare, nei casi di violazioni più gravi, la revoca dell'appalto da parte del Comune di Roma. L'Osservatorio ha prodotto inoltre la prima inchiesta sul mercato del lavoro a Roma, connessa alla necessità di predisporre un materiale informativo e statistico di base sul mercato del lavoro nella capitale. Il rapporto sarà pubblicato tra poche settimane.

Nell'ambito della lotta al lavoro nero, già in atto, il Comune può intercettare anche le situazioni più gravi di vera e propria schiavitù e di traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento del lavoro. Può farlo attraverso lo strumento già esistente dell'Osservatorio, ma anche con la creazione di nuovi, mirati e più efficaci strumenti, come un osservatorio specifico in materia di tratta dei lavoratori, affiancato da unità di strada, le case di accoglienza, seguendo in parte anche l'esempio di quanto già realizzato dallo stesso Comune di Roma e da altri enti locali per tentare di debellare il fenomeno della tratta delle donne sfruttate sessualmente.

Certo, nel nostro paese, come hanno confermato recenti indagini specifiche, il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento coatto del lavoro non sembrerebbe una pratica molto diffusa. Esso interesserebbe un modesto numero di immigrati. Inoltre si tratterebbe di una condizione che si protrae per brevi periodi, solo raramente per un tempo più lungo.

Dunque anche il monitoraggio del fenomeno e l'operazione di ricerca delle situazioni critiche, cui porre rimedio, appare più difficoltosa rispetto a quella che viene normalmente effettuata nel campo dello sfruttamento delle donne. Tuttavia, l'ente locale può intervenire, come ha già iniziato a fare, partendo dal controllo e dal contrasto delle situazioni generali di sfruttamento del lavoro. In tale contesto potrà efficacemente iniziare un monitoraggio del fenomeno, creare un servizio di assistenza e di reinserimento sociale e lavorativo per le vittime della tratta, con case di accoglienza, interventi di assistenza psicologica, sociale e legale, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 18 D. Lgs n. 286/98.

La prospettiva dell'istituzione di un servizio di assistenza per le vittime del commercio di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo prevede un impegno gravoso per il Comune di Roma, ma non più rinviabile, anche se per conferire ad esso una reale efficacia dovrà necessariamente accompagnarsi allo sforzo parallelo per la creazione di una cultura, di una pratica tendente ad un nuovo modello di sviluppo, altro rispetto al mito della crescita quantitativa esponenziale e rispetto ad un modello economico non etico che può persino arrivare a tollerare – come un mezzo che giustifica il fine del

profitto – il fenomeno della tratta a fini di sfruttamento del lavoro. L'obiettivo – ambizioso ma doveroso – è rigenerare la *società* che si cela nella città *economica*. Proprio per contrastare gli effetti ambientali e sociali (e tra questi fenomeni degradanti come quello del commercio di esseri umani), prima che economici in senso stretto, delle tendenze generali delle politiche neoliberiste.

ANDARE OLTRE LA PUNTA DELL'ICEBERG DEL FENOMENO

Conclusioni di Francesco D'Ovidio

Lo sfruttamento lavorativo è qualcosa a cui dobbiamo attrezzarci perché probabilmente nei prossimi anni si svilupperà come si è sviluppato negli anni passati lo sfruttamento sessuale; la cosa su cui noi dobbiamo riflettere è quello che Tiziana ha cercato di spiegarci, cioè come noi ci attrezziamo per una tecnologia abbastanza raffinata di lavoro e di protezione con le donne e anche in parte con i minori, anche se con i minori stiamo ancora in una dimensione di apprendimento, mentre con le donne penso che c'è ormai una rete capillare e anche di competenze oltre che di un certo numero. Si stimano ormai in 250 le organizzazioni in tutti gli ambiti.

È una cosa grossissima che non abbiamo in nessun altro paese, neanche negli Stati Uniti, il passaggio da questa tecnologia sociale, da questa esperienza a lavorare anche sullo sfruttamento grave lavorativo è un passaggio che dobbiamo mettere in conto perché giustamente, come diceva anche un'altra signora, probabilmente siamo nella fase in cui è la punta dell'iceberg che sta emergendo, dove ancora gli studi che stiamo facendo non entrano in profondità se non a livello di casi importanti che provengono dall'esperienza, come quella di Varese e di altri Procuratori, di altri Giudici. Dico questo perché ricordando l'esperienza di 5-6 anni fa, quando abbiamo cominciato a lavorare sulla tratta di donne a sfruttamento sessuale, anche lì si parlava di punta dell'iceberg, ma penso che ormai abbiamo capito questo iceberg quale sia.

Ci sono ormai molti studi che ci parlano di un fenomeno grave, che però ha una sua quantificazione, che è fortemente abordabile come lavoro, come possibile trasformazione. L'esperienza che abbiamo accumulato ci dice due cose: primo, avere l'attenzione a ciò che emerge anche in termini di casi presuppone che stiamo analizzando la punta di un iceberg, ma la parte sommersa non ci deve sovrastare, non ci deve rendere impotenti, ma, come dire, affinare le nostre capacità analitiche di intervento perché si tratta di interventi sociali, e sono interventi che possiamo combattere e affrontare con la strumentazione ormai forte e possente che abbiamo maturato in questi dieci

anni nel campo dello sfruttamento sessuale.

La seconda cosa è che dobbiamo cercare di mantenere tutta la nostra razionalità, analizzare il fenomeno, cercare dove attaccarlo e promuovere quelle strategie di alleanze, che anche il giudice prima ricordava, con enti locali, forze dell'ordine, operatori sociali. È all'interno della logica di questo lavoro territoriale che siamo riusciti a impiantare un lavoro sullo sfruttamento sessuale che ha portato a risultati tangibili. Vorremmo fare molto di più e se sappiamo che le risorse economiche sono scarse, ciò che a mio modestissimo punto di vista poi conta è la forza culturale che noi acquistiamo in questo tipo di intervento. Oggi abbiamo una forza analitica di lavoro sociale straordinaria, la nostra azione anche per rimuovere gli ostacoli istituzionali deve continuare. Quindi occorre puntare sulle reti sociali territoriali per aumentare la pressione di cambiamento anche a livello istituzionale.

I GRUPPI DI LAVORO:
TRATTA E SFRUTTAMENTO MINORI

TRAFFICO E SFRUTTAMENTO MINORILE,
UN FENOMENO COMPLESSO

Pippo Costella, Save The Children

Mi è stato chiesto di definire alcune linee relative all'entità del fenomeno della tratta e dello sfruttamento dei minori. Credo sia un argomento fondamentale quando parliamo di traffico, perché in tante sessioni e conferenze a cui ho partecipato, ho sempre riscontrato visioni diverse rispetto a cosa sia il traffico. Secondo me c'è un vizio di fondo: si tende a considerare il traffico come un fenomeno e non come una dinamica. Il traffico, in realtà, è una dinamica composta da tanti fenomeni diversi che vanno differenziati. C'è un senso di spaesamento, anche tra gli esperti, nel trovare una definizione condivisa da tutti, che può essere l'unico strumento per analizzare ciò di cui stiamo parlando; soprattutto servirebbe ad identificare i problemi e le condizioni in base ai quali si possono impostare risposte efficaci.

La questione della definizione torna costantemente, perché fino ad oggi il traffico è stato definito con un approccio di tipo repressivo. Lo stesso Protocollo di Palermo dà una definizione importante di traffico, perché riesce a far condividere in modo transnazionale il fenomeno, ma di approccio criminale e repressivo. Il traffico invece è una dinamica composta da fenomeni di diversa natura, e chiama in causa anche competenze e responsabilità di diverso tipo, situazioni culturali e socioeconomiche diverse. Ma partendo dall'importante definizione del Protocollo di Palermo, quando parliamo di traffico ci riferiamo al reclutamento, al trasporto, al trasferimento, alla ricezione di persone con l'uso della forza e della minaccia, con frode o con abuso di potere, a scopo di sfruttamento.

Questa è una definizione molto ampia. Quando parliamo di reclutamento, di trasporto, di ricezione, stiamo parlando di fasi di un fenomeno che chiama in causa elementi di carattere diverso. Spesso si verifica questa confusione: non si capisce bene di cosa si stia parlando perché ognuno osserva i fenomeni appartenenti alla dinamica della tratta.

Partendo dalla definizione contenuta nel Protocollo di Palermo, abbiamo

una prima analisi della dinamica di cui stiamo parlando; forse però non è sufficiente perché, quando parliamo di sfruttamento, ci riferiamo ad una dimensione che spesso sfugge alla nostra prospettiva. Ad esempio i poliziotti vedono il fenomeno da un punto di vista, i giudici da un altro, etc. Probabilmente possiamo capire meglio lo sfruttamento. Una delle caratteristiche, sollecitata in tante occasioni ma purtroppo poco esperita, è proprio quella di trovare una definizione esaustiva, che possa sostenere un'analisi ed un'azione efficaci. L'unico modo per capire e per fare qualche cosa sul traffico è proprio quello di provare a ridefinirlo costantemente. Una difficoltà in più è data dal fatto che il traffico è un fenomeno dinamico: cambiano le rotte, i motivi, il soggetto criminale che commette l'azione, le vittime. Stiamo parlando di un magma di fenomeni così ampio che spesso è difficile da definire. In più, quando tentiamo una definizione oltre a quella del Protocollo di Palermo, dobbiamo porci un problema d'intenzione.

Perché definiamo il traffico? Perché l'approccio che finora è stato utilizzato è di carattere criminale, repressivo. Quello che sta avvenendo, anche a livello europeo, è il tentativo di alcuni soggetti attivi di tentare un approccio fondato sui diritti umani. Il problema consiste certamente nel fermare il fenomeno criminale, ma soprattutto si tratta di capire quale sia la dinamica che porta alla violazione di quella particolare persona, di quel particolare bambino.

Allora diventa tutto più difficile. Le condizioni che favoriscono il traffico, presenti nei vari paesi d'origine, non sono sufficienti a spiegarlo: lo sfruttamento, inteso come violazione dei diritti, avviene da noi, nei paesi d'arrivo. C'è la tendenza, anche nell'Unione Europea, a trasferire la responsabilità nei paesi d'origine, mentre la violazione dei diritti umani di quelle persone avviene da noi, a casa nostra. Eppure questo fenomeno rimane in un ambito poco chiaro e c'è la tendenza culturale ad escludere una responsabilità su questa violazione. Per definire il traffico occorre dunque capire che cosa ci proponiamo.

Per quanto riguarda la mia organizzazione, ma penso anche per molte altre, il compito è di proteggere e di prevenire la violazione dei diritti umani in una certa persona; ciò sembra ovvio, in realtà non tutte le politiche e le strategie sono fatte in questa ottica. Anche quando nel preambolo fanno riferimento ai diritti umani, successivamente propendono per la definizione repressiva.

Credo che ci siano due questioni che fanno capire e condividere meglio

l'analisi sul traffico. Una è quella sull'immigrazione. L'immigrazione è un fenomeno interconnesso con il traffico. Occorre essere molto cauti nel definire l'immigrazione come sinonimo di traffico, anche quando si tratta di immigrazione non regolare. Sono fenomeni diversi. È importante capire che la componente fondamentale del traffico è lo scopo di sfruttamento. Questa prima differenziazione è molto importante, perché c'è un rischio molto forte di strumentalizzazione e di criminalizzazione, in un'epoca in cui, più che aprire le porte, si alzano i muri, anche in Europa.

La qualità e l'intelligenza delle politiche migratorie sono direttamente proporzionali alla nostra capacità di prevenire, analizzare e rispondere ai fenomeni di traffico.

L'altra questione centrale è quella dello sfruttamento. Abbiamo persone a cui sono riconosciuti diversi standard di diritto. I migranti spesso sono persone a cui non sono riconosciuti gli stessi tipi di diritti, e per cui non c'è accesso ai servizi. Una grande categoria è l'immigrazione, l'altra è lo sfruttamento, la violazione, l'opportunità di accesso a servizi, quindi al riconoscimento dei diritti delle persone.

Ieri ho partecipato ad una riunione con chi si occupa, in prima persona, di minori che finiscono nei circuiti di giustizia. Molto spesso le nostre comunità di accoglienza, i nostri istituti minorili, sono pieni di minori che hanno commesso certamente crimini, ma che sono stati anche trafficati. Tali minori però non sono riconosciuti come vittime, perché spesso non c'è la competenza istituzionale per farlo.

Stiamo parlando di una dimensione complessa, di cui non ci sono definizioni esaustive, ma tentativi di riuscire a trovare delle cornici di analisi, che riescano a mettere insieme le energie e le possibili risposte a questo tipo di problema.

C'è poi problema del traffico di adulti, di esseri umani in generale e di bambini. È difficile puntualizzare questo aspetto, perché spesso i bambini vengono collocati più facilmente sotto la categoria dei migranti.

Perché pensare ad uno specifico traffico di bambini? Certamente dal punto di vista del Protocollo di Palermo, e anche della legislazione italiana, ciò è riconosciuto un'aggravante rispetto a questo tipo di crimine, perché coinvolge minori. Ma non basta. Certamente possiamo presumere che il traffico abbia un'influenza più forte su una persona in età evolutiva, ma dobbiamo anche ammettere la necessità che ai bambini venga riconosciuto uno status e una legislazione diversa e specifica rispetto a quella degli adulti.

L'altra puntualizzazione che volevo fare sulla definizione, è che non contempla un'integrazione adeguata alla tutela che viene riconosciuta ai bambini. C'è la tendenza ad accomunare il traffico dei bambini a quello delle donne: l'unica differenza sta nell'aggravante della pena. In realtà non vengono predisposte iniziative per contrastare e prevenire lo sfruttamento, il che evidenzia la scarsa intelligenza delle politiche migratorie in questo ambito. Quando parliamo di traffico, la specificità e i diritti dei bambini non vengono riconosciuti come categoria di analisi operativa.

Due problemi in particolare mi sembrano importanti. Uno è quello dell'identificazione. È difficile, senza avere le idee chiare, identificare il traffico, lo sfruttamento, l'abuso, soprattutto quando c'è sovrapposizione di categorie. Quindi l'identificazione è un problema centrale.

Per quanto riguarda le politiche migratorie, sappiamo, per esempio, che molti minori lasciano le comunità di prima accoglienza perché hanno paura di essere rispediti a casa. Ciò riguarda il problema del rimpatrio. A volte i rimpatri vengono fatti istituzionalmente, senza capire ciò che accade: ad esempio vengono fatti rimpatriare bambini che sono vittime di traffico e che quando torneranno a casa si troveranno nelle stesse condizioni. Nonostante sia stato denunciato il fatto alle frontiere, spesso bambini immigrati irregolarmente sono stati rispediti indietro dalla polizia, anche se si trattava di vittime del traffico. Tale responsabilità è molto specifica e proporzionale a questa intelligenza migratoria cui ho già fatto riferimento.

Certamente è importante, a mio avviso, continuare a ridefinire insieme ciò di cui stiamo parlando, capire come armonizzare il nostro approccio al traffico e alla schiavitù rispetto a ciò che già esiste. Quando parliamo di sfruttamento in Italia, paese dove esiste una legislazione sullo sfruttamento, si tratta di armonizzare questo nostro approccio al traffico con ciò che già esiste; si tratta di identificare, nelle politiche spesso ottuse dei governi europei, come creare una situazione in cui l'immigrazione diventi meno pericolosa. Si può anche pensare a come ridurre i fattori di rischio.

La povertà è certamente un fattore di rischio, ma non è l'unico. Leggevo una ricerca sulle donne trafficate fatta recentemente in Norvegia, che metteva in evidenza i fattori di vulnerabilità che vanno oltre la povertà, oltre la situazione delle famiglie. Queste generalizzazioni per un fenomeno così complesso non funzionano. In Europa, in questo momento, un gruppo di esperti sta facendo un rapporto, richiesto dall'Unione Europea, in cui c'è una parte specifica sui bambini, e in cui abbiamo cercato di considerare la questione del traffico e identificare le specificità per i bambini.

È un processo importante che potrebbe aiutarci ad orientare le nostre politiche in Italia. Anche il Consiglio Europeo sta elaborando una convenzione sul traffico, ma c'è sempre la difficoltà ad adottare i diritti umani non solo come approccio teorico o di premessa, ma anche come approccio analitico e operativo rispetto alla questione del traffico. Capire come inserirsi non è cosa semplice. In Italia ci sono diversi tipi di coordinamento; in particolare noi abbiamo lavorato al progetto *European network against child trafficking* insieme a molte organizzazioni. Stiamo cercando di definire il piano d'azione, la puntualizzazione di alcune questioni, la logica con cui le diverse competenze possono essere orientate meglio.

Mi rendo conto di non avere esaurito l'argomento, ma ho tentato semplicemente di inquadrare il fenomeno.

SFRUTTAMENTO DEI MINORI NEL MONDO,
UN DRAMMA, UN'EMERGENZA

*Paola Viero, Coordinatrice UTC della DGCS iniziative e programma
per i minori del Ministero degli Esteri*

Sono un'esperta che lavora sulle tematiche minorili, per la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Esteri. Abbiamo sottolineato, avvalendoci delle linee guida definite nel 1998 dalla cooperazione italiana, che c'è una gran differenza di strategie e di operatività sul terreno tra gli esseri umani adulti e gli esseri umani minori d'età. Questa è la prima fondamentale differenziazione che bisogna fare per individuare, definire e realizzare delle attività per prevenire, contrastare e riabilitare le vittime del traffico in generale.

È evidente che se facciamo questa differenziazione e se applichiamo i protocolli internazionali, le convenzioni internazionali e le leggi italiane che abbiamo ratificato, votato in Parlamento in base alla precedente ratifica di questi protocolli e convenzioni internazionali, abbiamo degli strumenti in più. Ad esempio, se una donna adulta, anche giovane, ma che ha più di diciotto anni, viene violentata, abusata, sfruttata sessualmente deve dimostrarlo; se si tratta di una ragazza sotto i diciotto non lo deve dimostrare, è indubbiamente un reato, è un crimine contro l'umanità e il violentatore deve andare in galera, se si trovano ovviamente le prove. Questa è un'enorme differenza, valida sia per lo sfruttamento sessuale, sia per tutte le forme di sfruttamento di lavoro minorile. La convenzione dell'OIL ha definito tutte le forme di sfruttamento di lavoro minorile. Si tratta di una gamma molto ampia, che va ad esempio dai bambini soldato, ossia i bambini coinvolti nelle azioni di guerra, ai bambini trafficati per la vendita degli organi, ai bambini che si mettono a lavorare con il sistema del *bondage*: un bambino viene venduto ad un imprenditore che lo fa lavorare finché non riscatterà i debiti dei genitori. Quello è un bambino schiavo che lavora senza regole e senza orari, senza attenzioni, fino a che non ha guadagnato quello che i genitori avevano accumulato come debito; è un bambino che viene sfruttato fino alla fine, spesso fino alla morte.

Queste situazioni sono presenti nel 90% dei paesi del mondo; non si tratta di casi sporadici, occasionali, ma di situazioni molto diffuse. Con la cooperazione italiana ho viaggiato quasi tutto il mondo e ho potuto verificare di persona. Non esistono normative che difendono i bambini e anche se ci sono non vengono applicate; la situazione a livello mondiale è tragica, si parla di milioni di bambini sfruttati con le peggiori forme di lavoro minorile. Quando si parla di lavoro minorile occorre farlo con le dovute cautele. Il lavoro minorile può essere anche differenziato a seconda di come il minore lavora o di che età ha: quindi se ha quindici, sedici anni e va a scuola è accettabile, se si tratta di un bambino di cinque anni che lavora in miniera o in una cava di pietra ovviamente non lo è. In quest'ultimo caso si tratta indubbiamente di un crimine contro l'umanità, un qualcosa di inammissibile: perciò deve essere denunciato come criminale chiunque faccia lavorare dei bambini di quell'età. Lo stesso deve valere per lo sfruttamento sessuale.

I bambini vengono sfruttati sessualmente nei bordelli di moltissimi paesi del mondo, dalla Cina, all'India, al Kosovo, dove addirittura sappiamo che lo sfruttamento sessuale dei bambini avveniva con la complicità dei soldati della pace. Turisti italiani, europei o americani vanno nei paesi in via di sviluppo a sfruttare sessualmente bambini e bambine. In paesi come lo Sri Lanka c'è uno sfruttamento sessuale, non solo da parte dei pedofili, ma anche da parte di signori e signore che, si sa sulla base di ricerche fatte, hanno tra i trenta e i quarant'anni, e vanno con le bambine perché c'è questa falsa cultura, sulla quale si appoggiano, per cui le bambine africane o le bambine latino-americane o asiatiche hanno un'altra sessualità e le considerano a dieci anni come fossero ragazze nostre di vent'anni. No, non è così. La bambina dell'Africa, dell'America Latina o dell'Asia a dieci anni è una bambina, una bambina che rimane sconvolta per tutto il resto della sua vita. Come vogliamo migliorare l'umanità se i bambini e le bambine del 90% del mondo vengono trattati in questo modo? Come ci possiamo meravigliare che tra i terroristi ci siano ragazzi e ragazze che si fanno esplodere? Ma quali prospettive, quale dignità, quali esempi folgoranti di valori e di principi hanno vissuto, quali tutele hanno avuto nella loro vita? Quanti di questi bambini vengono arruolati nella criminalità organizzata? Lo fanno perché non hanno da mangiare, perché non sanno come campare, perché sono abbandonati e almeno la criminalità organizzata dà loro da mangiare e un tetto.

Questa è la situazione a livello mondiale. Ho cercato, insieme a tanti colleghi del Ministero e delle ONG, di associazioni come l'Ecpat, attraverso le

nuove linee guida della cooperazione italiana del 1998, prima di definire tutte le forme di sfruttamento e di individuare le convenzioni internazionali che ci possono aiutare a combatterlo, poi di definire le priorità da mettere nei nostri programmi di cooperazione allo sviluppo nel mondo: come fare, che cosa fare e con chi.

In seguito abbiamo cominciato a costruire questi progetti insieme e spesso abbiamo trovato contenuti simili nelle conferenze mondiali delle Nazioni Unite, a cui noi tutti abbiamo aderito. Per esempio, in quella di Stoccolma del 1996, è stato denunciato, per la prima volta, il traffico per lo sfruttamento sessuale di milioni di bambini del mondo. Quando abbiamo saputo le cifre, siamo rimasti scandalizzati: non era un caso, non era il fenomeno di un pedofilo. Ci sono organizzazioni criminali che fanno i miliardi sui bambini, perché è la merce più facile da vendere: non si può sapere se, per esempio, una giovane nigeriana è minorenne, perché non è iscritta all'anagrafe; se ha una carta d'identità è falsa e in realtà si tratta di una bambina. Quando sento parlare di donne e minori, di donne e bambini mi arrabbio perché è una generalizzazione che noi, società civili e organismi che ci occupiamo dello sfruttamento dei minori, non possiamo più accettare. Non si può più utilizzare la parola "donne" in generale, perché le donne del terzo mondo, o quelle che vengono dai paesi dell'est, non sono donne ma bambine, adolescenti. Secondo le nostre leggi, che sono tra le migliori in Europa e nel mondo, vanno messi in galera coloro che le costringono a fare quello che fanno. La coscienza dei cittadini italiani deve essere costantemente riaccesa sul fatto che quelle non sono donne ma bambine, adolescenti, e bisogna farle ritornare ad essere tali, con sistemi che occorre ricreare.

Con i programmi di cooperazione allo sviluppo cerchiamo di prevenire all'origine i fenomeni, di contrastarli e di riabilitare le vittime. Ci riusciamo? Stiamo inventando in continuazione dei sistemi. Per primo lavoriamo con le agenzie delle Nazioni Unite, affinché le stesse affinino i loro strumenti. Per esempio, l'UNICEF, che continua a parlare di donne e bambine, in generale sbaglia: dovrebbe parlare di bambine, di adolescenti e di donne perché sono tre momenti distinti della vita. Per lo stesso motivo parlare di bambini in modo astratto è sbagliato: bisogna parlare di bambini da zero a sei anni, da sei a dodici anni, da dodici anni a diciotto e poi di adulti o di donne adulte.

C'è tutta una cultura da rivedere. Occorre molta attenzione su questi temi, anche da parte delle agenzie delle Nazioni Unite, che da anni si occupa-

no di bambini. Bisogna affinare il linguaggio e con esso le strategie: si devono fare dei programmi diversificati a livello sociologico a seconda delle età, perché la gravità di una violazione sessuale su un bambino di quattro, cinque anni non può essere paragonata a quella su una ragazzina di sedici o venti. Ci sono delle sfumature che vanno rilevate, come diceva Pippo Costella, in primo luogo sulla definizione di traffico. Dobbiamo entrare nel vivo di tutte le parole e di tutti i fenomeni del traffico, per trovare il modo di contrastarlo con i programmi di cooperazione. Ritengo questo basilare per poter cominciare ad affrontare i problemi.

Relativamente ai progetti sui bambini che vengono trafficati, stiamo lavorando sulle bambine e adolescenti della Nigeria. Ho saputo che la cosa si sta allargando al Gabon e alla Sierra Leone. Lo sfruttamento delle nigeriane è per ragioni sessuali, lo vediamo su tutto il territorio italiano. Ogni regione ha le sue ragazze nigeriane, accanto a quelle che vengono dai paesi balcanici e dai paesi dell'ex Unione Sovietica, come la Lituania, l'Ucraina, ma anche dall'Albania e dalla Bosnia: è un fenomeno enorme. Come mai vengono trasportate con tanta facilità? Intanto perché nei paesi d'origine non esistono leggi che le tutelano. In Nigeria, per esempio, oltre a non esistere l'anagrafe, se una bambina viene abusata sessualmente la colpa è della bambina, non dell'adulto, e questo a qualsiasi età.

Una delle ragioni è la povertà: le bambine vanno per cercare lavoro, soldi e per sopravvivere, ma non si tratta soltanto di questo. C'è anche un fatto di cultura. Sono paesi dove non esiste la cultura dei diritti umani, il rispetto del bambino e della bambina, non solo nelle istituzioni, ma anche nelle famiglie.

Vengo dal Kenya dove c'è stato un grande convegno su un progetto che abbiamo finanziato contro le mutilazioni genitali femminili, che sono fatte non alle donne ma alle bambine dai tre anni in su, a volte anche alle neonate. Cosa vuol dire mutilazioni genitali femminili? Vuol dire che una bambina verso gli otto anni viene cucita, dopo essere stata tagliata, per cui non ha più possibilità di sentire nulla. Molte volte viene fatto malamente, perciò spesso muore, cucita. Le lasciano un piccolo orifizio perché pare faccia molto piacere all'uomo, e ogni volta che partorisce un bambino si lacera e viene cucita. E questo perché l'uomo sia sicuro che è sua e che nessuno l'ha toccata. Questo fatto di bloccare l'attività sessuale della bambina è un blocco culturale; questa bambina non andrà più a scuola. Le donne africane, che sono quasi tutte vittime di questa pratica, sono vittime di una cultura che blocca

il loro sviluppo sociale e nello stesso tempo siamo di fronte ad un'alta violazione dei diritti della donna.

In quasi tutti i paesi non c'è rispetto in assoluto dei diritti della donna e in generale dei diritti delle persone. Soprattutto non ci sono i diritti dei bambini e degli adolescenti.

Nei Balcani il discorso è diverso. C'è una grande povertà, una grande miseria venuta negli ultimi anni; anche lì il concetto della donna è ritornato ad essere discriminatorio, per cui abbiamo fatto moltissimi progetti di lotta contro il traffico e lo sfruttamento sessuale dei minori e quello sul lavoro.

I progetti più importanti sono un programma di prevenzione e di contrasto in Nigeria con alcune ONG, che è tuttora in corso, ed altri programmi con l'UNICEF per la prevenzione e la riabilitazione delle vittime. Chiediamo sempre di lavorare con ONG ed esperti in materia: in sette paesi del sud-est asiatico ci siamo affiancati all'Ecpat e in altri contesti abbiamo trovato ONG straordinarie.

In America Latina lavoriamo in otto paesi in cui lo sfruttamento e il traffico di bambini, in tutte le sue forme, sono spaventosi. Per esempio, in Guatemala è ben noto il traffico di minori per il fenomeno delle adozioni internazionali clandestine: questi bambini vengono inviati soprattutto negli Stati Uniti e non si sa che fine facciano, oppure finiscono nel traffico di organi, un fenomeno pesantissimo in tutta l'America Latina. Ci sono tante tipologie di sfruttamento, oltre a quella di tipo sessuale. La "merce" bambina, la "merce" adolescente sono molto richieste. In molti paesi dell'America Centrale, vengono messe incinte intenzionalmente le bambine di undici o dodici anni, per rubare il bambino appena nato e smerciarlo.

In Brasile, una ONG lavora con bambini ciechi, non nati ciechi ma diventati ciechi, perché hanno strappato loro gli occhi per venderli.

Avrei altre mille esempi da raccontare.

Facciamo progetti nei paesi cercando di lavorare con le istituzioni nazionali e con quelle decentrate, le regioni, le municipalità e con le ONG presenti sul territorio, per prevenire, sensibilizzare, migliorare le leggi e per formare gli operatori. Facciamo anche attività sul campo per creare dei servizi di assistenza legale, assistenza scolastica, assistenza formativa e di riabilitazione delle vittime.

Sono programmi molto interessanti per affrontare i problemi legati all'immigrazione clandestina. Lavoriamo molto con le regioni e i comuni perché hanno la struttura adatta a cooperare. Uniamo i fondi della cooperazio-

ne italiana con quelli delle regioni e delle municipalità: così possiamo spendere soprattutto nei paesi in via di sviluppo, in virtù delle leggi di oggi, mentre le regioni, collegate ai nostri interventi, spendono sul proprio territorio, in Italia, a favore delle vittime provenienti dall'Albania, dalla Bosnia e dagli altri paesi del mondo.

Le regioni hanno un'altra funzione importantissima: insegnano a questi paesi come fare una politica di programmazione dei servizi decentrata sul territorio. Insegnano metodi democratici per far partecipare i cittadini e le municipalità alla programmazione dei servizi a livello nazionale. Questa è una cosa straordinaria. Le regioni arrivano con le loro città, le loro istituzioni, che vanno dalle università, dai servizi sociali di base alle imprese sociali: siamo veramente di fronte ad una trasmissione di *know how* dall'Italia a molti paesi del mondo.

Questo trasmettere democrazia, pace e sviluppo alle nuove generazioni, come ha detto il Presidente della Banca Mondiale, Wohlfenson, a Sarajevo una settimana fa, è fondamentale. Le nuove generazioni devono essere tutelate e con loro dobbiamo costruire programmi di cooperazione, monitorarli e realizzarli: è così che dobbiamo cominciare ad agire, partendo da oggi. Lavorare con i bambini, con gli adolescenti e con i giovani deve diventare una prassi continua per tutti noi.

MINORI A RISCHIO. IL PROGETTO ZÀGARA DI PALERMO

Antonio Di Liberto, Consulente del Sindaco del Comune di Palermo,

Presidente del centro "Padre Nostro"

Sono contento di intervenire in questa fase della discussione, per riportare su una dimensione più locale quello che ci veniva descritto come un problema a livello internazionale. Mi sono ritrovato in molte cose che sono state dette precedentemente perché le riflettevo su una realtà territoriale.

Da un po' di tempo a Palermo è stata adottata una politica di natura sociale attraverso l'analisi dei bisogni, avviando l'Osservatorio sulle condizioni sociali, il quale ci ha fornito molte informazioni sulle reali esigenze del territorio. Da ciò è emerso che molte delle famiglie che vivono nella periferia, sia a sud che a nord di Palermo, sono famiglie monoreddito, il cui sostentamento spesso non grava sul capofamiglia che può trovarsi, in alcuni casi, in situazione di detenzione, ma è attribuito ai congiunti o allo sfruttamento minorile, poiché il minore, pur facendo delle attività illecite, non è perseguibile di reato.

Esiste poi una realtà dove vige il classico, seppur attuale, principio della "fuitina" in cui la minorenni si trova a dover affrontare, nella maggior parte dei casi, la condizione della gravidanza che diventa un problema, poiché aggrava le condizioni della famiglia di origine.

Le famiglie disagiate, in tali o analoghe circostanze, avevano una visione errata dello Stato, considerato come istituzione repressiva, non come punto di riferimento e di sostegno nei momenti di difficoltà familiare.

Da ciò scaturisce un percorso comune di operatori sociali, medici ed insegnanti, i quali dopo aver seguito un corso di formazione operano sul territorio avendo tutti un'unica base di partenza per poter prevenire il grave problema dell'abuso sui minori disagiati.

L'idea di affiancare figure professionali del pubblico e del privato nasce dall'esigenza di affrontare il predetto problema dello sfruttamento minorile con un linguaggio comune e soprattutto con gli strumenti adeguati, in passato talvolta carenti, riuscendo così ad intervenire subito dando delle risposte concrete.

In tale prospettiva sono stati creati in ogni circoscrizione dei centri di accoglienza per minori ed è stato anche realizzato il progetto “Zagara”.

Nell'anno 2000 quindici minori di Palermo sono stati individuati dai nostri servizi sociali come evasori dell'obbligo scolastico e già nel circuito penale, attraverso anche la collaborazione delle famiglie si è riusciti a portarli in Svizzera, presso la Fondazione Internazionale Pestalozzi.

In questa struttura sono rimasti due anni e mezzo, in cui hanno conseguito la licenza media italiana e hanno acquisito esperienze a livello lavorativo, imparando mestieri come l'idraulico e l'elettricista, attraverso laboratori di lavoro. Al termine di questa esperienza questi ragazzi rientrando a Palermo e reinserendosi nelle loro famiglie, diventano moltiplicatori di un'esperienza positiva per i loro fratelli e compagni di gruppo, sostituendosi alla figura del leader spesso presente in questi quartieri.

Infatti raccontando le nuove esperienze diventano un modello positivo al quale ispirarsi sostituendosi al leader che, invece, si afferma per lo più con attività illecite.

Alcuni di questi ragazzi hanno deciso di continuare gli studi, altri hanno scelto di continuare a lavorare a Palermo.

Questa è una delle molteplici iniziative che si prefigge di prevenire e contrastare il fenomeno dello sfruttamento minorile cercando di dare un'alternativa diversa a questi ragazzi che vivono già in una situazione di degrado e di ostilità da parte delle famiglie che con la loro mentalità arcaica non accettano i cambiamenti.

Sono stati creati anche i baby parking, delle strutture che accolgono i bambini quando le famiglie lavorano, costrette altrimenti a lasciare i propri figli per strada.

Ci siamo resi conto dell'importanza di questo progetto ascoltando la storia di un bambino di 8 anni, Carmelo, che una sera non riuscendo a suonare il campanello di casa, perché troppo alto, ha rotto il finestrino di una macchina e si è messo a dormire. *La madre non s'era accorta che non c'era il bambino in casa perché ne aveva altri otto dentro casa!!!*

Questi interventi di natura sociale però mostrano dei punti di criticità, in particolar modo è emerso, da una analisi della dispersione scolastica, che nonostante i nostri interventi, il dato risulta tendenzialmente in aumento e ci si chiede se la causa è la metodologia o se questi centri, queste strutture sono insufficienti per far fronte al problema.

La mia preoccupazione è proprio quella di attuare dei progetti che favo-

riscono la risoluzione dei problemi sociali, cercando il più possibile di potenziare i beneficiari finali dei nostri interventi che sono e devono essere ricercati nelle persone che vivono un disagio, così da ridurre al contempo quelle iniziative che vedono quale interesse primario quello della risoluzione dei problemi degli operatori sociali e non dei beneficiari degli interventi.

MINORI VITTIME DI DEGRADO. IL CASO DEI ROM

Paolo Campione, Arci Ragazzi

L'ARCI Ragazzi è un'associazione educativa che si occupa della promozione dei diritti dell'infanzia. Pensando allo sfruttamento dei minori, mi viene in mente un rischio che, secondo me, dovremmo tenere tutti presente quando trattiamo questo tema: quello di vedere il bambino come un oggetto di tutela piuttosto che come soggetto di diritti, tanto nel nostro ordinamento quanto anche nel mondo, in quanto la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia riconosce a tutti bambini alcuni diritti.

Quando si parla di sfruttamento dei minori ci si riferisce, in particolare, alla violazione di alcuni diritti; se si pensa alla tutela dell'infanzia si fa una distinzione tra i diritti che attengono alla protezione del bambino e la promozione dei diritti e degli interessi dei bambini e ragazzi.

Credo che parlare di protezione senza parlare di promozione e di partecipazione dei bambini ci porti ad operare in modo inefficace, nel senso che la protezione in una situazione di emergenza arriva troppo tardi rispetto a una situazione di violazione di diritti subita da quel bambino; è meglio se si riesce a intervenire promuovendo sempre i diritti dei bambini.

Promuovere i diritti dei bambini significa anche promuovere i diritti al gioco, alla partecipazione, all'ascolto. Secondo me non si può non parlare, per esempio, di diritto alla salute del bambino se non si pensa ad un bambino che può giocare. Un bambino che vediamo per strada anche nelle nostre città, che fa accattonaggio, è un bambino che non sta giocando, che non sta andando scuola e a cui sono negati alcuni diritti che sono riconosciuti a tutti bambini.

Spesso quando si parla di bambini, il dibattito rimane legato all'emergenza dei bambini abusati. È vero che c'è una carenza di tutela, ma c'è anche un problema di protezione, anche perché se si parla di diritti dei bambini non si può parlare solo dei diritti dei bambini sfruttati, ma c'è un problema che riguarda l'infanzia in generale.

Un bambino sfruttato e abusato è un bambino a cui è negata la possibilità di immaginare diversamente il suo futuro, di essere un soggetto attivo nella progettazione del suo futuro. Questa progettazione passa attraverso percorsi che devono essere integrati.

Pensiamo al caso dei bambini rom, su cui mancano molti dati. Le stime ci dicono che circa i tre quarti dei bambini rom in età scolare non va scuola; per quanto riguarda le scuole elementari siamo oltre il 70% e nelle scuole medie al di sopra dell'80%. Considerare questi bambini semplicemente come vittime della comunità di appartenenza e della famiglia, che impedisce loro di andare a scuola per mandarli in strada a chiedere l'elemosina, è anche un pregiudizio. Questo è certamente un aspetto del problema, ma spesso la scuola viene vista in alcuni casi dai bambini come un'ulteriore occasione di discriminazione e di frustrazione, perché all'interno delle comunità scolastiche non sempre c'è la presenza di un mediatore culturale, non sempre l'identità del bambino viene utilizzata come un elemento che arricchisce la comunità scolastica e a volte le famiglie rom vedono nella scuola qualcosa che va ad eliminare l'identità di appartenenza, e quindi vedono nella scuola un pericolo per la sopravvivenza stessa della loro comunità.

Quindi, un intervento integrato non può limitarsi a reprimere un fenomeno, come quello dell'accattonaggio, o a costringere i bambini ad andare a scuola: occorre fare un lavoro su vari fronti nel senso che la scuola deve essere un luogo dove il bambino venga accolto, in cui possa partecipare e vedere i suoi diritti riconosciuti. L'educazione ai diritti umani per alcuni è dare al bambino la possibilità di far sentire la propria voce. Se nelle comunità in cui lo Stato è presente non c'è questa possibilità, e il bambino non si sente protagonista e coinvolto nel processo educativo, l'educazione ai diritti umani resta vana.

In questo, secondo me, le associazioni che operano con i bambini, o altre, devono dare un contributo nei campi rom per accompagnare i bambini a scuola, devono porsi come mediatori con le famiglie e con le comunità scolastiche, e intervenire in questo modo per scolarizzare i bambini e per dar loro opportunità diverse da quelle limitate alla sopravvivenza e alla sussistenza.

Facendo un'analisi di come i bambini scolarizzati dei campi rom di Napoli, in cui è presente la nostra associazione, impiegano il proprio tempo, è emerso che solo il 10% del tempo è dedicato ad attività per strada con le famiglie, per la vendita di piccoli oggetti o per l'elemosina: si tratta di una per-

centuale molto inferiore a quella dei bambini non scolarizzati. Ciò significa che il fenomeno non deriva solo da una disattenzione delle famiglie.

Secondo me, le associazioni devono promuovere al loro interno la partecipazione dei bambini, nel senso che in un'associazione di bambini, che ha la possibilità di agire sul proprio territorio concretamente, il bambino non viene visto solo come un oggetto di una tutela ma come risorsa per la stessa associazione che, attraverso l'ascolto delle sue esigenze, può capire meglio quale sia l'intervento migliore da attuare. Inoltre il bambino può partecipare attivamente alla costruzione del proprio sviluppo e di quello della comunità a cui appartiene, in cui vive.

Volevo concludere con una questione terminologica. In Italia, quando si parla di bambini, si usa spesso il termine minori: questo perché si considerano minori tutti coloro che hanno meno di diciotto anni. Secondo me sarebbe meglio parlare di minorenni, non di minori, perché minori attiene, secondo il nostro codice, anche ad una diversa capacità d'agire. In realtà questa concezione nasce da un'impostazione che vede i bambini con la stessa dignità di tutti gli altri esseri umani, ma è anche un'impostazione superata, per cui si dà la definizione minore perché si tende a vedere bambino come un soggetto incapace di alcune cose, e quindi che necessita di una tutela e un'attenzione particolare: ciò tende a sminuirne la componente attiva, ciò che il bambino può dare come suo contributo allo sviluppo suo e della sua comunità.

LE INCONGRUENZE DELLA LEGISLAZIONE SUI MINORI

Maria Teresa Spagnoletti, Magistrato del Tribunale per i minorenni di Roma

Sono giudice penale al Tribunale per i minorenni. Mi occupo di ragazzi che commettono reati, in particolare di ragazzi tra i quattordici e i diciotto anni. Parlerò della mia esperienza concreta.

È vero che in Italia abbiamo, in astratto, una normativa all'avanguardia, ma in concreto non è assolutamente così: è una normativa che ha moltissime problematiche di attuazione e che lascia moltissimi spazi vuoti.

Non è vero che la minorenni, che è stata oggetto di violenza sessuale, non deve provare di essere stata violentata: la norma è esattamente la stessa che vale per gli adulti, per cui la minorenni violentata è la parte lesa, come la maggiorenne violentata, e deve provare allo stesso modo di aver subito violenza. L'unica peculiarità è che, se ha meno di sedici anni, non viene ascoltata direttamente dal magistrato, ma da un esperto mediante un'audizione protetta.

In Italia, i minori arrestati sono molto spesso soli. Normalmente sono accompagnati da pseudo parenti, cugini o zii che vivono in altre città: i minorenni arrestati a Roma hanno normalmente un cugino e uno zio a Milano o a Palermo, o così dicono. Non hanno mai documenti, dicono di avere sempre meno di quattordici anni, ma quando questa età diventa improponibile, dicono di avere diciassette anni e mezzo; di solito quelli che ne hanno tredici ne hanno sedici e quelli che dicono di averne sedici ne hanno ventidue. Noi facciamo delle perizie per stabilire l'età, ma mancano i documenti. Molto spesso, quando si tratta di nordafricani, non si sa da quale paese provengano.

Fino a pochi anni fa erano presenti soprattutto ragazzi nordafricani: marocchini, tunisini e algerini. Oggi non ci sono quasi più, almeno a Roma, ma abbiamo, in questo momento, tutti ragazzi provenienti dai paesi dell'est europeo. Prima si trattava di albanesi, ora sono soppiantati dai rumeni, che sono la maggioranza. I ragazzi rumeni che arrivano sono sempre più poveri,

sono ragazzi deprivati di tutto, spesso sono ragazzi o ragazze “venduti” ai trafficanti – i famosi parenti che dicono di avere qui – dai propri genitori per mantenere la famiglia in patria; sono ragazzi che tendono a mantenere l’anonimato assoluto. Il grande sospetto è che si tratti di minorenni che vengono portati in Italia per essere inseriti in un giro di commissione di reati, che vanno dal banale furto allo spaccio di sostanze stupefacenti, senza parlare del fenomeno della prostituzione.

Sono ragazzi, in maggioranza, molto piccoli, sulla soglia della punibilità, con un livello di deprivazione culturale e personale altissimo: stanno molto peggio degli albanesi.

Dei Rom non parlo perché sarebbe troppo lungo: è vero quello che si diceva, che si tratta di un fenomeno molto complesso. Credo che dobbiamo imparare a conoscerlo molto meglio e a parlarne in maniera specifica, perché i Rom non sono un’etnia, ma tante etnie e culture diverse; non tutti sono ladri o sfruttatori, non tutti si dedicano ad attività illecite. Ci sono alcuni elementi della loro cultura che non fanno assolutamente parte della nostra: i matrimoni combinati, la sposa che vale tanto più quanto è più brava a rubare, i matrimoni e le gravidanze precoci, i ragazzini che sono per le strade non solo per accattonaggio ma anche per reati. Ci sono anche elementi culturali che non devono essere negati, ma è anche vero che rischiamo noi stessi di far vivere queste persone in situazioni quasi di schiavitù. Ci sono campi rom a Roma in cui non metterei mai piede, neanche se mi pagassero. Quindi prima di chiedere tante cose, dovremmo riuscire a darne di più, e soprattutto a dare delle prospettive a lungo termine. Se mettiamo i bambini che fanno accattonaggio negli istituti, poi cosa ne facciamo?

Si fanno studiare fino alla terza media, poi non si fa sostenere loro l’esame perché non hanno il permesso di soggiorno.

È giusto dire loro di non andare a rubare, di non chiedere l’elemosina, di andare a scuola, ma poi chi darà loro un lavoro? Non dobbiamo solo preoccuparci dell’immediato, ma anche del futuro.

Come giudici abbiamo grandissime difficoltà: quando un ragazzo viene arrestato, se è italiano abbiamo molte possibilità, se invece è un ragazzo straniero, con quelle caratteristiche che dicevo prima, qual è l’alternativa praticabile? Quando qualcuno di loro viene arrestato, possiamo anche liberarlo, ma abbiamo la sensazione di mettere per strada l’oggetto dello sfruttamento degli adulti con cui lavora. Gli diamo delle prescrizioni, gli diciamo cosa deve fare e se prescriviamo la permanenza in casa, dobbiamo prima chiederci in

quale casa, dato che dormono dove capita, sotto il ponte del Lungotevere o a casa del famoso cugino di Milano o di Roma.

Se proponiamo dei collocamenti in comunità, scappano immediatamente, dopo due ore, perché sono le stesse comunità del privato sociale dove vanno a mangiare, dove è impossibile farli rimanere. L'alternativa spesso che rimane è solo il carcere: è il motivo per cui nelle carceri minorili molto spesso la maggioranza dei detenuti è straniera, oltre 80%, non perché si tratta di delinquenti, ma perché non sappiamo dove metterli.

Le misure alternative sono diverse a seconda dell'esito del processo. Per un giudice minorile è leggermente frustrante fare processi a fantasmi, a ragazzi che non si sa neanche chi siano: come si fa a metterli alla prova, nel lavoro o nello studio, dato che non hanno un permesso di soggiorno?

I nomadi non sono minori non accompagnati, perché sono stranieri ma hanno i genitori, quindi, per questa categoria, non si applica la normativa.

Il permesso di soggiorno per minore età viene rilasciato ai minori non accompagnati fino ai diciotto anni; raggiunta la maggiore età vengono espulsi perché diventano clandestini, salvo la possibilità dell'articolo 25, la cui applicazione però risulta impossibile perché i ragazzi dovrebbero dimostrare troppe cose. Quindi questa normativa diventa una bellissima fabbrica di clandestini: noi li facciamo studiare, magari troviamo loro anche un lavoro, ma a diciotto anni e un giorno arriva l'ordine di espulsione.

A quei ragazzi che cosa abbiamo dato come prospettiva e come alternativa allo sfruttamento, dal quale li abbiamo voluti far uscire? Hanno torto o hanno ragione a sentirsi presi in giro? C'è poi il paradosso che, se hanno commesso reati e scontato la pena dimostrando di aderire al programma di recupero, in base all'articolo 18 possono avere il permesso di soggiorno: quindi paradossalmente la nostra "magnifica" legge sull'immigrazione, al ragazzo che ha commesso ventiquattro rapine o anche una sola ma ha dimostrato in carcere e fuori, nel corso dell'esecuzione della pena, di essersi redento, il questore dà il permesso di soggiorno a tempo indeterminato dopo aver compiuto i diciotto anni, su parere del magistrato di sorveglianza. Invece al fanciullo minore di diciotto anni non accompagnato, che sta buono nella comunità a studiare e a lavorare, a diciotto anni e un giorno arriva l'ordine di espulsione.

Tutto questo è solo per dire e che, al di là delle definizioni, credo sia importantissimo guardare a casa nostra e cercare a casa nostra di risolvere i problemi dello sfruttamento dei minori, che sono tanti, riferendoci ai casi concreti, giorno per giorno.

BAMBINI AI SEMAFORI, “TERMINALI” DELLA RETE
DEI TRAFFICANTI. L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI ROMA

*Carlo Chiaromonte, Centro di Contrasto alla mendicizia infantile
del Comune di Roma*

Questa amministrazione comunale si è trovata di fronte ad un problema acuto che era sotto gli occhi di tutti: il fenomeno dei bambini che chiedono l'elemosina ai semafori o per strada. C'è stata una volontà politica molto forte, del Sindaco in prima persona e dell'Assessore alle Politiche Sociali, per cercare di fare qualcosa, perché erano già alcuni anni che questo fenomeno era di dominio pubblico e tra la cittadinanza c'era una grande insofferenza in quanto nessuno faceva niente, nonostante questi bambini si vedessero tutti i giorni per strada.

Da parte degli operatori di pubblica sicurezza c'era uno stato quasi di rassegnazione, perché l'iter classico del bambino, preso al semaforo da un poliziotto, era una vera e propria disperazione. Generalmente la prassi, di legge, è che il poliziotto o il vigile urbano preleva il bambino, lo porta al pronto soccorso per farlo visitare ma, non trattandosi di un'urgenza, i casi di emergenza gli passano davanti; così la pattuglia che lo ha preso sta lì delle ore, aspettando che sia visitato. Poi viene portato in questura per fare il fotosegnalamento, per capire chi sia questo bambino; passano così altre tre, quattro ore. Spesso anche la pattuglia cambia e arriva quella nuova. L'operatore di polizia valuta che non ci sono strumenti adeguati, quindi il tutto si risolve nel perdere una giornata. Nei casi più fortunati si riesce ad individuare il genitore, se c'è, e si riconsegna il bambino alla famiglia, ma il giorno dopo lo si ritrova di nuovo al semaforo.

Quando abbiamo cominciato a lavorare con un nuovo progetto su questa questione, ci siamo posti il problema. C'era stata la felice coincidenza che l'amministrazione comunale aveva inserito nel mandato precedente, dei finanziamenti di progetti per l'infanzia con la legge 285, così potevamo contare su risorse economiche che erano state destinate a questo intervento. In seguito abbiamo dovuto immaginare che cosa si potesse fare, consapevoli di quanto fosse complesso il fenomeno e di quanto l'intervento non sarebbe

stato risolutivo. Questi due anni hanno consentito di fare molti passi avanti, che riteniamo importantissimi.

La prima questione è cominciare a lavorare concretamente sul campo per capire il fenomeno. Prima che aprissimo il centro e cominciasimo ad accogliere i bambini che erano al semaforo a chiedere l'elemosina, tutto ciò che si sapeva su questo fenomeno erano le leggende metropolitane. Tutto ciò che scriveva la stampa, spesso, erano quelle stesse leggende metropolitane, secondo cui ci sarebbe il racket dei bambini, e i bambini verrebbero comprati, venduti, e messi sulla strada. Abbiamo dovuto incontrare i bambini per verificare la veridicità di quelle ipotesi. Questo è stato il primo risultato del nostro lavoro. Dopo due anni di esperienze sul campo, oggi possiamo dire che si tratta soltanto di leggende metropolitane. Mi riferisco al territorio di Roma: possiamo dire che a Roma la maggioranza assoluta, la quasi totalità delle centinaia di bambini che abbiamo intercettato, non erano né rapiti né venduti, ma erano a Roma con i genitori o con parenti strettissimi.

In generale, nel momento in cui si parla di Rom subito gli animi si accendono; anche lo stesso uso del termine sfruttamento, che ha semanticamente una connotazione negativa, se riferito a Rom, rischia di perpetuare i pregiudizi dello stereotipo dello zingaro brutto, sporco, cattivo e sfruttatore dei bambini. È il caso di evitare fin dall'inizio la connotazione stereotipata negativa e mantenere un profilo più neutro; è opportuno parlare di "utilizzo" del minore e verificare caso per caso, bambino per bambino, dove si può parlare di sfruttamento e dove invece non è corretto farlo.

La questione è molto complessa, ma è anche vero che, se ci limitiamo all'utilizzo del minore, penso possa essere una terminologia accettabile per tutti, al fine di rendere l'idea del fenomeno. Troviamo questi bambini rom in strada a chiedere l'elemosina, in altri casi commettono reati: è evidente che la famiglia utilizza questi minori per produrre reddito. Il problema serio consiste nel capire, essendoci anche la connotazione della violenza nella definizione di sfruttamento, in quali casi concreti ci sia anche una violenza della famiglia. Ci sono molte leggende metropolitane su questi argomenti. Ad esempio si pensa che il bambino venga picchiato dai genitori se non torna a casa con una certa cifra. Ci sono delle famiglie in cui, invece, il legame affettivo tra genitore e figlio è altissimo, in cui la cura del minore da parte della famiglia, nel senso del coinvolgimento nel suo destino, è alta: in questo caso è più difficile parlare di sfruttamento.

Penso poi che non bisogna parlare di questione culturale, dicendo che è

nella cultura rom chiedere l'elemosina o commettere reati. Avevo un carissimo amico rom, un mediatore culturale, che ora non c'è più, che quando si parlava in questi termini si imbestialiva. Raccontava che era un Rom cresciuto in Jugoslavia, emigrato a Roma da adolescente, ma che non aveva mai chiesto l'elemosina e che i suoi genitori non gli avevano mai chiesto di farlo; ci teneva moltissimo a dire che non bisogna pensare a queste cose come facenti parte della cultura rom.

È vero invece che, nella varietà dei gruppi rom, ne esistono alcuni per i quali la pratica dell'elemosina è consolidata. Molto spesso c'è questo interrogativo, ma oggi il problema vero è che la condizione ambientale in cui vivono questi bambini e queste famiglie è tale per cui i bambini nascono e crescono in un contesto in cui vedono quel tipo di esito come uno sviluppo naturale della loro esistenza. Parlare con un adolescente rom di dodici anni delle attività di furto che compie, significa trovarsi di fronte a una persona che rivendica il diritto di farlo, perché si tratta del lavoro con cui aiuta la famiglia a volte ne va anche orgoglioso. C'è una totale corresponsabilità, una totale adesione del minore a questi comportamenti, quindi il genitore non ha bisogno neanche di esercitare violenza su di lui.

Questo significa che contrastare questi fenomeni è molto più complicato di quanto si possa pensare. La semplice repressione non porta a nessun risultato concreto. D'altra parte non serve neanche il lassismo: dire che è nella loro cultura fare queste cose è un'arma a doppio taglio, è ugualmente devastante. Invocare il discorso culturale, alla fine, è sempre fuorviante.

Il comune di Roma ha lavorato molto sulla scolarizzazione dei minori rom, fin dal 1992, investendo risorse ingenti, facendone un cardine del suo intervento sociale.

La questione della mendicizia minorile è molto problematica, non solo perché la maggioranza degli utenti del progetto è costituita da bambini, ma anche perché, all'interno di essa c'è un'altra maggioranza, ossia i minori rumeni. I bambini che abbiamo intercettato sono, nel 80% dei casi, cittadini rumeni.

Questo implica che, se il nostro lavoro ha permesso di sfatare la leggenda metropolitana per cui i bambini che chiedono l'elemosina a Roma sono vittime di traffico, in quanto sottratti alla famiglia, ciò non significa che il traffico non ci sia. Il traffico c'è, ma coinvolge l'intera famiglia: il caso dei rumeni lo dimostra. Quindi la mendicizia minorile si collega in maniera strettissima con il traffico di esseri umani provenienti dalla Romania. Il fenomeno è

esploso dal gennaio 2001, nel momento in cui la Romania ha sottoscritto un processo di preadesione all'Unione Europea; di conseguenza è venuto meno l'obbligo di visto per i cittadini rumeni che volevano entrare in Italia. In pochi mesi abbiamo avuto una vera e propria invasione. Ciò è avvenuto in virtù di una condizione particolare. La Romania è un paese le cui condizioni materiali di vita e di povertà sono estreme; tra le comunità rom queste condizioni sono ancora più accentuate perché sono in minoranza. È anche vero, però, che l'accordo di preadesione è stato firmato anche dall'Ungheria e dalla Bulgaria, ma per questi due paesi non si è verificato lo stesso fenomeno, nonostante ci siano i medesimi problemi di povertà e anche i Rom siano nelle stesse condizioni.

Ciò significa che esiste un'organizzazione criminale che si è installata e che ha cominciato a gestire il traffico e che, di fatto, supplisce ai canali legali di ingresso per lavoro stagionale, che, peraltro, la nostra legge prevedrebbe. Le famiglie rumene che sono a Roma attuano un vero e proprio pendolarismo. Partono dalla Romania, con l'aiuto dell'organizzazione. Il minore che chiede l'elemosina ai semafori di Roma è l'ultimo di questa trafila; ciò che prende, gli serve per aiutare la sua famiglia a pagare l'organizzazione e a tornare in Romania, poter vivere là sei mesi, un anno, finché i soldi non sono finiti: quindi con la stessa famiglia, di nuovo, si rivolge all'organizzazione e ritorna in Italia.

Abbiamo avuto, ad esempio, nel nostro centro, casi di bambini intercettati, tornati in Romania, e dopo sei mesi ripresi per strada a Roma: questo è il meccanismo.

Il nostro centro è un progetto sociale, non ha connotazione repressiva: lo voglio dire chiaramente perché la nostra intenzione era di lavorare sul bambino vittima del fenomeno e cercare, in qualche modo, di sostenere lui e la sua famiglia. Le difficoltà sono enormi perché la quasi totalità di queste persone è priva di permesso di soggiorno e ciò non consente ai servizi di secondo livello di entrare in campo. È quindi un intervento che fatica a trovare una prospettiva consolidata e finale, ma è anche un intervento che, lavorando sull'emergenza e sul bambino che viene preso, consente di identificarlo, di capire cosa ci sia dietro di lui, di contattare la famiglia, di cercare di capire le sue problematiche e, se è possibile, di dare suggerimenti alla famiglia. È di primaria importanza riuscire a spiegare alla famiglia che si stanno violando i diritti fondamentali del bambino, cosa della quale spesso non è consapevole, così come spesso non è consapevole dei rischi che i bambini corrono

in strada, del fatto che si possono imbattere nel poliziotto che li porta per qualche ora in prigione, o nel procuratore aggiunto che può decidere di rinchiuderlo per un po' in carcere.

L'ultima cosa che tengo a sottolineare è che, per fare questo progetto, ci sono voluti mesi di incontri estenuanti con il Tribunale dei Minori, con il tavolo del Coordinamento Provinciale, con le forze dell'ordine. Grazie però alla determinazione che contrassegna il nostro Assessore, siamo riusciti per la prima volta a mettere queste istituzioni intorno ad un tavolo, a discutere del problema in maniera pratica e non teorica, e a sollecitare tutti a lavorare. La sorpresa è stata che, pur essendo vero che tutte queste istituzioni parlano linguaggi diversi, com'è giusto che sia, sedendosi intorno a un tavolo e coordinandosi, ognuno ha potuto fare il proprio lavoro, e nella maniera migliore, perché ha contribuito anche al lavoro dell'altro. Abbiamo attivato un filo diretto, per ogni caso di bambino intercettato, con il Sostituto Procuratore del Tribunale dei Minori e, nel caso in cui il fascicolo vada avanti, anche con il Tribunale dei Minori. Questa è stata una conquista enorme: solo qualche anno fa sembrava impossibile.

MINORI LAVORATORI IN ITALIA, UN FENOMENO AMPIO E COMPLESSO

Gianni Paone, ricercatore Inca-Cgil

Lavoro minorile illegale è quello che coinvolge il minore la cui età anagrafica si colloca al di sotto del limite minimo previsto dalla legislazione. In tutto il mondo ci sono leggi che stabiliscono il limite minimo, al di sotto del quale è illegale l'impiego di minori in qualsiasi attività lavorativa. Ciò nonostante, assistiamo al persistere del diffondersi di questo fenomeno in molti paesi in via di sviluppo e avanzati che hanno approvato una precisa legislazione sul lavoro.

Focalizzerò l'attenzione sull'Italia e sull'Europa. La prima questione riguarda la frammentarietà dei dati quantitativi. A livello globale l'unica stima del lavoro minorile è quella fatta dall'ILO, aggiornata al 2002, che parla di duecentoquindici milioni di bambini e bambine impegnati in attività lavorative illegali, configurate come *child labour*.

Al *child labour* si associa la definizione di minore "economicamente attivo", con la quale ci si riferisce ad un minore che è impegnato in un'attività nella quale si assiste ad uno scambio tra produttività e salario. È importante riflettere su questa definizione perché fa coincidere il lavoro illegale con un'attività rivolta all'esterno, verso un datore di lavoro terzo, piuttosto che verso la famiglia. Di conseguenza, tutta una serie di attività, come il coinvolgimento del bambino e della bambina in attività di cura, o in faccende svolte dentro le mura domestiche, vengono escluse da questa classificazione, e rendono invisibili i piccoli, *in primis* le bambine, per cui si può parlare di una discriminazione di genere anche da un punto di vista statistico. È come se le bambine fossero "escluse tra gli esclusi", quindi doppiamente misconosciute.

Quando si parla di lavoro minorile, pensiamo generalmente ai paesi dell'Est o del Sud del mondo: invece accadono molte più cose nelle nostre immediate vicinanze. Ho vissuto due esperienze personali che dicono molto sul lavoro minorile nel nostro paese e su come non si presti la dovuta attenzione. La prima è stata in Calabria; stavo in un villaggio per trascorrere una va-

canza, ed è mancata l'acqua. Tutti dicevano che sarebbe passato un camion cisterna per il rifornimento; ci siamo messi in fila e abbiamo visto arrivare la cisterna guidata da un uomo di quarantacinque anni circa, accompagnato da due ragazzi di dodici, tredici anni che partecipavano all'attività del padre, riempiendo bidoni e trasportandoli. Potremmo dire che quei due ragazzi appartengono alla categoria di minori che svolgono un lavoro stagionale, all'interno della famiglia.

Un'altra esperienza l'ho fatta appena fuori Roma, a San Cesareo. Ero dal gommista verso le undici del mattino e ho trovato un ragazzo di tredici anni che aiutava a cambiare le gomme. Gli ho chiesto come mai non fosse a scuola a quell'ora e lui mi ha risposto che a scuola continuava ad andarci, ma ogni tanto preferisce andare a lavorare per guadagnare qualche soldo e comprarsi delle cose personali. Quel ragazzo potrebbe rientrare nella categoria del minore che lavora, al di fuori della famiglia, e che concilia il lavoro con la frequenza a scuola.

In entrambi i casi, ciò che mi ha colpito è stata l'indifferenza, la mancanza di attenzione, del mondo degli adulti. Nessun adulto, né in Calabria, né a San Cesareo, si è posto il problema che il ragazzino stava partecipando ad un'attività lavorativa e, soprattutto, nel secondo caso, che tale attività era in contrapposizione con la frequenza scolastica.

Queste esperienze mostrano chiaramente come l'analisi del fenomeno a livello generale risenta della carenza di dati legata ad indagini non sempre complete perché, al di là dell'esistenza della legge sul lavoro minorile, in tutti i paesi si associa il fenomeno all'abbandono scolastico. Poiché nel nostro paese la percentuale di abbandono scolastico è, fortunatamente, molto bassa, ne conseguirebbe, in modo automatico, la deduzione che il lavoro minorile non esiste. Questa associazione può essere vicina alla realtà nei paesi in via di sviluppo, com'era l'Italia negli anni '50, ma oggi non è più così (cosa tra l'altro dimostrata in molte ricerche presenti nella letteratura in merito). Quindi diviene necessario riconsiderare le categorie di analisi.

In Occidente, molto probabilmente, non troveremo bambini coinvolti in attività lavorative assimilabili a quelle asiatiche come la lavorazione dei tappeti, ma questo non vuol dire che non ci sia sfruttamento. Spesso la richiesta di lavoro avanzata al minore può essere legata alla necessità di integrare il bilancio familiare e, nei fatti questo può influire negativamente sul percorso scolastico e formativo del minore. La povertà è una causa del lavoro minorile ed è anche, al contempo, una conseguenza.

Per quanto riguarda la situazione a livello europeo, ci sono alcuni dati forniti dalle ONG. Le uniche ricerche ufficiali fatte in Europa riguardano il Portogallo e l'Italia.

I dati stimati ufficialmente dal Ministero portoghese oscillano da un minimo di 43 mila minori tra i 6 e i 15 anni ad un massimo di 126 mila ai quali si giunge considerando anche il lavoro classificato come attività domestica. Risulta coinvolta in una attività lavorativa una percentuale generale dell'11,56% della popolazione in età e si tratta di una percentuale significativa con punte particolarmente alte in alcune zone del Paese.

In altri paesi non ci sono dati ufficiali. In Spagna si parla di oltre duecentocinquantamila minori impiegati in attività commerciali subappaltate, come le industrie delle scarpe, e nel commercio familiare, nei bar, nel lavoro agricolo e nella strada. Negli ultimi quindici anni la letteratura sull'argomento ha evidenziato come il lavoro minorile in Gran Bretagna non solo continui a manifestarsi in quantità considerevole, ma coinvolga anche diversi settori del mercato del lavoro. Numerose inchieste svolte negli ultimi dieci anni hanno riscontrato che circa il 40% dei ragazzi tra i 13 e i 15 anni hanno un qualche impegno lavorativo part-time non ufficiale e spesso illegale. Un numero di minori compreso tra un terzo e la metà dei ragazzi in età scolastica sono impiegati in una qualche forma di lavoro retribuito. Tradotto in termini numerici significa che esiste una quantità consistente di minori in età scolastica, compresa tra un milione e un milione e settecentomila, che svolge una qualsiasi attività lavorativa, tanto da poter affermare che il lavoro è la maggiore esperienza del minore. Ciò ha portato ad affermare che l'esperienza del lavoro retribuito rappresenta uno standard diffuso e presente nell'età adolescenziale. Se andiamo ad esaminare anche in Inghilterra i dati sulla povertà, ci accorgiamo che andrebbero approfonditi, perché mostrano un fenomeno particolare. Se riferendoci ai paesi in via di sviluppo possiamo dire che la causa principale del lavoro minorile sia la povertà, e che quindi occorre produrre reddito, nei paesi occidentali si conferma che c'è un altro tipo di povertà su cui sarebbe necessario intervenire e si tratta di una povertà di tipo culturale. Questo non significa che non continuino ad esistere elementi di povertà economica, anzi, i dati sulla povertà delle famiglie sono molto preoccupanti. Nelle analisi fatte in Inghilterra, i minori contattati dichiaravano di voler anzitutto soddisfare delle necessità di tipo personale, come comprarsi le sigarette, il cellulare ed altro, mentre oggi, anche nei paesi sviluppati e industrializzati, è in aumento la percentuale di minori che lavora perché è aumentato il livello di povertà

La situazione è ancora più grave nei paesi da poco entrati nell'Unione europea e nei quali, al lavoro minorile tradizionalmente inteso, si affianca lo sfruttamento della prostituzione minorile, oppure ai paesi che entreranno in un prossimo futuro, come la Romania, la Bulgaria e la Turchia, nei quali il fenomeno è largamente presente e diffuso (ragazzi di strada, sfruttamento economico e sessuale).

Ritornando all'analisi delle cause economiche occorre dire che esiste un denominatore comune, ossia le condizioni del mercato del lavoro. Soprattutto in Italia il mercato del lavoro è caratterizzato dalla presenza e dalla diffusione di quello che gli economisti definiscono lavoro nero, lavoro sommerso. Il lavoro minorile nei paesi occidentali non si trova nelle grandi aziende, se non altro perché in questi posti di lavoro c'è un controllo sociale molto forte, che impedisce l'utilizzo di minori e la violazione della legislazione vigente. Dove si concentra, a livello di mercato del lavoro, il lavoro minorile nei paesi occidentali? Si presenta nel tessuto produttivo disseminato nel territorio, in unità produttive molto piccole.

Secondo un'indagine svolta dalla Commissione Europea una percentuale tra il 7% e il 16% del lavoro negli Stati membri ricade sotto la definizione di lavoro sommerso.

Per quanto riguarda l'Italia essa, con un'economia sommersa stimata dalla Commissione tra il 20% e il 26% del Pil, figura al secondo posto nella graduatoria europea, preceduta soltanto dalla Grecia (29% - 35%). Secondo il rapporto, gli Stati possono essere suddivisi in tre categorie: quelli in cui l'economia sommersa si aggira intorno al 5% del Pil, come i Paesi scandinavi, l'Irlanda, l'Austria e i Paesi Bassi; quelli in cui è oltre il 20% del Pil (Grecia, Spagna e Italia), e quelli intermedi, come il Regno Unito e la Germania.

I paesi di area mediterranea (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo), rappresentano i paesi al più alto tasso di economia sommersa.

Il Sud Europa è l'area che registra la maggiore presenza e diffusione di un'economia di tipo sommerso e, vista la relazione che esiste tra sommerso e lavoro minorile, possiamo ipotizzare una consistente presenza di manodopera minorile in tutta la fascia mediterranea con particolare riferimento a Grecia, Spagna, Italia, Portogallo e in qualche misura anche la Francia. Ciò ovviamente non significa che in altri paesi il fenomeno non si presenti. Anzi, nei paesi del Nord Europa, come ad esempio la Gran Bretagna, il lavoro minorile è documentato; il che significa che nell'analizzare la presenza del lavoro minorile in un determinata area geografica l'indicatore rappresentato dal-

la tipologia del mercato del lavoro è solo uno, anche se importante, degli indicatori che occorre prendere in considerazione.

Il tema del lavoro minorile è quindi strettamente correlato a quello dell'economia del lavoro sommerso. Infatti anche se non tutto il sommerso coincide con attività svolte dai minori, sicuramente il lavoro minorile trae alimento dalle condizioni economiche che caratterizzano il mercato dell'economia sommersa.

Per quanto riguarda l'Italia, l'Istat ha condotto un'indagine ufficiale nel 2002. Non si faceva un'inchiesta in Italia dal 1967, perché in quell'anno entrò in vigore la legge sul lavoro minorile e si pensò che la legge avrebbe determinato una scomparsa del fenomeno. Per circa trent'anni non si sono svolte indagini pubbliche sul fenomeno e questo è stato uno dei motivi che ha spinto la CGIL a intraprendere una ricerca-azione, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2000¹, alla quale è seguito uno studio a livello europeo sul lavoro minorile nell'Unione europea pubblicato nel 2004².

Dallo studio risulta che oltre il 12% della popolazione in età (10-14 anni) è coinvolto in un'attività lavorativa. Due minori su tre risiedono al Sud o nelle isole mentre un minore su tre al Centro o al Nord. La probabilità di lavoro precoce aumenta all'aumentare dell'età del minore raggiungendo il valore più alto all'età di 13 anni. La maggioranza dei minori lavoratori si concentra al Sud e nelle Isole (circa 2/3). Il Sud si conferma come la zona dell'Italia dove è maggiormente diffuso il ricorso al lavoro minorile anche se i dati che si riferiscono alle altre zone del paese non sono da sottovalutare. Per quanto riguarda il rapporto con la scuola, la maggioranza dei minori che lavora continua a frequentare (oltre il 96%) e solo una minoranza ha abbandonato gli studi anche se con percentuali significativamente diverse tra il Nord ed il Sud del paese. Inoltre, più della metà lavora nel settore del commercio (alimentare e non) e circa il 10% nelle costruzioni. Come i ragazzi del Portogallo, tra i minori che lavorano in Italia si registrano numerosi casi di difficoltà nel rapporto con la scuola. Molti minori appartenenti a comunità di immigrati del Nord Africa, delle Filippine, dell'Albania e in particolare alla comunità cinese, sono impiegati in attività lavorative. Secondo una

¹ G. Paone, A. Teselli, *Lavoro e lavori minorili*, Ediesse, 2000.

² G. Paone, *Ad Ovest di Iqbal*, Ediesse, 2004.

stima dei carabinieri, esistono vicino Firenze 30.000 clandestini cinesi, attivi nel settore delle calzature e della pelletteria, che impiegano molti minori.

È un piccolo esercito di ragazzi e ragazze senza volto, italiani o appartenenti ad altre culture, spesso invisibili agli occhi degli adulti perché, nell'automatico valore positivo che viene associato al lavoro, perdono la loro identità, la loro soggettività per assumere quella indistinta di "lavoratori", sebbene privi di diritti

Negli studi che ho condotto ed ai quali ho fatto riferimento, oltre ad analizzare il fenomeno dal punto di vista qualitativo per capire come si caratterizza e se si differenzia rispetto alle categorie utilizzate nel passato, sono state avanzate anche delle ipotesi di quantificazione, usando degli indicatori riguardanti la scuola, il tempo libero, il mercato del lavoro, il gruppo dei pari, la famiglia, stimando che circa 350.000 minori siano impegnati in attività lavorative e che circa 80.000 possano essere classificati come "a rischio di sfruttamento". Quando abbiamo comunicato questi dati, si è aperto un contenzioso con l'Istat e con il Ministero, perché non si capiva come fosse possibile che in Italia, la settima potenza economica mondiale, fosse presente il fenomeno, con caratteristiche e termini di quantità così elevati paragonabili a quelli di un paese del Sud o dell'Est del mondo. Ciò, se non altro, ha stimolato un istituto pubblico di ricerca come l'Istat a condurre un'altra indagine i cui dati sono stati presentati nel 2002. L'Istat ha stimato in 145.000 il numero di minori lavoratori, di cui 31.500 rientranti nella categoria degli sfruttati.

Si tratta di una cifra enorme, che al di là delle differenze con le ricerche non pubbliche, ci colloca ben oltre la media dell'Unione Europea dell'1,5% (superati solo da Grecia e Spagna del Sud) e oltre la media del 2% dei principali paesi occidentali (secondo i dati ILO), e rappresenta una forma di esclusione e di disagio economico, culturale e sociale inaccettabile per un paese civile.

La povertà dei minori è uno tra i problemi cruciali del nostro paese (l'Italia è al secondo posto in Europa per la più alta percentuale di minori che vive sotto la soglia di povertà), perché, in assenza di mirate politiche di inclusione sociale, che pongano al centro la formazione scolastica e professionale, i minori poveri oggi sono destinati a rimanere poveri per tutto il corso della loro vita.

L'Istat inoltre sottolinea che quei 145.000 ragazzi non comprendono i minori immigrati, i minori rom ed altre categorie difficilmente censibili, il

che significa che quel dato ufficiale è ampiamente sottostimato, e questo conferma la gravità del fenomeno nel nostro paese.

Le ultime due cose che voglio dire riguardano la famiglia e la scuola. Quando ho studiato il fenomeno del lavoro minorile in Italia, pensavo che, in particolar modo, la precaria condizione economica della famiglia potesse essere un forte predittore dell'avviamento precoce del minore al lavoro. Nell'inchiesta che ho seguito, invece, è emerso che nei nuclei familiari dei minori lavoratori la disoccupazione è scarsamente presente: lavorano il papà, la mamma e spesso anche i fratelli, e se dovessimo associare la presenza degli adulti con la disponibilità di reddito, dovremmo dire che un reddito è presente e quindi non è quello che spinge la famiglia a far lavorare il minore.

Gli indicatori che portano a questo sono altri. Il primo è la dimensione del nucleo familiare. Laddove il nucleo familiare è più grande, aumentano le probabilità che il minore vada a lavorare; quindi il numero dei componenti della famiglia è un elemento da tenere in considerazione. Quando poi abbiamo indagato sul titolo di studio e sull'esperienza lavorativa dei genitori, abbiamo scoperto cose molto interessanti. Il titolo di studio di una famiglia che lavora è medio basso. Non solo, ma i genitori spesso hanno avuto anch'essi un'esperienza di lavoro precoce, in maniera consistente il padre ma anche la madre. Abbiamo a che fare dunque con un modello di riferimento, quello parentale, che riconosce al lavoro un valore assoluto, positivo: il padre dice che ha iniziato a lavorare da piccolo e non gli è successo nulla, quindi anche per il figlio sarà la stessa cosa.

I minori occupati in attività lavorative hanno, nei confronti della scuola, un generale atteggiamento negativo che spesso è il prodotto dello scarso valore attribuito al percorso scolastico dalla famiglia. L'apprendimento del sapere è percepito come superfluo, il conseguimento di un titolo di studio come inutile e, inoltre, l'adulterizzazione precoce crea problemi di relazionalità con i "coetanei" che finiscono per essere della stessa età solo sul piano anagrafico.

L'insoddisfacente o mancato rapporto con la scuola contribuisce, assieme all'influenza degli altri due contesti – territorio e famiglia – a prefigurare una doppia debolezza della figura futura dei minori che lavorano: una debolezza nel lavoro – saranno soggetti senza diritti, in condizioni di grandi difficoltà, i primi ad essere espulsi nei cambiamenti del sistema produttivo; una debolezza nella vita – saranno soggetti condizionati negativamente nello sviluppo della propria personalità, nelle relazioni sociali.

Sul cosa fare. Sono certo importanti gli aspetti di repressione del fenomeno, ma molto di più quelli legati alla prevenzione. Se consideriamo che da quasi quarant'anni esiste in Italia la legge che proibisce il lavoro minorile, è altrettanto vero che non ci sono mai state denunce circa l'impiego illegale di minori. Esiste la legge, ma è del tutto disattesa in termini di azioni repressive il che conferma nuovamente la necessità di operare su altri livelli, a partire dalle singole realtà territoriali e con il concorso di tutti i soggetti che interagiscono, direttamente o indirettamente, con il minore.

Spesso uso una simbologia per dire come, secondo me, bisognerebbe lavorare. È la metafora del triangolo. Proviamo ad immaginare un triangolo in cui ai tre punti estremi collochiamo il territorio, la scuola, la famiglia. Al centro poniamo il bambino e la bambina. Il bambino e la bambina hanno un rapporto con la famiglia, in termini di relazioni e di affettività; hanno sicuramente un rapporto con la scuola, perché la maggior parte dei bambini che lavorano frequentano la scuola e questa può svolgere una funzione di straordinaria importanza in termini di prevenzione, utilizzando gli strumenti educativi che le sono propri³; hanno un rapporto con il territorio, vivono in un determinato contesto dove trascorrono il loro tempo.

Il minore si rende conto che i tre contesti determinanti per la sua crescita – territorio/ambiente, famiglia, scuola – sono incapaci di porsi in relazione, che trasmettono messaggi discordanti con il rischio di entrare in aperto conflitto. Questo compromette la strutturazione della sua identità.

Ne consegue che qualsiasi politica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza deve saper coinvolgere tutte e tre questi sistemi, altrimenti si promuovono soltanto azioni settoriali, poco efficaci e non adeguate alla complessità e delicatezza dell'intervento.

Il lavoro minorile è dunque da collegare, come tutte le più recenti analisi evidenziano, alla dimensione sociale nel suo complesso: alla scuola, alla famiglia, al mercato del lavoro, alle carenze di risorse, alle nuove sfide della complessità, alla crescita ed al bisogno di formazione, alla "cultura" del lavoro, al territorio ed al proprio ambiente di vita.

Occorre, quindi, che ognuno si assuma le responsabilità del proprio ruolo. Ci sono responsabilità a vario livello, per quanto riguarda le cause del la-

³ P. Fulciniti, "Dalle fiabe al mondo e ritorno", in *Valore Scuola* n. 8 maggio 2004 (estratto dal saggio "La fiaba che non c'è").

voro minorile illegale. Si è detto stamattina che c'è la responsabilità della società civile; è vero, responsabili sono anche i singoli, in termini di indifferenza, di scarsa attenzione, ma lo sono in maniera maggiore coloro che hanno la possibilità e il dovere di fare azione politica, chi deve dirigere e governare un territorio, una regione, un paese.

PROSTITUZIONE MINORILE. IL CASO DI BOLOGNA

Barbara Grazia, Comune di Bologna, settore sicurezza

Da qualche mese sono cominciati a pervenire una serie di segnalazioni, tutte verificate, e ci stiamo accorgendo di avere in città tre zone dove ci sono minori maschi e femmine che si prostituiscono. L'amministrazione in questo momento è abbastanza distante. Riteniamo che ci siano tre gruppetti che non sono collegati tra di loro, ma afferenti a comunità rom, quindi in parte pensiamo siano clandestini e in parte regolari. Ci stupisce che un anno fa non c'erano, che non era presente la componente maschile e quella femminile non aveva un'età così bassa. È faticoso anche indicare un'età perché sono ragazzi che invecchiano precocemente, anche i bambini, che ne dimostrano di più, ma si ritiene vadano dai 10-11 anni in su.

La fatica che abbiamo in questo momento è che le forze dell'ordine sono bloccate, perché se intervengono fanno di fare danno. Non esiste più il progetto "Bologna città sicura". Scontiamo cinque anni di una politica dove non si poteva nemmeno parlare né scrivere di riduzione del danno. Io coordinavo le unità di strada per la prostituzione adulta, oggi non esiste quella per i minori. I fondi per la regione – perché siamo in rete con la regione – sono solo sull'adulta, e i servizi sociali possono intervenire solo dopo i contatti con le forze dell'ordine o degli ospedali.

Noi oggi dobbiamo ripartire, Bologna ha avuto una storia di servizi di strada, oggi non abbiamo operatori di strada verso questi ragazzi.

LA NECESSITÀ DI INTERVENTI INTEGRATI
Romolo Bonaroa, Coordinamento Polizia Municipale di Roma

All'interno della Polizia Municipale di Roma esiste un servizio che svolge attività di polizia sociale con ufficio di coordinamento e 19 piccoli gruppi. Rimango esterrefatto di una cosa, non voglio fare una polemica, ma solo comprendere meglio i parametri di cui stiamo parlando. Stavamo discutendo su quale fosse un elemento che cucisse la tratta con lo sfruttamento. Credo ci sia un unico comune denominatore che penso sia l'attività di servizio che si svolge su una persona. Se si perde l'ottica che tutto parte da questo, salta tutto, le strutture devono poter operare su un centro che è l'uomo. Partendo da questo concetto di base ritengo che molto spesso i dati utili a uno studio dei fenomeni spersonalizzano il problema. Da ciò deve partire l'intervento individuale che deve essere unico per ogni persona.

Noto un punto di caduta forte, e cioè che si continua a parlare di progetto sociale o di progetto repressivo, di sicurezza. Sono due facce della stessa medaglia. Facendo dei distinguo in cui si presuppone un tipo di intervento piuttosto che un altro, ciò è controproducente per la persona per cui si va a lavorare.

Occorre un approccio molteplice dei vari servizi, ma noto che speso l'interfaccia dei servizi non è adeguata al problema. Si fa un progetto, un intervento e però si cerca di far adeguare il problema al progetto, il progetto non è calato sulla problematica, si fa un cliché e si pretende che il cliché sia adeguato alla persona.

Il riconoscimento del problema da parte dei vari operatori non avviene, spesso e volentieri, se non corrisponde ai vari canoni, a ciò che l'operatore sociale o della polizia si aspetta di trovare, così che si ha un dialogo tra sordi, non solo in rete, ma anche con il soggetto in cui si va a lavorare.

Io ho assistito a operatori sociali che cercavano nella persona in questione delle risposte a idee che si erano fatte del problema, che poi non era il problema reale. Se è così o cancelliamo tutto o ci si mette in gioco predispo-

nendosi con una progettazione in movimento, una dinamicità continua e costante. Occorre calare gli interventi sul caso che si va a esaminare, fare in modo che il progetto si evolva strada facendo, che non venga definito subito, ma che predisponga una serie di attività costanti, continue a seconda delle situazioni. Se la casistica oggi è il rumeno, dopodomani sarà il bulgaro, ecc.: bisogna allora ritarare il tutto, quindi fare un modello, pensare che vada bene a ogni popolazione che ha cultura e bisogni diversi significa fallire sul lato pratico e sui contenuti.

Non credo di avere anch'io un modello preconfezionato da proporre, ma una cosa di certo so e cioè che un'attività per essere funzionale deve essere interdisciplinare. Il limite forte che ho trovato sul territorio è che il mio lavoro rimane inefficace del tutto se io non creo una relazione. Si parla tanto di rete, ma il mio intervento deve essere gomito a gomito con l'altro. Se devo relazionarmi con uffici diversi ognuno parlerà la sua lingua, è un problema di comunicazione. È fondamentale creare servizi dove nell'unità di intervento ci siano tutte queste figure professionali, perché solo così si capisce il limite dell'altra figura operativa, sapere fino a che punto l'altro può e cosa non può fare, riportando il tutto a un unico intervento.

Concludo facendo una sola considerazione. Ho sentito parlare della scuola come minaccia etnica quando si parlava dei Rom. Stiamo facendo del lavoro sui campi per cui abbiamo constatato che è vero che loro riconoscono la scuola come un attentato culturale. Occorre allora fare progetti per cui non si intervenga sul campo parlando dei Rom solo come accompagnamento dei minori a scuola, ma vedano una presenza costante in cui il progettarsi sia partecipazione alla vita quotidiana del campo, potrebbe esser qualcosa che limiterebbe maggiormente la presenza dei minori sulla strada. Allora bisogna essere lì nei campi, fare in modo che non vi escano se non per andare a scuola.

POLIZIA MUNICIPALE PER IL SOCIALE. IL CASO DI ROMA

*Claudio Di Ferdinando, N.A.E. Nucleo Assistenza Emarginati
della Polizia Municipale di Roma*

Con i colleghi qui presenti rappresentiamo il Nucleo Assistenza Emarginati della Polizia Municipale del Comune di Roma, siamo i più anziani di questo Nucleo, i più fervidi ed attivi nel settore, lavoriamo su tutto il fronte del sociale. La nostra istituzione è nata con la Delibera della Giunta Comunale a differenza di altri uffici che operano nella Polizia Municipale, è un ufficio voluto all'unanimità da tutti gli Organi Politici.

Il N.A.E. è sviluppato con la creazione di un Ufficio Centrale di Coordinamento e da 19 nuclei locali, uno per ogni Municipio. Questo ufficio per le sue caratteristiche è l'unico esistente in Europa, con compiti di Polizia Giudiziaria per tutte quelle attività che rivestono carattere sociale, con particolare attenzione per i soggetti più deboli.

Attualmente alcuni N.A.E. operano con scarso personale e poche attrezzature logistiche, senza fondi straordinari e quindi, spesso il personale è costretto ad operare con prolungamenti di servizio anche oltre 12 ore a recupero.

La Polizia Municipale N.A.E. dovrebbe avere una maggiore considerazione dal Dipartimento V del Comune di Roma, con il quale si hanno pochissimi rapporti a livello locale, facendoli sentire emarginati nell'emarginazione, benché le attività che si espletano fossero di gran supporto ai Servizi Sociali dei Municipi. Questa estate il III gruppo N.A.E. ha fatto le visite domiciliari a tutti gli anziani segnalati soli dai medici di famiglia, senza un minimo ringraziamento dell'impegno prestato con le difficoltà della scarsità di personale, anche a causa del periodo estivo.

Il lavoro è altresì indirizzato sugli stranieri, riuscendo a trovare anche i responsabili di alcune immigrazioni clandestine di romeni e del loro sfruttamento nel nostro Stato, mettendo in atto denunce ed arresti.

Per poter continuare la nostra opera a beneficio dei clienti, per la giustizia ed infine per gli operatori stessi, necessita un impegno considerevole da parte di tutti gli organi politici ed amministrativi.

SINTESI DEI GRUPPI DI LAVORO
A cura dei rapporteur

GRUPPO DI LAVORO TRATTA E SFRUTTAMENTO SESSUALE

Il fenomeno:

stato dell'arte:

- persistenza del fenomeno
- fenomeno in evoluzione per forme, luoghi, contesti, modalità (cambiano i Paesi di provenienza, cambiano le modalità di ingaggio e di sfruttamento, cambiano i luoghi della prostituzione)

proposte:

- nuove metodologie di intervento
- promuovere strategie e interventi di mediazione dei conflitti
- promozione di interventi di prevenzione e sviluppo locale nei paesi di origine delle vittime del traffico e sfruttamento

L'applicazione legislativa dell'art. 18:

prime considerazioni:

- valutazione positiva dell'articolo
- crescita delle esperienze che ha messo in moto
- esigenza di maggior valorizzazione ed estensione di livello europeo

stato dell'arte:

- crescita di difficoltà di corretta applicazione perché la sua contestualizzazione dalla legge Turco-Napolitano alla Bossi-Fini ha creato una difformità di applicazione lesiva del principio di uguaglianza (intensifica-

- zioni delle retate e delle espulsioni, aumento della mobilità in luoghi chiusi e degradati, spostamenti delle risorse umane ed economiche delle forze dell'ordine dall'azione investigativa a quella repressiva)
- percorso sociale applicato sempre meno
- eccessivo allungamento dei tempi (fino a 12 mesi)
- scarsissima tutela delle vittime

proposte:

- adozione di un documento per le Questure per dare maggiore sicurezza e uniformità all'applicazione e all'interpretazione
- esigenza, già richiesta, di un responsabile unico in ogni questura per l'art. 18
- esigenza di formare unità specializzate all'interno della Polizia di Stato
- intervento da parte di una commissione interministeriale per creare le condizioni di una applicazione ragionevole e legittima (meccanismo di automazione, potere al Questore di rilasciare un permesso momentaneo, mediatrici ai processi, ricongiungimento familiare, etc.)

Interventi Articolo. 18

stato dell'arte:

- diminuzione delle risorse a disposizione e, quindi, costrizione a lavorare per progetti annuali che non consentono di pensare sul lungo termine
- non chiarezza sui criteri di attribuzione dei fondi
- poca pubblicizzazione del numero verde quando sarebbe necessario un potenziamento con campagne locali e nazionali
- mancata pubblicizzazione dei dati aggiornati sugli esiti

proposte:

- Comitato di coordinamento nazionale e interistituzionale (Governo, Enti Locali e ONG)
- Forum permanente sul traffico di esseri umani

- Coinvolgimento del Ministro degli Esteri come interfaccia tra applicazione dell'art.18 e rappresentanze consolari presenti in Italia
- Incentivazione dell'attività investigativa
- Valorizzazione del sistema art. 18 nel panorama europeo
- Ratifica del protocollo ONU di Palermo sul traffico di esseri umani

Valutazione positiva sulla legge 228 del 2003, ma presenza di alcune perplessità:

- non è stato dato seguito con il regolamento di attuazione
- non chiarezza sulla destinazione dei fondi stanziati
- non chiarezza sui criteri per l'attribuzione
- non chiarezza sui modi, i tempi e i fondi per le forme di cooperazione internazionale.

Valutazione negativa sulla proposta di legge del Governo in materia di prostituzione:

- aumenterà le possibilità degli sfruttatori di segregare, minacciare e controllare
- sposterà la prostituzione al chiuso o in aree più degradate
- vanificherà qualunque possibilità di contatto tra le donne e coloro che possono aiutarle
- aumenterà le connessioni e le collaborazioni tra malavita locale e straniera

Conclusioni:

- grande concordanza con le relazioni e considerazioni fatte durante la mattina
- particolare apprezzamento dell'intervento del professor Mancini sull'idea dell'assunzione e dell'allargamento del codice della dignità
- proposta di rilanciare e valorizzare il problema dei diritti umani delle donne, che in Italia si è ridefinito e incarnato nell'art.18, rifiutando la confusione tra tratta, prostituzione e immigrazione clandestina per trovare una chiave efficace ad affrontare le nuove difficoltà che la mutazione del fenomeno del traffico a fine di sfruttamento sessuale e non solo oggi ci propone.

GRUPPO DI LAVORO TRATTA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

Che cos'è e cosa non è la “tratta per sfruttamento lavorativo”?

Tratta (trafficking):

La definizione proviene dalla Convenzione di Palermo (*anzi, dal Protocollo sulla tratta di donne e bambini*), che considera il trasgressore come colui/ei che trae profitto da una forma di sfruttamento delle vittime – in genere di carattere lavorativo o sessuale – dopo che queste sono state trasferite dal loro luogo di origine. Elementi della definizione:

- Reclutamento, trasporto, trasferimento, ricezione, ecc.
- Attraverso uso della forza, mezzi di coercizione, frode, abuso di potere, ecc.

– A fine di sfruttamento (lavorativo o altro)

Definita anche da CRC e da C. 182 OIL (solo per i minori)

Che cos'è e cosa non è la “tratta per sfruttamento lavorativo”?

La tratta va tenuta distinta dal traffico illecito di migranti (*smuggling*)

- Definito dal “*Protocol of smuggling of migrants by Land, Sea and Air*” che si preoccupa delle conseguenze dell'emigrazione clandestina come forma del crimine internazionale organizzato, dove il trasgressore ottiene profitto attraverso l'entrata o la residenza illegale di clandestini
- Si riscontrano difficoltà nella traduzione di questi termini (simili ma da distinguere) nelle lingue ufficiali delle NU. Queste difficoltà si ritrovano ovviamente anche nei testi giuridici regionali e/o nazionali
- Nella pratica, il termine “tratta”, nella sua accezione corretta, non è ancora universalmente accettato (ragioni storiche)

Che cos'è e cosa non è la “tratta per sfruttamento lavorativo”?

- Sebbene concettualmente “tratta” e “traffico” siano distinti, i due fenomeni non sono necessariamente esclusivi: una persona vittima di traffico può, in linea di principio, divenire anche vittima di tratta simultaneamente o come conseguenza del traffico (ad esempio nel caso in cui subentri sfruttamento).

- Nonostante il fatto che un consenso sulla definizione di “tratta” sia stato raggiunto su testi che riguardano bambini e donne, per quanto puntualizzato nel passaggio precedente, non è corretto concepire la “tratta” come un fenomeno che riguardi esclusivamente le donne ed i bambini, e il “traffico” solamente gli uomini.
- Inoltre, tra le forme di “sfruttamento lavorativo” che può subire un soggetto vittima di tratta, c’è il “LAVORO FORZATO O OBBLIGATORIO”.

Che cos’è e cosa non è la “tratta per sfruttamento lavorativo”?

Aldilà delle sottigliezze concettuali e delle definizioni, si è certi che la tratta per sfruttamento lavorativo sia:

- Una forma di coercizione della volontà individuale
- Una violazione dei diritti umani ed un crimine
- Una causa ed una conseguenza della de-regolazione dei mercati del lavoro e della protezione dei lavoratori
- Un’entrata eccellente per il crimine organizzato
- Una causa ed una conseguenza di fratture sociali
- Un fenomeno che si manifesta perlopiù negli interstizi della società e dell’economia
- Un danno per il capitale umano di molti paesi

Caratterizzazione del fenomeno

- I pochi dati quantitativi (stime) parlano di un fenomeno che coinvolge attualmente 1.500 / 2.000 persone di origine straniera, di cui circa il 10% nella sola area romana ed altrettanti nell’area milanese ed aree limitrofe (Brescia, Varese).
- A Varese, in particolare, la Procura ha individuato e aiutato ad uscire dal rapporto lavorativo “di grave sfruttamento”, 120 persone mediante il supporto svolto dalla cooperativa “Lotta contro l’emarginazione” di Sesto S. Giovanni.

Caratterizzazione del fenomeno

Dai dati emersi è possibile disegnare il seguente profilo sociale:

- La maggioranza è rappresentata da uomini celibi e coniugati (con moglie e figli nel paese di provenienza), in età diverse: ci sono minori ed adulti anche di 40-50 anni. Le donne sono presenti, ma in misura minore;
- Ci sono giovani coppie sposate (22-30 anni), alla loro prima emigrazione e con progetto migratorio con motivi di lavoro;
- La maggioranza di queste persone non parla l'italiano, sono spesso sole e quando sono in gruppo provengono dalle stesse aree geografiche. Il gruppo le aiuta a denunciare;
- Hanno titoli di studio spesso alti, come alte appaiono le professionalità possedute e sono entrati nei meccanismi di "grave sfruttamento lavorativo" quasi sempre in maniera casuale;
- Le paghe mensili percepite oscillano tra i 100 e i 200 euro, per 10-14 ore di lavoro sett. senza riposo;
- Una volta usciti dal rapporto lavorativo para-schiavistico, senza particolari traumi, appare relativamente facile il loro reinserimento in altre attività lavorative. I traumi sembrano meglio superabili se il successivo inserimento lavorativo e il supporto degli operatori che li accompagnano risulta pertinente.

Nodi critici

Art. 18: Risorsa riconosciuta ma non sufficiente:

- Nuova/e norma/e sulla tratta per sfruttamento lavorativo o ampia interpretazione dell'art. 18?
- Come migliorare le modalità d'identificazione della vittima?
- Come garantire interventi adeguati e sufficienti di protezione sociale per le vittime?
- Come migliorare la coordinazione degli attori istituzionali e non?

Proposte

- Evitare interventi repressivo-giudiziari al primo contatto e, conseguentemente, il rimpatrio immediato (formazione forze dell'ordine)

- Mediazioni linguistiche adeguate e formazione degli operatori del settore
- Creazione di reti sociali territoriali che promuovano interventi integrati
- Migliorare la conoscenza del fenomeno

TAVOLA ROTONDA E CONCLUSIONI

UN CASO DI SFRUTTAMENTO ESTREMO,
I BAMBINI SOLDATO DELL'UGANDA

Camilla Lumelli, volontaria Cesvi

Vi ringrazio per avermi chiamato in questa sede nella quale, a parlare della situazione dell'Uganda, avrebbe dovuto esserci Els De Temmermann che è dovuta rimanere a casa perché bloccata dalla malaria che ha preso recentemente in Africa. Il suo libro tratta del contesto ugandese, contesto che in questi giorni è sui giornali per gli episodi di schiavitù che fa registrare, ma che generalmente non compare quasi mai sui nostri mass media. In questa sede non sto ad analizzare le cause politiche, sociali ed economiche del conflitto ugandese. Vi dico solo che in una visita fatta in Uganda nel 2003 il Sottosegretario agli Affari Umanitari delle Nazioni Unite Yan Ekeland ha dichiarato ufficialmente che la crisi umanitaria in Uganda è una delle più gravi attualmente in corso e vi assicuro che da allora non è assolutamente migliorata.

Un gruppo di ribelli capeggiato da un pazzo visionario, Joseph Kony, attacca i villaggi da ormai 18 anni in tutta la regione nord del paese. Visto che non godono di appoggio popolare hanno elaborato una strategia per continuare a portare avanti questa assurda guerra, ossia attaccano i villaggi, uccidono gli adulti, saccheggiano tutto quello che possono portare via e rapiscono i bambini dai 7 ai 15-16 anni.

E qui inizia la forma di schiavitù peggiore che io possa concepire, perché i bambini vengono addestrati alle armi in maniera sommaria e portati in campo di battaglia contro l'esercito militare ugandese, quindi come carne da macello, e devono subire molte altre forme di sfruttamento e di violenza. Lo sfruttamento sessuale è sottinteso e si assiste a ragazze che riescono a fuggire quando hanno 18 anni e tornano con due o tre figli.

Tremende sono le violenze psicologiche perché spesso questi bambini vengono costretti a uccidere le loro famiglie al momento stesso del rapimento, e questo viene fatto per creare un senso di colpa di cui spesso non riescono più a liberarsi e per tagliare i ponti con la loro comunità di origine.

Questo tipo di attacco ha provocato finora 30 mila bambini rapiti e ha costretto le popolazioni del nord Uganda a concentrarsi nei campi sfollati in condizioni igieniche e sanitarie tremende, e non protetti perché gli attacchi ai campi stessi, anche se protetti dall'esercito, sono all'ordine del giorno. A questo punto si inserisce il lavoro di Els che non è solo una giornalista, ma ha conosciuto l'Uganda per un'inchiesta che ha realizzato per scrivere il libro e non è più riuscita a liberarsi di questo problema. Ha così fondato una ONG con un programma di adozione a distanza per i bambini rapiti e trasformati in bambini-soldato che riescono a sfuggire e, dall'anno scorso, ha messo in piedi un centro di accoglienza e di abilitazione per questi bambini, un centro temporaneo nel senso che il compito è quello di accogliere i bambini che riescono a fuggire.

Il centro di Els ha la funzione di accogliere i bambini e di dare loro un sostegno soprattutto fisico, perché sono spesso malati, anche di AIDS. Si cerca di dar loro un sostegno psicologico e di ricongiungerli anche con le famiglie di origine, cosa spesso non facile o perché le famiglie non esistono più o perché si sono spostate verso i campi degli sfollati.

Oltre a questo, viene fatto un lavoro sulla comunità, perché spesso la comunità non è pronta ad accogliere i propri bambini, i parenti stessi non considerano più quei bambini come propri figli ma come ribelli e ciò porta i bambini a sentirsi estranei e a suicidarsi.

Io non ho nessuna soluzione, ma sono pessimista sia verso la soluzione proposta dal governo ugandese, che è puramente militare, sia verso le iniziative di pace condotte dai leader religiosi dell'Uganda, perché stiamo parlando di pazzi furiosi che hanno un disegno politico o teorico che sarebbe quello di instaurare un regime ispirato ai dieci comandamenti ma senza nessuna possibilità di arrivare al potere e di gestire il paese.

Detto questo mi fa molto piacere che si parli di Uganda e che l'opinione internazionale sia maggiormente informata e che intervenga. Purtroppo il mio intervento non era preparato, ma vi invito a visitare il sito per diffondere anche in Italia questa esperienza – www.nordugandabambinisoldato.org – e vi invito a leggere il libro di Els che tratta del rapimento di 139 ragazze da questo paese chiamato Eboke, molte delle quali sono state liberate grazie all'intervento eroico di una suora italiana comboniana, di nome Rachele, una persona eccezionale. Delle altre vi dico solo che la fine non è lieta perché non è un film e questa è la realtà di tutti i giorni in Uganda.

LA TRATTA, UN FENOMENO ANCORA SCONOSCIUTO
Introduzione di Laura Gnocchi, direttrice del "Venerdì" di Repubblica

All'inizio sono stata un po' sconcertata e schiacciata da quello che si veniva delineando e ho avuto la tentazione del profano a dire che se le cose stanno così allora non si può fare niente, perché dai dati letti ieri da Babolin si evince che c'è un problema enorme che parte da lontano, che transita per le vie più tortuose e che alla fine arriva qui, dove non c'è una sufficiente attenzione della legge, dove non ci sono sufficienti forze e alla fine tutto è demandato a chi si impegna in prima persona.

Ciò che mi preme sottolineare è che a questo tavolo sono riuniti tutti gli attori di questa vicenda, sono rappresentati il mondo della comunicazione, della politica, chi investiga, chi deve applicare le leggi, e vorrei lanciare una provocazione e cioè che occorre dirci l'un l'altro che cosa si vuole dalla comunicazione, dalla politica, da chi investiga ecc. Nella restituzione dei gruppi di lavoro abbiamo capito che parlando di lavoro schiavistico e paraschiavistico si tratta al massimo di duemila persone. Al profano viene da dire che sono poche e che sembra un problema affrontabile, tanto che con l'aiuto di una ONG a Varese ne sono state liberate 120. 120 sono circa il 10% del problema e viene da dire che se ci fosse più lavoro da parte delle forze dell'ordine forse si risolverebbe il problema.

I bambini ridotti in schiavitù sono 700, anche in questo caso viene da dire che sono pochi. Allora la provocazione che lancia è questa: dove sta il nodo della questione? Il problema è nel "micro" o nel "macro"? Bisognerebbe trovare più persone che si occupano ciascuno di un'altra persona, cioè occorre allargare la base del volontariato o delle associazioni, oppure il problema è nel macro, e cioè è colpa della legge, della politica, di chi non interviene, delle questure, è anche colpa nostra, dei giornalisti, che diamo uno spazio relativo a questo fenomeno mentre invece potrebbe darne di più?

Mi ha colpito anche un'altra cosa. Nella restituzione del gruppo di lavoro sullo sfruttamento minorile si è detto che non ci si è messi d'accordo ne-

anche su quello su cui occorreva parlare, e quindi mi immagino che se è così tra esperti chissà cosa può accadere tra persone che si affiancano al problema in maniera distratta. È un segnale molto profondo, ciò indica che siamo di fronte a una sfida culturale a cui non eravamo preparati. Ci siamo abituati a l'idea che arrivi l'ondata migratoria, ma che all'interno di questi problemi sia necessario distinguere tra traffico, tratta, sfruttamento, è una cosa che ci pone di fronte a eventi a cui siamo culturalmente non preparati.

Il concetto di schiavismo è una cosa di cui molti non hanno ancora consapevolezza. La sensazione che ho io è che il problema non sia conosciuto, e che non si sa ancora da dove si parte per intervenire.

L'ART. 18 DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE,
UNA NORMA CORAGGIOSA E ACCIDENTATA,
MA COMUNQUE SEMPRE AL CENTRO DELL'ATTENZIONE
DEGLI ADDETTI AI LAVORI

*Mario De Ioris, Magistrato e collaboratore con il Dipartimento
delle Pari Opportunità*

Le questioni che la coordinatrice di questo dibattito ha voluto porre sul tavolo della discussione, ed all'attenzione di noi che vi partecipiamo, sono molteplici e tutte di enorme rilievo.

Per illustrare il contributo che intendo dare al dibattito, nella mia qualità di collaboratore con la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del TU immigrazione, prenderei spunto proprio dall'ultima delle questioni sollevate e cioè la conoscenza che si ha del fenomeno schiavitù e del fenomeno della tratta degli esseri umani.

Diceva ieri la collega Elisabetta Rosi che il fenomeno della tratta è un fenomeno complesso, sfuggente e che, soprattutto, rischia di non essere compreso a fondo se ci si avvicina ad esso armati soltanto dello strumentario legislativo, che costituisce in buona sostanza il bagaglio professionale proprio del giurista.

Quest'ultimo, infatti, sarebbe portato a guardare le cose dal punto di vista delle categorie del diritto, e quindi da un punto di vista che è senz'altro più lontano dalla realtà da quello dell'operatore che quelle stesse cose le vive quotidianamente. Come tale il giurista finirebbe per essere "ottuso".

Orbene, proprio per evitare un tale rischio noi, che al Dipartimento per le pari opportunità seguiamo le attività connesse all'applicazione dell'art. 18 TU immigrazione e le attività della Commissione interministeriale istituita per la sua attuazione, abbiamo svolto il nostro compito, certamente applicando quelle che sono le previsioni della legge in materia, cercando però di non perdere contatto con la realtà e quindi non trascurando di andare a guardare da vicino la situazione concreta sulla quale andavano ad incidere i nostri atti.

Sin dall'inizio della nostra attività presso il Dipartimento e la Commissione Interministeriale, e in maniera particolare i giuristi come me ed il Presidente di tale Commissione, il Consigliere di Cassazione Bruno Brattoli,

abbiamo cercato di vedere sul campo come si svolgevano le attività di protezione sociale che erano state finanziate attingendo agli stanziamenti previsti dall'articolo 18.

Mossi dalla curiosità, dalla voglia di imparare, ma soprattutto dalla mancanza di paura di "sporcarsi le mani" con la concretezza della realtà, siamo stati in svariate sedi dei soggetti che gestiscono i progetti di protezione sociale finanziati con l'art. 18, siamo saliti sulle unità di strada che cercavano di entrare in contatto con le vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale, siamo andati a vedere dal vivo che cosa facevano gli operatori nelle strutture di accoglienza, abbiamo passato una giornata insieme agli operatori e alle ragazze ospitate in quelle strutture, abbiamo mangiato insieme a loro e sentito le loro grida di dolore e le loro manifestazioni di speranza.

Posso dire che sono state esperienze sicuramente toccanti, istruttive e utili ai fini della nostra attività.

Alla luce di questa nostra esperienza possiamo dire che, forse, continuiamo ad avere la nostra ottusità di giuristi, ma abbiamo anche raggiunto una sufficiente conoscenza del fenomeno e dei problemi che ad esso sono legati, e che ci consente quindi di parlarne anche con una certa cognizione di causa.

Per parlarne non possiamo però prescindere dal ruolo rivestito attualmente e cioè quello di tecnici inseriti in una struttura facente parte dell'amministrazione centrale dello Stato, destinata ad applicare le previsioni delle norme.

In tale prospettiva, allora, mi sento di concordare con quanto si è detto ieri e cioè che l'articolo 18 TU immigrazione rappresenta una norma coraggiosa e accidentata. Coraggiosa perché, al tempo della sua introduzione, ma ancora tutt'oggi, ha avuto e continua ad avere una capacità innovativa che poche altre disposizioni sul tema hanno avuto, derivategli dal fatto di avere in sé una duplice anima, essendo essa volta a perseguire una finalità premiale ed una finalità, non meno importante della prima, umanitaria.

A tale proposito occorre senz'altro dire che è un peccato che a livello di Unione Europea questa capacità innovatrice non sia stata recepita in tutta la sua portata.

Invero, nonostante gli sforzi fatti per illustrare tutte le potenzialità offerte dalla nostra normativa, la Direttiva dell'unione europea del 29 aprile 2004 sul rilascio di un titolo di soggiorno di breve durata alle vittime del traffico di persone non può considerarsi un risultato del tutto soddisfacente, giacché l'aver deciso di fare la lotta alla tratta pensando che fosse sufficiente

un permesso di soggiorno di breve durata finalizzato alla collaborazione giudiziaria, significa non conoscere a fondo la situazione particolare e i bisogni essenziali delle persone trafficate.

Un risultato positivo però lo si è comunque ottenuto, e cioè che venisse presa in considerazione la specificità dei paesi che avessero una normativa di miglior favore, essendosi riusciti a far introdurre nel testo della Direttiva in questione una clausola che consentisse a quei paesi che avessero una siffatta normativa più favorevole per le vittime della tratta di poterla mantenere.

Concordo poi anche con il fatto che l'articolo 18 è stata una norma accidentata perché – forse proprio per la sua innovatività – ha avuto problemi applicativi fin dall'inizio e continua ad averne tutt'oggi.

Abbiamo già detto in passato, e più di una volta, che il sistema normativo complessivo che fa capo all'art. 18 TU immigrazione, pur nella bontà della sua impostazione generale, presenta qualche difetto di coordinamento tra le varie disposizioni che lo compongono e qualche espressione non di pronta intelligibilità (e quindi foriera di dubbi interpretativi).

Mi riferisco, ad esempio, alle previsioni normative che, nell'indicare gli elementi che devono essere presi in considerazione dal questore per il rilascio del permesso di soggiorno, o dal pubblico ministero per il rilascio del proprio parere favorevole, fanno riferimento a concetti quali “gravità ed attualità del pericolo”, o di “rilevanza del contributo offerto per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale”.

Su tali concetti, formulati in modo invero generico, possono manifestarsi – come è intuibile – differenti “sensibilità” e/o valutazioni, frutto di interpretazioni della normativa più o meno rigide, e che, comunque, possono influenzare l'effettivo rilascio del permesso di soggiorno, o come spesso accade, i tempi del suo rilascio.

E tali eventualità non possono essere completamente scongiurate, se non entro certi limiti, da circolari o prassi interpretative, essendo a tal fine necessaria una modifica della legge o della normativa di attuazione nella direzione di vincolare in maniera più puntuale e più stringente l'attività di chi deve valutare la sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

A mio parere però, le maggiori difficoltà applicative che possono registrarsi sono quelle che dipendono dall'ammontare dei finanziamenti a disposizione, divenuto ormai insufficiente al perseguimento dei fini prefissati per le ragioni che andrò a illustrare.

Al riguardo, sia ieri che oggi, è stato detto che dal punto di vista applicativo l'articolo 18 vive una situazione di stallo.

Questa può anche essere una valutazione plausibile, se però si fa riferimento soltanto al mero dato numerico.

In proposito, infatti, possiamo far riferimento ai dati relativi ai risultati definitivi dei programmi di protezione sociale che sono stati finanziati nell'ambito della terza annualità, cioè dell'Avviso n. 3, che copre il periodo che va dal marzo 2002 al marzo 2003. Tali dati ci dicono che il numero delle ragazze inserite nei programmi di protezione sociale è rimasto pressoché immutato rispetto all'annualità precedente, essendosi registrata una leggera diminuzione.

Questo dato numerico però, perché sia valutato in tutta la sua profondità e in tutti i suoi significati, deve essere necessariamente contestualizzato.

Al riguardo bisogna infatti considerare che la terza annualità dei programmi in questione ha potuto beneficiare di un finanziamento complessivo sicuramente ridotto rispetto a quello di cui avevano potuto beneficiare la prima e la seconda annualità.

La prima, in particolare, relativa al periodo marzo 2000-febbraio 2001, aveva poi potuto beneficiare anche della quota di finanziamento annuale stabilita per l'anno 1999, che non si era potuto utilizzare per l'anno di competenza a causa del ritardo nell'emanazione del regolamento di attuazione del TU sull'immigrazione.

Dal 2001 sono inoltre partiti altri due programmi per il contrasto alla tratta, le cosiddette "azioni di sistema" attuate dal Ministero dell'Interno, con la collaborazione dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni, e dal Ministero della Giustizia, e tali programmi sono andati necessariamente a incidere anch'essi sullo stesso finanziamento disponibile per quell'anno.

In aggiunta a tali fattori, che già di per sé hanno reso lo stanziamento disponibile per l'anno 2001 inferiore a quello che era stato disponibile per gli anni precedenti, occorre poi soffermarsi su un altro particolare.

Dalla terza annualità in poi è cresciuto in maniera abbastanza rilevante il numero dei soggetti che hanno presentato progetti di protezione sociale e che sono stati ritenuti in regola per essere finanziati, numero che da 47 è passato a 58 nell'Avviso n. 3 e a 69 nell'avviso n. 4, relativo al periodo maggio 2003-maggio 2004.

Si è pertanto verificato il seguente risultato: la somma che si è potuto mettere a disposizione per i programmi ammessi al cofinanziamento statale,

di per sé già più piccola rispetto a quella degli anni precedenti, si è dovuto suddividerla per un numero maggiore di soggetti, il che sicuramente ha avuto la sua influenza sul risultato complessivo.

A ciò consentitemi di aggiungere che a una siffatta crescita del numero dei soggetti che ha presentato progetti di protezione sociale non ha sempre corrisposto un aumento, per così dire, della capacità produttiva.

Ad esempio, qui a Roma siamo stati abbastanza fortunati perché il progetto Roxanne ha avuto risultati felici, ma ci sono stati casi in cui è stato necessario sospendere l'erogazione del finanziamento accordato perché gli enti che lo avevano richiesto e ottenuto non sono stati capaci di dare un avvio fruttuoso alle attività progettuali.

Tutti questi elementi vanno necessariamente presi in considerazione per poter dire se l'art. 18 Testo Unico immigrazione è veramente o no in una situazione di stallo.

L'aumento del numero dei progetti ammessi al cofinanziamento statale farebbe propendere invece per negare una siffatta situazione, atteso che una tale crescita, al di là della capacità dimostrata dai singoli, va giudicata positivamente in quanto ha significato coinvolgere nelle attività di contrasto al fenomeno della tratta zone del territorio italiano in cui tali attività erano meno presenti rispetto al passato, realizzando così una copertura più omogenea di tale territorio e suscitando, inoltre, l'utilizzo per tali fini di risorse locali che prima erano, probabilmente, destinate ad altri scopi.

Consentitemi infine un'ulteriore annotazione.

So che potrebbe sembrare non del tutto corretto sommare dati non pienamente omogenei tra loro, ma si potrebbe fare anche la seguente operazione e cioè sommare al numero delle ragazze vittime di tratta che sono state inserite nei programmi di protezione sociale a partire dalla terza annualità, il numero delle ragazze che sono state rimpatriate volontariamente nei propri paesi di origine sulla base dell'azione di sistema posta in essere dal Ministero dell'Interno e dall'Oim, che ho prima richiamato.

Per chi non la conoscesse, ricordo che tale azione di sistema è un'iniziativa finalizzata a rendere disponibile e praticabile un'altra forma di percorso di fuoriuscita dal circuito di sfruttamento, alternativa alla permanenza in Italia, e cioè l'opzione del ritorno volontario assistito, che prevede percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle vittime che vogliono volontariamente aderirvi.

Se si compie una siffatta operazione, si arriva ad una conclusione sicura-

mente interessante; quella per la quale cioè il numero complessivo delle persone che sono state sottratte ai condizionamenti ed allo sfruttamento della criminalità organizzata è sicuramente aumentato rispetto agli anni precedenti. E questo ritengo che sia un dato che valga la pena essere tenuto in considerazione e che una volta esaminato dovrebbe forse indurre a dare un giudizio diverso sull'applicazione dell'art. 18 TU immigrazione degli ultimi anni, quanto meno da parte del Dipartimento per le pari opportunità.

Quindi, se vogliamo, parliamo pure di situazione di stallo applicativo, ma – come ho detto prima – da intendersi solo come mero dato numerico finale che si è potuto conseguire con i mezzi a disposizione, oggettivamente, sempre meno sufficienti rispetto alle esigenze via via venutesi a creare; non certo come attività ed attenzione riservate al contrasto alla tratta ed al sostegno alle vittime di questa che, almeno per quel che riguarda il Dipartimento per le pari opportunità e la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 TU immigrazione, sono e restano altissime.

Riguardo i dati, che molti di voi mi chiedono, posso dire che la Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno ci ha fornito questo dato: al 30 novembre 2003 erano stati rilasciati in attuazione dell'art. 18 TU immigrazione 3757 permessi di soggiorno.

Sulla base di tale dato si può fare una proiezione, abbastanza attendibile, in base alla quale si può ritenere che ad oggi il numero permessi di protezione sociale rilasciati dovrebbe aggirarsi ad oltre 4.000.

A tale numero, come ho già detto, si possono poi aggiungere – nella prospettiva innanzi illustrata – gli 80 casi di rimpatrio assistito sulla base della prima annualità dell'azione di sistema per il rimpatrio volontario e altrettanti 80 casi realizzati nella seconda annualità.

Per quanto riguarda il numero delle vittime inserite nei programmi di protezione sociale, si può fornire un dato che è relativo soltanto alle prime tre annualità, perché i risultati della quarta sono ancora in fase di elaborazione; il totale generale di tali inserimenti è quindi pari a 5388 in tre anni. Questi dati sono ufficiali che deduciamo dai dati esposti nelle relazioni finali che ci hanno mandato tutti gli enti che il Dipartimento per le pari opportunità ha cofinanziato nei primi tre anni a conclusione delle attività annuali.

L'IMPORTANZA DI UNA RETE EUROPEA

Maria Paola Colombo Svevo, coordinatrice dell'Enatw

(European Network Against Trafficking in Women for sexual exploitation)

Rappresento una rete europea di associazioni contro il traffico delle donne a scopo di sfruttamento sessuale costituita, nell'ambito di un progetto europeo dal titolo "The European Network Against Trafficking in Women for sexual exploitation", dall'Associazione IRENE in partenariato con altre associazioni femminili che operano in Italia e in altri paesi europei. Nell'ambito delle attività di progetto abbiamo realizzato un sito web www.aretusa.net che costituisce uno dei principali strumenti di diffusione dei risultati di progetto e di scambio di informazioni ed esperienze fra le associazioni europee impegnate nelle attività di prevenzione e contrasto della tratta, e di tutela delle donne vittime di tale crimine.

Una delle prime finalità che ci siamo posti è quella di collegare i progetti e le attività realizzate a livello locale e nazionale con le politiche europee. L'Europa si costruisce infatti partendo dall'esperienza che ognuno di noi compie, perché non è lasciata solo ai diplomatici, ma è l'Europa che si fa carico della vita e dei problemi.

La seconda caratteristica del network europeo ENATW è quella di mettere in rete le associazioni che hanno da sempre adottato un approccio che legasse il fenomeno della tratta alla questione femminile e in generale alle questioni di genere. Il terzo aspetto su cui volevamo riflettere era come, pur tenendo conto dello sforzo fatto da molti amministratori in questo campo e pur constatando un grande sforzo per risolvere i problemi connessi all'assistenza delle vittime, la pubblica opinione continua a disinteressarsi quasi completamente di questi temi, soprattutto in relazione alla tutela dei diritti umani delle donne. Riteniamo che una rete di questo tipo avesse il compito anche di formare una pubblica opinione avvertita e sensibile, in modo da costruire un terreno favorevole su cui impostare anche tutte le attività degli enti pubblici e delle comunità.

Il primo impegno della rete europea è stato quello di fissare alcuni prin-

cipi comuni alle associazioni aderenti per dare anche voce a una serie di esperienze e di riflessioni che riguardavano l'informazione intesa soprattutto sotto l'aspetto della formazione, in particolare sul tipo di formazione da dare alle giovani generazioni.

Un altro aspetto di riflessione è stato quello del cliente. Abbiamo riflettuto e divulgato una metodologia sul cliente, e insieme alla Cisl di Milano abbiamo condotto un dibattito abbastanza vivace su questo tema, chiedendoci se la prostituzione potesse configurarsi o meno come una mera attività economica. Un aspetto interessante della costituzione di una rete a livello transnazionale è che questa attività mette a confronto approcci differenti: da una parte c'erano le femministe del nord che portavano avanti la loro tesi sulla penalizzazione del cliente, dall'altra parte c'eravamo noi, c'era la Francia, dove sono state realizzate esperienze molto interessanti fatte con associazioni che da sempre sono attive nella prostituzione. Attraverso questo scambio di informazioni ed esperienze abbiamo toccato con mano la difficoltà della costruzione europea, la centralità della questione femminile che si ripropone nel momento dell'allargamento a nuovi paesi dell'est europeo, la necessità di capire anche il punto di vista degli altri e di approcci maturati in contesti culturali diversi.

Per esempio, ci siamo confrontati con la proposta svedese di penalizzazione del cliente che deriva non da una scelta di repressione, quanto da una scelta di promozione della parità tra uomo e donna che ha condotto il governo ad adottare una misura di questo tipo, così come con la nostra necessità di far capire che quello che noi affidiamo all'educazione, al fatto di crescere rispetto ad alcuni valori, loro lo affidano alla legge e ciò conduce inevitabilmente a soluzioni diverse.

In relazione alle politiche europee di prevenzione e contrasto del fenomeno della tratta, c'è oggi un punto di forza importante per andare avanti, c'è un progetto di costituzione che, con tutti i suoi limiti, pone al suo cuore la carta dei diritti fondamentali. Essa contiene un primo capitolo dedicato alla dignità della persona in cui si parla della tratta e finalmente si affronta questa questione in termini di tutela della dignità e dei diritti umani e non solo in termini di sicurezza e di lotta alla criminalità organizzata.

Questo è un grosso passo avanti. Se pensate che le politiche di pari opportunità sono nate in Europa semplicemente in forza all'inserimento nel primo Trattato della Comunità del principio di parità di retribuzione, voi capite un piccolo articolo messo in un trattato quale futuro può avere, sem-

pre che ci siano, però, le forze che lo portano avanti. Il primo punto di forza è questo.

Il secondo punto di forza contenuto nel progetto di Costituzione è l'eliminazione del "terzo pilastro" dedicato alla realizzazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Si trattava di un ambito di intervento debole perché esterno rispetto alle competenze proprie della Comunità, debole anche democraticamente, infatti era limitato l'intervento del Parlamento europeo e le decisioni erano prese per lo più a livello governativo. Con l'entrata in vigore della Costituzione ci sarà invece una maggiore possibilità sia da un punto di vista dell'intervento legislativo, sia da un punto di vista del coinvolgimento delle istituzioni democratiche.

Per quanto riguarda la tutela delle vittime, la recente direttiva 2004/81/CE adottata il 29 aprile 2004 detta le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo connesso alla durata delle procedure investigative e giudiziarie in favore delle vittime della tratta ed estensibile, a discrezione degli Stati membri, anche alle vittime dell'immigrazione clandestina. Nella proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel 2002 emerge chiaramente come l'obiettivo primario della direttiva non sia un intervento umanitario diretto alla tutela dei diritti umani delle vittime di tratta, quanto l'adozione di uno strumento diretto al rafforzamento della lotta contro l'immigrazione illegale. In riferimento al quadro normativo italiano, si potrebbe dire che questa direttiva è ben lontana da noi, in realtà occorre tener conto che si tratta di direttive che operano in 25 paesi con ordinamenti e fasi culturali diverse, e che di conseguenza la legislazione europea non può caratterizzarsi che come una legislazione diretta a fissare dei requisiti minimi. Questa fase l'abbiamo già sperimentata, le donne italiane non volevano recepire il permesso di maternità perché era restrittivo rispetto alla nostra legislazione, ma occorre ricordare che questo intervento comunitario ha consentito alle donne della Gran Bretagna di avere un po' più di possibilità per stare a casa con loro i bambini ed ha generato un'evoluzione positiva a livello europeo. Del resto anche la recente direttiva sul rilascio del permesso di soggiorno tiene fermo il principio secondo cui le disposizioni in essa contenute non pregiudicano le misure di tutela più favorevoli presenti negli ordinamenti degli Stati membri.

L'altro elemento di novità è l'attuale discussione e adozione in seno al Consiglio d'Europa di una nuova convenzione sulla tratta. Il Consiglio di Europa, con più coerenza rispetto all'Unione europea, sposa un po' di più la nostra tesi.

Ho sempre sostenuto che quello che manca nel nostro articolo 18 è un momento di coordinamento forte, ma a questo punto non so se vale la pena farlo solo sulla gestione dell'articolo 18 o su tutte le politiche che a qualsiasi titolo riguardano il problema della tratta. Troviamo un istituto indipendente che faccia ogni anno un rapporto al Parlamento e al governo in maniera che si monitori costantemente tutto quello che succede e si programmino nuovi interventi.

Un'ultima cosa che vorrei comunicare è la costruzione di una rete delle città europee contro lo sfruttamento sessuale delle donne, costituitasi a Parigi e che ha avuto dei momenti di incontro a Nantes e poi a Madrid. Credo che anche questo network possa essere una occasione per contribuire alle attività di prevenzione e contrasto alla tratta.

CONTRASTARE LE FORME MASCHERATE DI TRATTA

Manlio Francica, Ufficio Immigrazione prefettura di Roma

Porto a questo convegno il saluto del Prefetto di Roma. La tematica proposta viene seguita dalla Prefettura sotto vari aspetti, quello dell'ordine pubblico e quello della gestione dei procedimenti in materia di immigrazione, fermo restando l'ambito collegato all'attività di repressione dei reati introdotti dalla legge 228, svolta dagli organi della polizia giudiziaria. Riguardo al primo aspetto, quello dell'ordine pubblico, negli ultimi mesi l'attività della Prefettura è stata assorbita molto da questa emergenza terrorismo che ha mobilitato risorse ed energie enormi e ha posto in atto azioni che in un altro momento sarebbero apparse spropositate. Purtroppo c'è questa emergenza continua, noi viviamo ore di angoscia e di paura per quello che succede in Iraq e per i riflessi che questa situazione internazionale sta portando in termini di sicurezza interna, e capite bene che rispetto ad altri temi, pure importanti, oggi assume in materia di tutela dell'ordine pubblico una rilevanza prioritaria questo tema. Volevo fare questa precisazione perché il prefetto si avvale di un organo consultivo che si chiama Comitato Provinciale per l'ordine pubblico, che si riunisce periodicamente per fornire al Prefetto tutte quelle indicazioni utili per la gestione dell'ordine pubblico. Si tratta di riunioni tematiche che vengono convocate spesso e, negli ultimi tempi, altre tematiche diverse da quelle della gestione "emergenza terrorismo" sono state un po' accantonate.

Mi risulta, tuttavia, che in passato è stata dedicata una certa attenzione a un certo tipo di criminalità che gestisce questo traffico di esseri umani in relazione a determinate etnie, c'è un monitoraggio in atto per capire quali siano le fonti di alimentazione di questo traffico.

Ci sono anche le iniziative di cui ora si è parlato che si svolgono su un altro piano di azione, più ampio. Noi ci muoviamo in ambito locale.

Sul versante dell'immigrazione noi abbiamo spesso una conoscenza sia pure indiretta dell'incidenza del fenomeno del traffico e della riduzione in

schiavitù, della prostituzione legato al traffico e ricaviamo alcuni indici indiretti della gravità della situazione sia dalla gestione dei procedimenti di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari che ci hanno impegnati negli ultimi due anni, sia da quanto avviene in tema di espulsione degli stranieri.

Riguardo il primo articolo, sapete che la legge Bossi-Fini ha introdotto una norma che ha disciplinato un procedimento di emersione del lavoro irregolare dei lavoratori extracomunitari che culmina, se non esistono condizioni ostative particolari, nella stipulazione di un contratto di lavoro subordinato e nel rilascio del permesso di soggiorno in sanatoria. Attraverso l'esame delle pratiche in cui noi siamo immersi quotidianamente è possibile tracciare un quadro approssimativo dell'azione che la criminalità o datori di lavoro di scarsa affidabilità morale hanno svolto cercando di approfittare delle maglie che questa legge offriva involontariamente, per arruolare lavoratori clandestini. Abbiamo verificato, in un certo numero di casi, che lo stesso datore del lavoro intendeva instaurare una pluralità di posti di lavoro laddove invece la norma di legge consentiva la regolarizzazione di un solo lavoratore domestico. Di fronte a situazioni simili, in cui un datore di lavoro assume dieci lavoratori domestici, viene spontaneo chiedersi se questa è una forma mascherata oltre che di sfruttamento dell'immigrazione clandestina anche di tratta, di traffico degli esseri umani. C'è dietro questo, probabilmente, un'attività tesa a favorire l'ingresso di immigrati in maniera irregolare e poi dopo, quando si incassano i soldi per pagare il contributo forfetario previsto dalla legge ci si dilegua e si lascia il lavoratore immigrato solo con il problema del lavoro?

È capitato di verificare che datori di lavoro con pochi scrupoli assumevano questi lavoratori poi li licenziavano e si pone poi non solo il tema del rispetto puntuale della norma, ma anche un delicato problema, come affrontare le situazioni anche umane di queste persone, le quali si trovano senza un datore di lavoro e con molte difficoltà di inserimento lavorativo. Il problema si è risolto in molti casi attraverso il rilascio di permessi di soggiorno temporanei in attesa di occupazione, in modo da ridurre il danno derivante da queste forme mascherate di traffico delle persone, di sfruttamento dell'immigrazione clandestina, di approfittamento dello stato di bisogno di queste persone.

Per quanto riguarda il tema dell'immigrazione noi abbiamo a disposizione uno strumento come Prefettura che può essere utile per raccordare e per promuovere iniziative in ambito locale che possono essere utili in questo

ambito, cioè abbiamo in funzione il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione che ha il compito di monitorare e studiare le esigenze che si profilano in tema di immigrazione in ambito locale e promuovere iniziative opportune per affrontare tutte le problematiche che si presentano. Stiamo cercando di vivacizzare l'attività di questo organismo e ci ripromettiamo di dedicare qualche riunione tematica proprio su questo discorso dello sfruttamento delle persone e degli immigrati clandestini, cercare insieme delle soluzioni, fermo restando l'ambito riservato all'attività di polizia giudiziaria. Pensiamo di dovere dare delle indicazioni per capire dove si inserisce nel fenomeno dell'immigrazione questa attività. Sappiamo che è un'attività molto redditizia.

Recentemente è stato approvato il regolamento d'attuazione della legge Bossi Fini, si va verso una nuova organizzazione degli uffici amministrativi che si occupano sul territorio di immigrazione, si parla di una nuova organizzazione delle competenze e bisognerà prestare particolare attenzione al modo con cui si tratta questa normativa, per evitare che si inserisca la criminalità in questo circuito e per fare in modo che si eviti una deformazione delle finalità della legge.

Noi abbiamo potuto verificare in maniera indiretta l'esistenza del fenomeno dal contenuto di alcune domande di annullamento e di espulsione. Abbiamo il fenomeno di persone espulse in anni lontani dal territorio nazionale che hanno dichiarato false generalità, si sono trattenute nel nostro paese e a distanza di tempo si chiede il rinnovo del permesso di soggiorno, salta fuori questo provvedimento di espulsione che è ostativo al rinnovo del permesso, noi istruiamo queste domande con la questura e molto spesso salta fuori che persone che hanno iniziato anche autonomamente e al di fuori dei circuiti istituzionali un percorso individuale di reinserimento sociale di cui non possiamo non tenere conto. Tutte le volte che è possibile questi provvedimenti di espulsione vengono annullati e si dà una chance a queste persone per l'inserimento e l'integrazione nel tessuto lavorativo, sociale e civile.

ARTICOLO 18, UNA LOGICA VINCENTE MA DISAPPLICATA

Maria Grazia Giammarinaro, GIP del Tribunale di Roma

Come possiamo definire questo fenomeno delle nuove schiavitù? Questi fenomeni li abbiamo definiti molte volte come fenomeni complessi, come dei cerchi concentrici. La stima che a suo tempo fece Parsec dei duemila riguarda il cerchio più stretto, in cui la negoziazione non esiste, in cui la persona è segregata, sequestrata. Ma se oggi dobbiamo definire le nuove schiavitù alla luce dei parametri legali e della nuova legge del 2003, questo cerchio si è allargato perché il Protocollo di Palermo definisce il traffico distinguendolo dall'immigrazione illegale come fenomeno che comporta uno sfruttamento ulteriore una volta che la persona è entrata illegalmente nel territorio, la cosa non finisce con il pagamento del prezzo, ma vi è uno sfruttamento ulteriore della persona.

In secondo luogo, vi è l'uso di mezzi coercitivi ai quali però si aggiungono i mezzi abusivi e qui il cerchio si allarga, non è soltanto la violenza. Dal punto di vista giuridico cioè, oggi una condizione comparabile alla schiavitù non è incompatibile con il concetto che la persona non sia totalmente segregata e guardata a vista in ogni momento della giornata, ma i suoi margini di negoziazione sono talmente limitati e in sostanza la persona non ha un'altra accettabile e reale alternativa se non quella di sottomettersi allo sfruttamento. Il problema è tutto ancora lì, a individuare questa soglia che va individuata anche a livello interpretativo.

L'importante è avere in mente che è in atto questo fenomeno di allargamento, anche concettuale, delle nuove schiavitù a situazioni di abuso qualificato, di abuso enorme che mette la persona in condizioni di non potere scegliere rispetto alla propria vita e al proprio futuro.

La seconda questione è da dove si parte. Io non ho dubbi sulla risposta a questa domanda: si parte dalla protezione dei diritti umani e delle persone trafficate. E devo dire che noi questo passo lo abbiamo già fatto. L'articolo 18 è questo, è l'assunzione come priorità della protezione dei diritti delle vit-

time ed è l'unica legislazione che a livello europeo dà questa protezione sociale incondizionatamente, non nasce sotto la condizione di cooperazione o di valutazioni discrezionali di vario genere, che pongono la persona di nuovo in condizioni di incertezza, ma almeno a livello concettuale è così.

Vengo da un convegno che si è svolto nei giorni scorsi sul fatto di proporre a tutti i paesi il modello italiano come “il modello” da seguire a livello europeo proprio per questa ragione, perché è una legislazione che assume l'ottica dei diritti umani, ma anche perché è l'unico che funziona. Bisogna avere il senso delle dimensioni: 3875 permessi di soggiorno dall'inizio dell'applicazione dell'articolo 18 è una cifra che in nessun altro paese europeo può essere neanche lontanamente immaginata, a livello di risultati di protezione delle vittime del traffico, quindi noi parliamo di un'esperienza molto avanzata nell'impostazione e nei risultati, che non ha paragone a livello europeo, e di questo bisogna essere consapevoli.

Questi straordinari risultati dipendono proprio dal fatto di avere capovolto lo schema del pentitismo, di avere detto non “ti do il permesso di soggiorno sotto condizione di collaborazione”, ma “io prima ti proteggo e poi magari mi aspetto che tu mi dia il tuo contributo”, ed è questo un modello che ha funzionato, perché le ragazze capiscono di poter avere un'altra alternativa e io verifico ogni giorno in tribunale che le ragazze testimoniano, quasi tutte, e in maniera anche affidabile, per cui i processi quasi sempre si concludono con condanne in primo grado, le testimonianze delle ragazze vengono corroborate e si trovano i riscontri.

Ma siamo di fronte a un paradosso, e cioè che nel momento in cui questo modello si riscontra che funziona e viene indicato a livello internazionale come l'esperienza migliore a livello europeo, in Italia è a rischio di disapplicazione. La verità dei fatti è che le cifre che abbiamo di fronte sono straordinarie, cinquemila persone inserite nei programmi di protezione sociale è straordinario, ma lo scarto tra i permessi di soggiorno rilasciati e le persone inserite nei programmi di protezione è fisiologico, perché ci sono quelle che arrivate a un certo punto hanno un'esitazione e decidono che è meglio tornare sulla strada per avere maggiore autonomia, ci sono le persone che non hanno i requisiti di legge per ottenere i permessi di soggiorno. Quindi uno scarto è fisiologico, ma uno scarto di 1.300 è troppo, non è più fisiologico, e bisogna andare a capire qual è il motivo. Che non ci sia più un monitoraggio su queste cose è uno scandalo, perché noi stessi rischiamo di non capire quello che siamo riusciti a fare, rischiamo di non capire le difficoltà da superare e i passi da fare.

Quello che mi risulta è che il percorso sociale, che è il percorso innovativo e non condizionato, è ormai residuale, sostanzialmente inapplicato, ci sono tempi di attesa per il permesso di soggiorno totalmente inaccettabili, perché queste persone si trovano per un anno in un limbo in cui non si ha assolutamente certezza di quello che avverrà, e da una parte questo contraddice tutte le premesse, perché le premesse sono quelle di mettere la persona in condizione di certezza, di non sottoporla a discrezionalità che le fanno dubitare sul fatto di avere realmente un'altra opportunità, ed è un elemento che scoraggia la cooperazione giudiziaria.

Il problema principale che io vedo è un problema per cui noi abbiamo creato questo sistema di fiducia con le associazioni e le autorità pubbliche, ma questo processo rischia di arrestarsi e di regredire, e rischia di non instaurarsi quel circuito virtuoso che dovrebbe esserci anche nelle istituzioni pubbliche. Mi si diceva che, per esempio, uno dei problemi che c'è in questo momento è la scarsa comunicazione tra Questura e Prefettura, perché tante volte c'è un problema di revoca delle espulsioni e quindi significa che qualcosa non funziona. Io penso che a livello territoriale avremmo bisogno di sedi in cui gli attori istituzionali e sociali riprendano o incomincino a dialogare tra di loro.

Poiché Roma fino a poco tempo fa è stata una delle situazioni più avanzate, si può chiedere al Comune di Roma di farsi parte diligente in questo tentativo tra gli attori che sono chiamati a svolgere un ruolo in questo ambito?

L'IMPORTANZA DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA
Mariella Gramaglia, Assessore alle Pari Opportunità del Comune di Roma

Credo che questo convegno sia anche un mezzo per avere più armi, più idee e strumenti per proseguire la lotta contro la tratta e essere sempre più protagonisti come amministrazione in questo ambito.

Si ricordava prima la storia della prostituzione in Italia e, in particolare, la stagione in cui si parlava di movimento per i diritti civili delle prostitute. In quel periodo, quando ancora l'immigrazione di massa non aveva il peso che ha ora, si affrontò la questione della prostituzione accettando la presenza di una "prostituzione per scelta" dentro un contesto di garanzia dei diritti. Ora, non è che oggi siamo diventati più perbenisti, ma è cambiato il contesto dentro al quale noi parliamo di prostituzione.

Oggi il contesto è *global* e non possiamo prescindere da questo dato. Ciò implica mettere al primo posto il problema della tratta e di un ipersfruttamento che è al confine con la schiavitù in senso stretto. Quindi, se il tema è quello della tratta e della prostituzione coatta in un contesto di globalizzazione, vorrei spendere due parole sul come si affronta la questione della cooperazione internazionale.

Noi siamo un paese che ha patito i terribili effetti di quella fase della cooperazione internazionale fatta con le fanfare, le inefficienze e anche la corruzione. Oggi noi osserviamo le cose che dicono gli economisti dello sviluppo e sappiamo, di conseguenza, che la cooperazione decentrata fatta con strutture ed equipaggiamento "leggero" e con una forte valutazione dell'importanza dell'*empowerment* dei soggetti locali è la grande chiave delle reti solidaristiche rinnovate.

Io credo che questo oggi sia un grande tema perché come amministrazioni locali abbiamo questa opportunità. Con questa chance, se la sappiamo usare bene, possiamo fare educazione all'autonomia delle donne, prevenzione della tratta, educazione all'autostima in tante comunità di donne nel mondo.

Dico questo perché, giustamente, chi mi ha preceduto ha insistito molto su questa tematica dei diritti delle donne come diritti umani fondamentali. Non c'è dubbio che nelle varie posizioni che sono state prese noi ritroviamo una necessità di ridefinire il concetto stesso di diritti umani svelando, da un lato, le totali asimmetrie di cittadinanza tra uomini e donne e, dall'altro, quell'area nascosta del diritto umano che è lo schiacciamento di tale diritto nell'area delle relazioni private.

Se osserviamo il tema della tratta da questo punto di vista, abbiamo una lista di tragedie, di sofferenze femminili che sono il territorio sul quale la questione della tratta si pone.

La prima è la diseguaglianza delle relazioni familiari nei matrimoni coatti. La seconda è la povertà femminile come discriminazione nell'accesso ai servizi sanitari ed educativi. La terza è la violazione del diritto alla salute soprattutto rispetto al grande dramma del contagio da HIV nei paesi poveri. La quarta è la discriminazione sessuale attraverso il fenomeno dei vuoti demografici, delle diagnosi prenatali e gli aborti selettivi nei paesi dove le bambine sono considerate una sciagura. La quinta sono le mutilazioni genitali femminili che toccano milioni di donne nel mondo. Dentro questo la tratta, con tutte le caratteristiche legate alla schiavitù sessuale, gli stupri di massa nelle guerre, e infine, tra le mille altre che potremmo citare, l'acidificazione sulla base di intimidazione e di offesa, soprattutto nell'Estremo Oriente.

Se noi guardiamo la tratta con le lenti della globalizzazione non possiamo non vederla dentro questo universo di umiliazione femminile di cui la tratta è una delle possibili armi di offesa.

Per quanto riguarda l'intervento locale, io non credo agli strumenti perbenistici, cioè non credo che le operazioni che in alcune città italiane sono state fatte in passato di demonizzazione forzata del cliente abbiano alcun senso, per moltissime ragioni che attengano al diritto dell'individuo e perché ciò non aiuta le donne che dobbiamo sostenere. Quindi io sono estremamente restia alle forme di penalizzazione del cliente usate in modo demagogico, illudendosi che questo sia un modo per risarcire e compensare le donne, che possiamo risarcire soltanto lavorando insieme a loro.

Credo nell'importanza dell'intervento locale, ma mi preme dire ancora due cose concrete.

Una cosa che sto facendo e a cui credo molto è lavorare con la cooperazione decentrata, cercando di mettere insieme progetti pilota di prevenzione. Due sono in piedi oggi con il mio assessorato, uno in Albania per un lavoro

di formazione con un gruppo di ragazze a Durazzo e a Tirana, e un altro progetto, con l'Aidos in Nigeria, di alfabetizzazione e di educazione alla salute delle ragazze nigeriane di un gruppo di ragazze del nord con cui vorremmo anche qui costruire forme di partecipazione.

L'altra cosa importante è che credo che dobbiamo puntare sulle leader dei vari paesi per aiutarle a svolgere un'azione educativa nei confronti delle donne e del loro mondo. Noi abbiamo avuto come ospiti otto donne ginecologiche afgane, è una goccia nel mare, ma esperienze di questo genere per formare donne già preparate ad avere un ruolo di leadership e di prevenzione nel loro contesto è molto importante.

Ultima cosa: sono d'accordo con la grande funzione di Amnesty, credo che questa campagna di due anni dal titolo "Mai più violenza sulle donne" sia importantissima anche per creare un clima di sostegno alle iniziative promosse dalle associazioni della società civile, e credo che occorra sostenere questa campagna, come noi abbiamo fatto nell'ambito del progetto biennale Rome for Women che si concluderà il prossimo marzo 2006.

ESITI E PROBLEMATICHE DELL'AZIONE REPRESSIVA
E PREVENTIVA DELLE FORZE DELL'ORDINE
Alberto Intini, dirigente della Squadra Mobile della Questura di Roma

Partendo da ciò che qui è stato suggerito, direi che è chiaro che un coordinamento tra le varie istituzioni e i soggetti interessati a questa tematica è necessario, e un coordinamento per creare il collegamento tra i diversi referenti è pure importante. Non so quale sia il problema che abbia determinato il suggerimento di un referente. La Questura è una struttura a livello provinciale della Polizia di Stato che tra le sue competenze ha multiformi impegni, che vanno dall'ordine pubblico alla Polizia giudiziaria alla Polizia amministrativa. L'ufficio di cui io sono responsabile è una struttura investigativa che si occupa del lavoro sul territorio per reprimere i reati o bloccarli sulla fase iniziale. Nell'ambito dei compiti della Questura c'è anche quello del nuovo ufficio immigrazione che sul piano amministrativo gestisce la regolarizzazione degli stranieri. Anche il mio ufficio può trovarsi a fare emergere un caso che riguarda l'art. 18, perché in caso di soggezione e di sfruttamento la ragazza può usufruire poi dell'articolo 18. Questi sono casi che noi incontriamo nell'attività investigativa.

Devo dire però che il ricorso alle agevolazioni dell'articolo 18, per la mia esperienza, non è molto alto, almeno facendo il raffronto tra le tante ragazze che incontriamo nel nostro lavoro. È minima la percentuale di coloro che si rivolgono all'istituzione per uscire dalla violenza, dalla segregazione e dallo sfruttamento, e ottenere una regolarizzazione nel nostro territorio, cosa a cui molto probabilmente puntavano quando erano entrate con le illusioni che erano state loro date.

Recentemente, negli ultimi due mesi, la squadra mobile della Questura di Roma ha concluso due operazioni nei confronti di due grosse e agguerrite organizzazioni che gestivano le ragazze. In entrambi i casi sono state applicate le nuove ipotesi previste dalla legge 228 del 2003. Un'organizzazione era composta da rumeni, un'altra da albanesi. In quel contesto sono state liberate diverse decine di ragazze, ma nessuna di queste ha scelto, almeno per ora,

il percorso previsto dall'articolo 18. Non è stato per mancanza di informazione, ma il problema principale è che anche le organizzazioni criminali si sono date modalità diverse di atteggiamento che per noi è difficile contrastare. Per esempio, dai casi che hanno incontrato in cui erano coinvolte delle ragazze dell'est, moldave e ucraine, è emerso dall'indagine che queste organizzazioni che le tenevano segregate lasciavano però loro metà dei guadagni, cosa che è una novità rispetto al piano anche economico, e quindi si può pensare che qualcuna di esse, al di là dell'inganno e della violenza con cui è stata portata in Italia e al di là della condizione di segregazione in cui è stata tenuta, possa aver ritenuto accettabile la possibilità di proseguire in questa attività.

Quello che invece, secondo noi, in maniera preponderante ferma un'ampia applicazione dell'art. 18 rimane l'azione violenta e minatoria che queste organizzazioni, soprattutto quelle nigeriane e albanesi, operano nei territori di origine. Mentre sfuggire alla segregazione e alla minaccia sul nostro territorio, quando c'è un nostro intervento, può essere facile, non è facile quando sono minacciate le famiglie delle ragazze oggetto di sfruttamento.

Altro problema che riscontriamo è dovuto alla difficoltà di un'uscita definitiva di queste ragazze dalla situazione in cui si trovano. Constatiamo, purtroppo, che dopo pochissimo tempo dall'affidamento a strutture sociali le minorenni scappano e ritornano sulla strada o vanno via. Anche questo è un problema se si vuole portare avanti il processo di recupero e di integrazione di queste ragazze. Sempre per parlare di situazione recentissime, relativamente all'operazione fatta in agosto, su una cinquantina di ragazze 14 erano minorenni, quindi un numero molto alto, sono state distribuite in varie strutture ricettive di assistenza, ma nel giro di un paio di giorni non c'era più nessuno.

Ciò che vorrei invece sottolineare positivamente è la normativa 228 che ho citato non perché sia la logica della sanzione che risolve i problemi ma perché, al di là delle sanzioni per reati così gravi, ha fornito una serie di strumenti investigativi e procedurali, sul piano del contrasto e della repressione, tali da permettere di affrontare queste organizzazioni in maniera adeguata. Su questo devo dire che il salto di qualità nell'ultimo anno nel contrasto di organizzazioni che effettuano la tratta di esseri umani è stato notevole. Per la riduzione in schiavitù la pena prevista può essere fino a vent'anni, ma finora non ci sono ancora state sentenze perché la normativa è dell'agosto dello scorso anno. Noi abbiamo operato su Roma già con diverse applicazioni del-

l'art. 600 e dell'art. 601, anche dell'art. 600 bis. Almeno per queste ipotesi la sanzione è fino a vent'anni, l'associazione per delinquere finalizzata a questi reati è fino a 15 anni, addirittura superiore a quella prevista per associazioni di stampo mafioso.

Nell'ultimo anno abbiamo proceduto a diversi arresti sulla base di rinvio a ordinanze di custodia cautelare, che sono un primo passo verso un procedimento penale, che arriveranno con sentenze di primo grado e successive, ma per ora non ci sono sentenze giudiziarie già definite.

Collegandomi alla domanda iniziale su un referente della Questura, io come Dirigente della Squadra Mobile sono un referente, il dirigente dell'ufficio immigrazione lo è e non so cosa possa cambiare istituendo un altro funzionario.

Vorrei concludere con una annotazione che ho tratto dall'esito dei gruppi di lavoro. A un certo punto si diceva che veniva notato un maggiore impegno repressivo piuttosto che preventivo da parte delle forze dell'ordine. Quello che è emerso dal mio breve intervento è che sono diversi i piani su cui operiamo, il mio è un ufficio, se vogliamo usare questo termine, repressivo nei confronti di chi fa il reato, mentre l'attività di prevenzione che fa anche il mio ufficio è una prevenzione investigativa. In realtà l'azione di prevenzione è svolta dall'Ufficio di Controllo del Territorio e di Prevenzione generica e specifica. Forse ciò che veniva detto nei gruppi di lavoro era riferito a un atteggiamento verso l'immigrato clandestino che diventa oggetto più dell'azione repressiva della normativa, cioè dell'espulsione, che di un'attività di recupero, come in questo caso può accadere delle donne.

Se è così allora richiamo ciò che ho detto prima: se ci sono gli spazi da parte nostra per favorire il reinserimento di una donna sfruttata, penso che egoisticamente ciò sia un grosso vantaggio anche sul piano investigativo, perché ci può portare a giungere a delle conferme probatorie nei confronti delle persone che indaghiamo. L'aspetto repressivo, cioè l'espulsione, è automatico quando ci sono i requisiti e quando non c'è un ricorso all'articolo 18.

GARANTIRE LA DIGNITÀ DELLA PERSONA

Don Giancarlo Perego, Caritas Italiana

In questo intervento volevo anticipare due contributi che saranno presentati nei prossimi mesi. Il primo contributo è all'interno del *Dossier Statistico Immigrazione 2004*, in cui ci sarà un saggio dal titolo "Emersione delle vittime della tratta: le possibilità offerte dall'articolo 18". L'altra ricerca, che sarà presentata alla Commissione Nazionale sull'esclusione sociale, riguarda invece uno studio che abbiamo fatto su 11.000 casi nelle zone di frontiera: sulle persone che vengono accolte in queste zone, da Malpensa a Varese fino a Trapani e a Crotone.

Da questi dati, fatta salva la distinzione tra traffico e tratta che abbiamo già sentito, con riferimento al Protocollo di Palermo, alla decisione del 7 luglio 2002 del Consiglio dell'Unione Europea, alla legge 228, si rileva che, in questi ultimi quattro anni, 170.000 persone in Italia sono state trafficate, di cui 55.000 sono state oggetto di tratta; di queste 50.000 sono oggetto di tratta a scopo sessuale e 5.000 oggetto di tratta a scopo lavorativo (dato che riguarda soprattutto persone cinesi che vivono nella regioni del centro Italia, in particolare, Toscana).

I tre volti: i volti di chi è prostituito a scopo sessuale, il volto del lavoratore sfruttato, il volto del minore sfruttato, emergono con un peso numerico che ritengo sia molto significativo.

Vigilare sui tragitti

Elementi interessanti che riguardano il traffico si recuperano dai tragitti. Il tragitto, per esempio, Ucraina-Chioggia è un tragitto molto pesante sul piano economico e dello sfruttamento, perché dietro c'è un debito contratto nel paese di origine e anche dal proprio nucleo familiare. La tratta Marocco-Crotone è a danno soprattutto delle famiglie delle persone che sono traffica-

te: se gli emigranti non riescono a pagare, i trafficanti confiscano le case o addirittura uccidono i membri delle loro famiglie. La tratta Marocco-Varese è fondata sull'indebitamento delle famiglie nei confronti degli strozzini, la tratta Pakistan-Crotone è legata ancora una volta al debito delle famiglie, la tratta Ecuador-Ventimiglia è legata fortemente allo strozzinaggio, la tratta Cina-Trieste è un viaggio pagato in Occidente da un imprenditore che ha lasciato il suo paese da tempo e ha fatto fortuna.

170.000 persone sono oggetto di un traffico e di una tratta che ha queste caratteristiche e sulle quali è necessario che la politica apra gli occhi, dedicando un'attenzione particolare ai due fronti: il fronte della mobilità delle persone e chiaramente quello della difesa della libertà e dei diritti delle persone.

Rafforzare la protezione sociale

A fronte di questo dato abbiamo avuto negli ultimi cinque anni 30.000 persone che hanno chiesto aiuto al numero verde e alle reti presenti in Italia che lavorano per la protezione sociale delle donne vittime di tratta. I progetti, anche finanziati attraverso il Dipartimento delle Pari Opportunità, sono stati in grado di accoglierne 8.500. Di queste solo 500 hanno abbandonato il progetto, molto pochi. Capite che se 30.000 persone hanno chiesto aiuto e noi lo abbiamo dato soltanto a 8.500, il problema maggiore è quello di rafforzare il discorso dei progetti, di rafforzare questa rete attraverso anche un riconoscimento statale, un sentire sociale e nei piani sociali, perché è possibile ridare libertà e dignità alle persone che oggi vivono in situazione di traffico a scopo sessuale.

Ritengo che questa sia la battaglia politica più importante. Una battaglia che, attraverso l'articolo 18, che in quattro anni ha dato 3.500 permessi, di cui il 70% premiali e solo il 30% sociali, e lo studio del nostro *Dossier Statistico Immigrazione* lo dimostra, va rafforzata, perché se 8.500 persone sono state accolte, a solo 3.500 abbiamo dato il permesso di soggiorno e solo perché le abbiamo premiate per qualcosa. Occorre allora che l'articolo 18 diventi sempre di più una misura sociale, diventi sempre di più uno strumento fondamentale per recuperare dignità e libertà.

Rivedere la legge sull'immigrazione

Credo, poi, che ci sia un secondo problema molto rilevante. Se la preoccupazione e l'attenzione vanno verso il crescente fenomeno della mobilità, dobbiamo constatare che questa immigrazione invece di essere regolata da alcune leggi idonee a livello nazionale, è regolata dal meccanismo del traffico. È, allora, evidente che bisogna rivedere la Bossi-Fini e ritornare fortemente a un discorso di permesso di soggiorno anche attraverso lo sponsor, che era stato recepito dalla legge Turco-Napolitano e che tutte le nostre realtà avevano chiesto; occorre ritornare a un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, istituzionalizzare la prova lavoro.

Tanto più rendiamo correttamente libero l'ingresso in Italia e correttamente regolarizzato, tanto più riusciamo a rendere fruibili le opportunità, come abbiamo fatto noi in Italia ma anche in Spagna, in Grecia e in Portogallo dove, nel giro di pochi anni sono state regolarizzate tre milioni di persone. L'Europa, per essere veramente quella casa comune che vogliamo, deve dotarsi di quella politica sociale di cui abbiamo bisogno e questa politica sociale deve essere sempre più attenta a questi volti, a queste persone e a queste realtà, e non agli interessi economici.

Come si può tollerare che, ad esempio, nei confronti della Romania, che è stata il granaio della Russia e dell'antico Impero romano, l'Europa proponga una politica economica per cui debba abbandonare l'agricoltura soltanto perché l'Italia e la Francia pongono questi vincoli, mentre l'80% di quelle persone vive di agricoltura? Come si può costruire una politica unitaria semplicemente su base mercantile, senza considerare i riflessi sociali?

Tutela di tutti

Un elemento essenziale, già accennato nella relazione di Mancini e che due anni fa avevamo già scritto in un capitolo del nostro rapporto *Cittadini invisibili*, è quello di non ritornare a fare tre livelli di dignità: la dignità della persona, la dignità del cittadino, la dignità del residente. Occorre essere molto fermi su questo aspetto. Ritornare a questi tre livelli significa molte volte che alla persona noi possiamo negare dei diritti perché non è né cittadino, né residente. Ritengo che sia molto importante continuare la strada che alcuni Comuni hanno portato avanti per dare la cittadinanza sociale a quei sogget-

ti che hanno bisogno di essere difesi in alcuni diritti fondamentali e non si può invece vedere negati ancora in tanti altri nostri Comuni, piccoli e grandi, alcuni diritti perché una persona non è residente da due anni o non è cittadino, ma semplicemente questa persona è persona. Penso che questo aspetto sia considerevole soprattutto sul piano legislativo, perché oggi che i Comuni sono i soggetti fondamentali e centrali della difesa dei diritti della persona, ciò che devono garantire deve essere la tutela della dignità della persona e non devono, al contrario, togliere alla persona alcuni elementi fondamentali.

Più programmazione internazionale

Credo, infine, che la cooperazione internazionale sia fondamentale. È vergognoso aver assistito sempre più in questi anni alla diminuzione dell'impegno di spesa che doveva essere pari all'1% del Pil, mentre è appena lo 0,2%. È molto importante creare un *continuum* tra i progetti del nostro territorio e i progetti in Europa e nel mondo, e ciò significa che sulla stessa identica persona, il cittadino rumeno o il cittadino nigeriano presente nel nostro territorio, deve interagire uno stesso progetto da due punti di vista, con l'attenzione unica alla tutela della stessa persona e della sua famiglia, in modo tale che ci sia la capacità di una politica di cooperazione decentrata che sia attenta ai volti della stessa identica persona.

LA DIFFICOLTÀ DI COLLABORARE INTERNAZIONALMENTE
Giusto Sciacchitano, Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia

La tratta di esseri umani si è imposta all'osservazione degli investigatori come una delle attività più lucrose della criminalità organizzata, ma anche come una delle più turpi, proprio per la violenza che viene esercitata sulle vittime.

La criminalità organizzata ha avuto negli ultimi tempi una radicale modificazione: accanto a quella che possiamo chiamare tradizionale perché radicata in un certo territorio con ramificazioni e contatti con altre organizzazioni di altri paesi (la mafia siciliana, i cartelli colombiani e simili) vi è quella che oggi chiamiamo *transnazionale*; essa è formata da gruppi di persone appartenenti a paesi diversi, a etnie diverse, uniti non più dalle comuni origini, bensì solo dal comune interesse e che operano contemporaneamente in più paesi.

Il gruppo criminale tipico che gestisce la tratta di persone è quello formato da albanesi, kossovari, bosniaci o, per altro verso, nigeriani, i quali sviluppano la loro attività contemporaneamente nei paesi di origine, di transito e di destinazione del traffico.

Sotto questo aspetto, la tratta di persone ha qualcosa in comune con il traffico di droga perché, in entrambi i casi, vi è uno spostamento dell'oggetto del traffico attraverso diversi paesi.

Già da questa considerazione, nasce la conseguenza dell'assoluta necessità di una costante collaborazione internazionale per sviluppare le indagini nei paesi di origine, di transito e di destinazione.

L'Italia è certamente paese di destinazione, ma anche di transito per entrambi i fenomeni della tratta di persone e contrabbando di clandestini, i quali, pur essendo completamente diversi quanto alle vittime, alle modalità e alle cause, hanno spesso punti di contatto che possono fornire importanti sviluppi alle indagini, qualora tempestivamente individuati.

Indagini a livello nazionale

Le indagini sulla tratta seguono quasi sempre lo stesso schema: una donna (spesso per l'azione svolta dalle ONG) riesce a sfuggire al controllo del suo protettore, si rivolge alla Polizia e rivela la storia di cui è vittima assieme ad altre donne.

Va qui subito osservato che la legge sulla tratta, L. n. 228/2003, è quasi una ratifica anticipata del Protocollo "Trafficking" annesso alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo 2000), ed è particolarmente importante per vari motivi:

- estende al traffico di esseri umani l'intera legislazione antimafia, inclusa la possibilità di particolari benefici ad eventuali collaboratori di giustizia;
- correttamente bilancia l'aspetto repressivo con quello sociale e di protezione delle vittime;
- individua e penalizza tutte le varie attività con le quali la tratta può avere inizio e svilupparsi;
- attribuisce alle DDA la competenza delle indagini trattandosi di fatti commessi dalla criminalità organizzata.

Da quasi tutte le indagini emerge che l'attività criminale è iniziata nel paese di origine della vittima, dove essa è stata minacciata o indotta fraudolentemente a seguire lo sfruttatore, successivamente sottoposta a violenze fisiche e psichiche, trasferita in altri paesi e quindi in Italia, avviata alla prostituzione, segregata con nessuno o pochi contatti con altre persone.

I soggetti stranieri che curano la tratta dall'estero sono strettamente collegati con quelli che esercitano lo sfruttamento sul territorio d'arrivo, creandosi in tal modo quel sodalizio criminoso che ha consentito di contestare il delitto di cui all'art. 416 bis oltre ai reati specifici previsti dagli articoli 600, 601, 602 c.p.

Sono ormai numerose le sentenze di Tribunali del riesame di molte città che confermano le precedenti ordinanze dei GIP in questa materia, sostenendo l'esistenza del sodalizio criminale di stampo mafioso a livello internazionale, articolato in più cellule stanziate sul territorio di diversi Stati, finalizzato alla commissione di una serie indeterminata di delitti correlati al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, riduzione in schiavitù, sfruttamento della prostituzione, ecc. (v. Tribunale di Perugia, 30 ottobre 2002, proc. contro Tiberi Radio e altri – Operazione Girasole).

È particolarmente interessante notare che la tratta di persone è gestita

prevalentemente da stranieri e che non risulta l'inserimento di organizzazioni mafiose in questo settore; gli italiani coinvolti sono numerosi, ma non in posizioni di vertice nell'organizzazione.

Il rapporto che si può stabilire tra le organizzazioni criminali italiane e quelle straniere è limitato a relazioni di affari che si traducono nello scambio di servizi.

Un esempio è quello che ha visto le prime consentire lo sbarco di clandestini sulle coste meridionali, controllando debitamente il territorio onde prevenire eventuali azioni di contrasto delle Forze dell'Ordine e fornendo assistenza logistica in cambio della fornitura di partite di droga oppure, in alternativa, di un compenso monetario stabilito per ciascuno sbarco, o quale tassa per l'occupazione del territorio effettuata per l'esercizio della prostituzione: questa situazione di fatto è stata accertata nel caso di rapporti tra la camorra napoletana e la criminalità nigeriana.

Le indagini si presentano comunque molto difficoltose per vari motivi, alcuni interni, altri esterni e internazionali.

Dal punto di vista interno spesso la prassi organizzativa degli uffici di Procura conduce ad una nociva polverizzazione delle cognizioni in materia, atteso che di frequente restano isolati ad esempio i dati che provengono da procedimenti aventi ad oggetto i numerosi falsi documentali accertati nel corso di indagini sullo sfruttamento della prostituzione, o gli elementi che emergono da indagini sull'immigrazione clandestina che è rimasta nelle competenze delle Procure ordinarie.

Altra notevole difficoltà è data dal rapporto tra il PM e la vittima; essa spesso non è assistita legalmente e conosce solo la realtà del suo paese, dove la corruzione dei pubblici ufficiali è la regola comune di condotta: da ciò può nascere una diffidenza, acuita dalla paura sorta allorché ad essa viene richiesto di riferire i suoi dati e il suo domicilio davanti allo sfruttatore.

In positivo potrebbero avanzarsi le seguenti proposte, raccolte anche da suggerimenti di colleghi e da rappresentanti di varie ONG:

- creare una squadra di p.g. specializzata in questa materia (tratta e immigrazione clandestina) che conosca rotte del traffico, segmentazione delle organizzazioni, lingue;

- creazione presso le DDA di gruppi di lavoro che colgano la specificità dei gruppi etnici coinvolti nelle indagini, giacché a tale specificità corrisponde un diverso modello di comportamento ed un uso differenziato della violenza (si considerino le differenze tra gruppi albanesi e nigeriani);

– centralizzare la raccolta e l’elaborazione delle notizie, dei dati e delle informazioni che risultano dalle varie indagini riguardanti i due fenomeni della tratta e dell’immigrazione clandestina, includendovi quei reati che sono funzionali alla commissione dei relativi delitti (falsi in documenti);

– attivare tramite la p.g. una specie di preinvestigazione sia intensificando i controlli degli extracomunitari presenti in prossimità di stazioni ferroviarie o di autolinee per collegamenti internazionali, sia facendo interrogare tutti gli extracomunitari che hanno fatto ingresso illegale nello Stato;

– attivare la collaborazione internazionale per cogliere tutti gli aspetti del traffico e individuare non solo il livello più basso dei trafficanti normalmente presente in Italia, ma quello certamente più elevato che opera nei punti strategici all’estero, che pianifica lo spostamento delle vittime, predispone i documenti falsi, corrompe i funzionari.

Su questo aspetto si ritornerà più avanti.

La legge sulla tratta ha opportunamente attribuito la competenza in questa materia alle Direzioni Distrettuali Antimafia che si interessano di tutti i reati che riguardano la criminalità organizzata, ma lo stesso non è avvenuto per l’immigrazione clandestina, che è rimasta nella competenza delle Procure ordinarie, che non coincidono sempre con quelle Distrettuali.

Il Procuratore Nazionale Antimafia ha inviato il 10.01.2005 ai Procuratori Generali una lettera nella quale richiama l’attenzione sulla necessità di un coordinamento tra le DDA e le Procure Ordinarie nelle indagini riguardanti la tratta di persone e l’immigrazione clandestina e suggerisce di adottare, tra gli uffici del Pubblico Ministero del Distretto, un Protocollo di intesa per uno scambio di informazioni che eviti la dispersione e segmentazione di elementi spesso fondamentali per le indagini.

Collaborazione internazionale

Si è già accennato alla imprescindibile necessità della collaborazione giudiziaria internazionale per sviluppare le indagini contemporaneamente nei paesi di origine, di transito e di destinazione della tratta.

Molte Procure hanno però fatto presente che spesso questa necessità non viene tenuta presente per una serie di ragioni che si possono così sintetizzare:

- tempi di attesa delle risposte troppo lunghi;
- risposte nulle o insufficienti da alcuni paesi;

– mancanza in alcuni paesi di norme interne che consentano la collaborazione in queste materie.

Va qui appena ricordato che il Protocollo “Trafficking” indica le varie modalità con le quali la vittima può essere costretta a seguire il trafficante e non soltanto il caso più raro della vendita della persona, come invece prevede per esempio la legislazione dell’Ucraina che, quindi, in mancanza di questo dato di fatto, non concede assistenza giudiziaria.

Come l’Ucraina, non tutti i paesi hanno in realtà adeguato la loro legislazione interna ai principi della Convenzione di Palermo e dei Protocolli.

È stato molto laborioso finora il tentativo di sensibilizzare vari paesi ad affrontare questo fenomeno con norme incriminatrici interne efficaci; alcuni inoltre manifestano difficoltà culturali prima ancora che strettamente giuridiche ad uno scambio reale di informazioni.

Tuttavia bisogna insistere su questa strada.

E in realtà sono ormai numerose le indagini multilaterali e internazionali coordinate in particolare dallo SCO e dal ROS e dirette dalle DDA con risvolti internazionali.

La Direzione Nazionale Antimafia svolge un importante ruolo per intensificare lo scambio di informazioni con le Autorità straniere in materia di lotta alla criminalità organizzata: partecipa a numerosi corsi di preparazione professionale di magistrati stranieri e soprattutto ha stipulato Memorandum d’Intesa con le Procure Generali dei paesi più sensibili alle varie attività illecite della criminalità organizzata transnazionale.

Questi Memorandum sono stati accolti con grande interesse dalle Autorità straniere e qualche volta hanno aperto la strada a successivi accordi di Governo.

Uno scopo che si vuole raggiungere è quello di instaurare anche un rapporto diretto e personale con le Procure Generali estere, in modo da sensibilizzarle nel caso in cui si presenti la necessità di ottenere informazioni rapide o eseguire una rogatoria nel loro paese.

Concludendo, credo si possa osservare che se da un lato dobbiamo lamentare la scarsa sensibilità del nostro Parlamento che ancora non ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i Protocolli annessi, nonostante essa sia stata firmata a Palermo e l’Italia abbia notevolmente contribuito alla stesura del testo, dall’altro vada sottolineato come la legge sulla tratta e la previsione normativa dell’art. 18 della legge sugli stranieri pongano il nostro paese all’avanguardia nell’affrontare questo fenomeno.

RECUPERARE LO SCARTO TRA DIRITTI PROCLAMATI E DIRITTI APPLICATI

Francesca Zuccari, Comunità di S. Egidio

Alcune brevi considerazioni e qualche spunto di riflessione sul tema affrontato nel corso di questi due giorni di convegno, anche a partire dall'esperienza maturata dalla Comunità di Sant'Egidio nel suo impegno, non solo qui in Europa, ma anche e soprattutto nei paesi del Sud del mondo.

Il problema della riduzione in schiavitù e dello sfruttamento di persone in condizioni di debolezza, come si è messo in evidenza in questi giorni, è un fenomeno di vastissime proporzioni che coinvolge, nelle sue varie forme, un numero crescente di persone.

Quello che registriamo in Europa è la punta dell'iceberg di un fenomeno le cui proporzioni e la cui complessità richiederebbe strategie e investimenti ben più consistenti degli attuali.

Abbiamo visto in questi giorni i vari aspetti e le differenti cause che sono all'origine di queste nuove schiavitù. Sono cause economiche, culturali, ma alla base di tutte queste forme c'è una sostanziale negazione della dignità della vita umana. Uomini, ma soprattutto donne e bambini la cui vita vale poco o niente, tanto da essere sfruttata, venduta come merce.

Sono logiche perverse che trovano facile terreno dove la disuguaglianza viene accettata come un aspetto ineliminabile della convivenza tra gli uomini, dove la vita ha un diverso valore a seconda della razza delle condizioni economiche, dell'età e così via, o dove la logica della violenza diviene più forte dello stesso valore della vita umana.

Mi è sembrato importante aver in questa sede posto l'accento su un aspetto particolarissimo e aberrante della riduzione in schiavitù, che trae origine proprio dall'imbarbarimento della convivenza umana causato dalla guerra: è il problema dei bambini soldato. Negli ultimi anni questo fenomeno è in crescita. Si calcola che negli anni Novanta, bambini al di sotto dei 16 anni hanno combattuto in ben 25 paesi. Oggi il loro numero si stima intorno alle 300.000 unità.

I bambini “arruolati” sono in genere ragazzi senza più famiglie, oppure bambini di strada, ma in molti casi sono sottratti alle famiglie, rapiti di notte nei villaggi e reclutati con la forza. È la storia di Mary (non è il suo vero nome), di 15 anni, ugandese, ospitata da due mesi dalla Comunità di Sant’Egidio assieme ad altri bambini vittime della guerra, all’interno di un programma di cure promosso dalla comunità in collaborazione con il Comune e alcune regioni italiane.

Questo è solo un aspetto drammatico della violenza e dello sfruttamento sui minori che trova facile terreno là dove la vita di un bambino conta scarsamente, o dove le condizioni di vita sono al limite della sopravvivenza. Si tratta di un problema radicato a volte nella cultura di intere popolazioni. Voglio fare un esempio: in moltissime parti del Sud del mondo, i bambini non vengono registrati alla nascita: 1 bambino su 3 non esiste ufficialmente; questo succede per ignoranza o per l’assenza dello Stato nelle zone rurali. Ma soprattutto l’iscrizione anagrafica costa: sono così centinaia di migliaia i bambini che crescono al di fuori di ogni tutela. Si pensi solo al fenomeno crescente dei bambini di strada che viceversa non riguarda solo i paesi in via di sviluppo; tutti sappiamo che nei paesi dell’Est questo fenomeno è in aumento, in Russia, in Romania: studi recenti ne stimano circa 100 milioni nel mondo. Questi bambini diventano un serbatoio privilegiato per le organizzazioni criminali, per lo sfruttamento della prostituzione minorile, per il traffico degli organi: possono sparire senza che nessuno se ne accorga, non hanno nome, non hanno chi rivendichi la loro esistenza.

Si tratta di ridare valore e dignità alla vita di questi bambini che non sono diversi dai nostri figli: hanno gli stessi diritti alla famiglia, all’istruzione, alla salute e alla protezione: è quanto la comunità di Sant’Egidio è impegnata a fare in più di 60 paesi nel mondo attraverso le Scuole della pace, le adozioni internazionali, le adozioni a distanza, i programmi di lotta all’AIDS.

Questi non sono problemi lontani dalla nostra Europa perché in qualche modo, in alcuni aspetti, si riversano anche nel nostro paese, ma che ci interpellano anche nella loro dimensione internazionale. Per parlare dell’Italia, il nostro paese ha una delle legislazioni più avanzate in merito alle misure di contrasto della prostituzione, prevedendo percorsi sociali e giudiziari per la protezione e il reinserimento delle vittime. Sono note le difficoltà di applicazione dell’articolo 18. Occorrerebbe snellire le procedure, investire più risorse, studiare dei percorsi di protezione sociale e di assistenza anche laddove le vittime non siano disposte come primo passo a sporgere denuncia: questo è

uno dei problemi più frequenti che incontriamo nel nostro lavoro, accanto alla difficoltà a portare a termine percorsi riusciti di reinserimento per problemi legati al rinnovo del permesso di soggiorno. Ma quello che ritengo fondamentale è il lavoro capillare e paziente di presenza e di affiancamento accanto a queste donne attraverso servizi flessibili non direttivi, dove venga in ogni modo favorito lo sviluppo di una relazione fiduciaria. A questo livello, interventi solo di carattere repressivo, per esempio della prostituzione di strada, rischiano di provocare una maggiore difficoltà da parte degli operatori di raggiungere queste donne.

Io credo che non possa esserci una efficace lotta a queste nuove forme di schiavitù solo combattendone gli effetti dentro le nostre frontiere. Si tratta di sistematiche violazioni della dignità della persona e del valore della vita, che in alcune parti del mondo sono purtroppo pane quotidiano nonostante tutte le carte dei diritti internazionali.

C'è un ruolo che l'Europa è chiamata a giocare nella difesa del sistema di diritti e nell'affermazione della centralità dell'uomo conquistata nel corso del Novecento. Questo umanesimo europeo muore se non è capace di conquistare questa visione dell'uomo e richiede un rinnovato impegno nella lotta alla povertà alla disuguaglianza a qualsiasi forma di discriminazione.

COSTRUIRE UNA STRATEGIA COMUNE E CONDIVISA
*Raffaella Milano, Assessore alle Politiche Sociali e Promozione della Salute
del Comune di Roma*

Voglio ringraziare tutte le persone che hanno partecipato a queste due giornate di lavoro, che più che un convegno si sono rivelate quasi un congresso, vista la grande partecipazione anche ai gruppi di lavoro, e più che agli atti dovremmo forse pensare alla definizione di una piattaforma di proposte e di impegni.

Nell'intervento di chi mi ha preceduto veniva detto che tutti noi viviamo questa frustrazione su diritti proclamati e non effettivamente attuati. Questo crea uno scarto intollerabile, soprattutto per molti di noi che giorno dopo giorno traducono questi numeri in volti e in persone di cui si prendono carico. Impegnarsi per eliminare questo scarto significa rendere effettivamente esigibili i diritti, in questo caso fondamentali diritti umani. Questo è il punto a cui ci troviamo di fronte, ed è estremamente complesso e richiede una strategia politica.

Nel corso del convegno questa esigenza è stata richiamata in molti modi diversi. C'è in ogni caso una forte esigenza di una strategia condivisa che metta insieme la buona pratica locale con una dimensione nazionale e sopranazionale, e che definisca la possibilità per ciascuno di fare la propria parte: forze dell'ordine, ONG, amministrazioni. Una strategia condivisa che abbia momenti di riflessione, di valutazione, per capire cosa sta succedendo in un contesto che cambia a forte velocità.

Per quanto riguarda le nostre città, credo che sia altrettanto necessario che tutti siano invitati ad aprire gli occhi, uscire dal contesto dei soli addetti ai lavori, per evitare che le persone di fronte a questo fenomeno si voltino semplicemente dall'altra parte. C'è bisogno di una mobilitazione delle comunità cittadine, perché si sappia che anche nelle nostre ricche e sviluppate città vi sono persone che vivono in condizione di schiavitù.

Come amministrazione stiamo lanciando una nuova campagna e iniziative per rilanciare un numero verde e dare possibilità ad ogni cittadino di se-

gnalare un problema sui diritti umani. Lo consideriamo un passo necessario, per la sua utilità pratica, ma anche per far crescere la consapevolezza di una città dove certe cose devono essere considerate intollerabili.

Questa crescita di consapevolezza si può generare solo a partire da una operazione di verità, mettendo queste situazioni sotto gli occhi e di fronte alle coscienze di ciascuno.

Un ultimo aspetto che voglio tornare a sottolineare è la scelta di ripartire dalle vittime, dal punto di vista di vittime che non possono essere ridotte al rango di “complici”. Questo credo che sia uno dei punti cardine di questa politica, che non deve perdere i confini tra chi è vittima e chi è sfruttatore. Penso a tante ragazze che vengono rispedite in patria, senza nemmeno potersi portare a volte gli effetti personali, e mi chiedo se non avevano diritto a un sostegno e a una protezione di tipo umanitario, dopo essere diventate oggetto di sfruttamento e con la prospettiva, al momento del rimpatrio, di ritrovarsi a vivere in situazioni di rischio sociale elevatissimo.

Anche i problemi terminologici che sono emersi sono importanti, perché si tratta di definire i termini di applicazione di questo articolo 18 che ci crea tanto in tante parti del mondo, ma che non può diventare soltanto lo strumento per ottenere preziose informazioni per quanto riguarda le attività investigative. Deve essere e continuare a rimanere soprattutto uno strumento che dà possibilità di riscatto alle vittime, con tutto quello che questo comporta.

Ascoltando tante persone con cui lavoriamo sentiamo quanto pesa l'incertezza, l'incertezza è il danno peggiore per una ragazza che deve prendere una decisione, per un minore straniero non accompagnato che si è formato ed è cresciuto in Italia e a 18 anni si trova a vivere improvvisamente la paura di ricadere nella clandestinità, per chi chiede un permesso di soggiorno che per dodici mesi non viene concesso. Questi aspetti devono essere rimessi nell'agenda politica, con un monitoraggio attento delle nuove schiavitù che ci restituisca una base di conoscenza su questi fenomeni, vecchi e nuovi che siano. Tutto questo deve essere un invito a interrogarci anche sul futuro che vogliamo dare non solo al nostro paese, ma anche alla crescita sociale dell'Europa.

RIDURRE LA SCHIAVITÙ IN ITALIA: LE PRIORITÀ
Intervento conclusivo di Lucio Babolin, Presidente del CNCA

Circa 27 milioni di persone sopravvivono, nel mondo, in situazione di schiavitù. Persone costrette a “lavorare” in modo forzato, senza retribuzione, senza libertà; uomini e donne sfruttati sessualmente, rinchiusi senza diritti e garanzie; bambini e bambine obbligati alla guerra, sessualmente sfruttati e violati; ragazzi sbattuti sulle strade a mendicare; donne stuprate e violentate; giovani al servizio di organizzazioni criminali che li governano e dispongono della loro vita.

Assistiamo alla negazione e allo smarrimento di ogni diritto umano, alla vita e all'esistenza ridotta ad una scommessa o ad una combinazione di eventi. E ci viviamo troppo spesso, noi fortunati e liberi, impotenti di fronte agli sventurati senza terra, senza vita, senza futuro.

Non sfugge al fenomeno nemmeno il nostro paese, abitato da decine di migliaia di donne costrette con la violenza a vendersi sulle strade delle città o al chiuso di locali pensati per il divertimento dei “liberi”, percorso ogni giorno da centinaia di migliaia di uomini e donne che vivono nella clandestinità esclusi da ogni diritto di cittadinanza, popolato da bambini e bambine, il cui unico diritto è rappresentato da un tozzo di pane spesso condizionato alla loro capacità di “rendere” agli adulti un reddito giornaliero garantito dal loro mendicare o rubare.

Ragazzi e ragazze vittime della schiavitù da lavoro “forzato”, o sottratti alla vita e schiavizzati sessualmente. Vecchie e nuove schiavitù che non possono lasciarci indifferenti, che interpellano le coscienze di ogni cittadino e cittadina del cosiddetto mondo libero e democratico, e che rivendicano alle istituzioni internazionali e nazionali politiche di contrasto nei confronti delle organizzazioni criminali e di estensione dei diritti di cittadinanza per tutti.

Le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali impegnate nel mondo a garantire dignità, libertà, felicità per tutti da anni chiedono al Governo italiano di farsi direttamente interprete di

questi sentimenti, rafforzando politiche e strategie orientate a sviluppare rapporti di cooperazione internazionale con paesi che concretamente siano impegnati ad eliminare qualsiasi forma di riduzione in schiavitù, isolando anche dalle relazioni internazionali quei Governi e quegli Stati che usano, giustificano, appoggiano l'uso di bambini e bambine nei conflitti, danno assistenza economica e militare a movimenti armati che praticano vessazioni sulla popolazione civile, utilizzano la schiavitù sessuale, la tratta, la violenza sulle donne e i bambini.

Le stesse organizzazioni rivendicano e si battono perché la piaga della schiavitù venga debellata non solo nel mondo, ma estirpata definitivamente anche nel nostro paese.

Alle organizzazioni del privato sociale si sono affiancati numerosi Enti locali che da anni nei territori hanno permesso la nascita e il consolidamento di pratiche e di buone prassi che sono, oggi, mature per proporsi come sistema integrato di politiche attive, passibili di estensione sulla dimensione nazionale.

Il nostro Governo dovrebbe adoperarsi in modo più attivo nel denunciare e contrastare il traffico internazionale delle armi, lo sfruttamento coloniale delle risorse degli Stati proponendo e promuovendo politiche di sviluppo economico finalizzate alla crescita delle libertà individuali, dell'istruzione, alla lotta alla povertà.

Riteniamo che in Italia tre siano in particolare i fronti sui quali si giocherà nei prossimi anni la capacità del nostro popolo e dei nostri governi nazionale e locali di eliminare la schiavitù interna.

Il primo è quello dell'immigrazione. La legge Bossi-Fini risulta agli occhi di tutti obsoleta e inapplicabile, oltre che ingiusta. Ha una impostazione che inevitabilmente va a rafforzare l'area dell'illegalità e, quindi, dell'assenza di diritti e di tutele.

Pensiamo che solo una legislazione marcatamente più aperta, più strettamente collegata al fenomeno migratorio, più attenta all'integrazione e alla costruzione di un società multietnica e multirazziale, che garantisca i diritti sociali minimi e la reale possibilità di offrire cittadinanza a tutte le persone che decidono di risiedere in Italia possa collocarsi nell'alveo della cultura democratica e pacifista europea. Da questo punto di vista ci sembra di dover appoggiare una ipotesi di modifica legislativa che assuma e pratichi questi principi, mentre confermiamo la nostra opposizione a pratiche espulsive e alla politica dei CPT che rappresentano la negazione agita dei più elementari diritti civili.

L'eliminazione delle quote, il ripristino degli ingressi a chiamata, l'estensione automatica dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie, percorsi certi e più agevoli per l'ottenimento della cittadinanza italiana, garanzie di tutela per i minori stranieri non accompagnati, l'estensione del concetto di "soccorso umanitario" così come previsto anche dalla legge ci sembrano strumenti e interventi che una legislazione realmente europeista dovrebbe prevedere.

Il secondo ambito che ci sembra richieda in Italia l'articolarsi di iniziative di contrasto e di promozione e tutela è quello della tratta.

Da tempo sosteniamo:

- la proposta di vedere estese le norme di tutela e di protezione anche alla tratta e riduzione in schiavitù per motivi di lavoro;

- l'esigenza imprescindibile di dare applicazione certa e coerente dell'articolo 18 trasformandolo da intervento emergenziale in strumento strutturale collegato organicamente alle politiche di welfare e di lotta alla povertà a dimensione territoriale, in connessione sostanziale alla programmazione pluriennale, almeno triennale, e alla rete integrata dei servizi socio-sanitari con adeguato aumento della dotazione finanziaria disponibile;

- l'urgenza di un raccordo e una concertazione di strumenti con le Questure grazie ad una azione di governo e di orientamento da parte del Ministero che permetta di limitare ed impedire mancate o distorte applicazioni della legge, superando l'obbligo alla denuncia per poter accedere al cosiddetto "percorso sociale", garantendo un'adeguata informazione alle potenziali vittime sui loro diritti. Il rilancio del Numero Verde contro la tratta e la riattivazione del comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di donne e minori a fini di sfruttamento sessuale con il coinvolgimento degli Enti locali e delle organizzazioni del non profit.

L'estensione della protezione sociale anche ad altre forme di riduzione in schiavitù e una corretta applicazione della legge sulla tratta richiede, oltre ad un raccordo Stato-Regioni-Enti locali per concertare forme organizzative di servizi che tengano conto e rispondano alle diverse situazioni e bisogni degli adulti e/o dei minori, anche la definizione rapida di un regolamento attuativo e lo stanziamento di adeguate risorse.

Ci sembra proponibile e potrebbe rappresentare una efficace assunzione di responsabilità da parte del Governo e della società civile italiana la proposta e la sperimentazione di una conferenza intergovernativa aperta a rappresentanze delle ONG che coinvolga i paesi dell'area mediterranea, dei

Balcani e dell'Est europeo, finalizzata a monitorare il fenomeno e a individuare linee di azione condivise e finalizzate alla estensione dei diritti di cittadinanza a questa parte di popolazione oggi lasciata ai margini dei processi di costruzione di libertà e democrazia. Anche e soprattutto con interventi di prevenzione e sviluppo locale nei paesi di origine e di transito delle vittime del traffico di esseri umani, in raccordo con i progetti di cooperazione decentrata, individuando modalità di lavoro che possano agire sulla "socializzazione anticipatoria", la concessione di micro-crediti alle donne, la protezione in patria anche dei familiari di chi denuncia gli sfruttatori.

Francamente incomprensibile e scandalosa appare la mancata ratifica del Protocollo di Palermo.

Il terzo livello di azione politica riguarda lo sfruttamento dei minori a fini sessuali e/o lavorativi e il loro utilizzo nell'accattonaggio e in azioni di microcriminalità controllata e gestita da organizzazioni malavitose spesso di radice mafiosa.

In particolare, rileviamo come la legge 269 e 98 sullo sfruttamento sessuale e induzione alla prostituzione dei bambini sia oggetto di riflessioni e valutazioni anche critiche e di varie proposte di riforma che dovrebbero, a nostro giudizio, tenere in debita considerazione le indicazioni suggerite dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia che per l'Italia suggerisce:

- studi sulla violenza e maltrattamenti e gli abusi subiti dai bambini, soprattutto quelli appartenenti a categorie vulnerabili, perpetrati all'interno delle famiglie e delle scuole;
- campagne di sensibilizzazione per prevenire e combattere l'abuso sull'infanzia;
- modificazione della legislazione riguardo al limite di età per una speciale protezione contro le forme di violenza;
- formazione del personale; indagini e procedure giudiziarie sulla violenza domestica a misura di bambino per assicurare una migliore protezione delle vittime e il loro diritto alla privacy.

Si inserisce nell'alveo di queste proposte anche l'imprescindibile esigenza di garantire la possibilità certa di ottenere permessi di soggiorno e tutele di cittadinanza ai minori stranieri, in particolare ai non accompagnati, al termine della scuola media e al compimento del diciottesimo anno di età.

In relazione allo sfruttamento lavorativo dei minori ci sembra proponibile un percorso operativo che consenta l'utilizzo integrato della normativa sull'art. 18, di quella sull'immigrazione e di quelle relative alla tutela sul e del lavoro.

Al Governo e agli Enti locali proponiamo la costituzione di un osservatorio permanente sulla tratta dei lavoratori.

Da ultimo, emerge da questa esperienza la possibilità concreta di autoconvocare un coordinamento nazionale di Enti e organizzazioni pubbliche e del privato sociale che permetta il radicarsi di un luogo di confronto, verifica e proposta in materia di riduzione in schiavitù che si configuri anche come soggetto politico capace di azione di pressione nei confronti del Governo centrale.

Crediamo possibile che l'impegno e l'azione di una molteplicità di soggetti attivi nella elaborazione e sperimentazione di politiche concertate e integrate a dimensione territoriale possa permettere di avanzare nella direzione della garanzia dei diritti di cittadinanza per tutti, della lotta all'esclusione sociale e nel contrasto ad ogni forma di vecchie e nuove schiavitù.

INDICE

Prefazione	Pag.	5
INTRODUZIONE AL CONVEGNO E RELAZIONI MAGISTRALI	»	9
Nuove schiavitù, diritti negati <i>Saluto di Patrizia Sentinelli, Presidente della Commissione delle Elette del Comune di Roma</i>	»	11
Dalle buone pratiche alle strategie di contrasto della tratta <i>Presentazione del convegno di Raffaella Milano, Assessore alle Poli- tiche Sociali e alla Promozione della Salute del Comune di Roma</i>	»	13
Pubblico e privato insieme contro la tratta. L'importanza di un metodo <i>Presentazione del convegno di Lucio Babolin, Presidente CNCA...</i>	»	15
L'importanza della comunicazione nella lotta alla tratta <i>Introduzione di Giovanni Anversa, giornalista Rai</i>	»	19
Vecchie e nuove forme di schiavitù <i>Paolo De Nardis, Ordinario di Sociologia Università La Sapienza di Roma</i>	»	21
Il codice della dignità e la restituzione dei diritti <i>Roberto Mancini, Professore Ordinario di Ermeneutica Filosofica Università di Macerata</i>	»	31
La lotta contro la tratta di esseri umani e le nuove schiavitù: gli strumenti giuridici dell'Unione Europea e le prospettive future <i>Elisabetta Rosi, Magistrato presso l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, esperta della Commissione Europea per il traf- fico di esseri umani</i>	»	41

Le condizioni dei rifugiati in Italia, una situazione che grida giustizia <i>Laura Boldrini, portavoce dell'Alto Commissariato per i rifugiati dell'ONU in Italia</i>	Pag. 53
INTRODUZIONE AI GRUPPI DI LAVORO A CURA DEI RAPPORTEUR	» 57
Tratta e sfruttamento sessuale <i>Presentazione di Vittoria Tola, storica, già Presidente della Commissione Interministeriale dell'art. 18</i>	» 59
Tratta e sfruttamento lavorativo <i>Presentazione di Francesco D'Ovidio, OIL</i>	» 61
Tratta e sfruttamento dei minori <i>Presentazione di François Bernerd di Ecpat Italia</i>	» 63
I GRUPPI DI LAVORO: TRATTA E SFRUTTAMENTO SESSUALE	» 65
Introduzione di Vittoria Tola	» 67
Comune di Roma. Aspetti positivi e punti di criticità degli interventi <i>Stefano Giulioli, Coordinatore del servizio "Roxanne" del Comune di Roma</i>	» 69
Mai oltre le persone. L'esperienza di Venezia <i>Claudio Donadel, Coordinatore ufficio protezione sociale dell'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Venezia</i>	» 77
Le dinamiche dello sfruttamento sessuale" La situazione nei paesi di origine <i>Sr. Eugenia Bonetti Responsabile Settore "Tratta" USMI Nazionale - Roma</i>	» 83
Porre al centro i diritti umani, un approccio europeo <i>Isabella Orfano, componente del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani nominato dalla Commissione europea</i>	» 91
Il sistema di sfruttamento delle donne dei clan albanesi <i>Paola Monzini, ricercatrice</i>	» 97

Valutare e rivedere gli interventi	
<i>Carla Valeri, Cooperativa Magliana '80, Responsabile del gruppo "Prostituzione e tratta" del CNCA</i>	Pag. 101
Alcune proposte per una migliore applicazione dell'art.18	
<i>Annalia Savini, Associazione "On the road"</i>	» 105
I GRUPPI DI LAVORO: TRATTA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO	» 109
Termini e concetti di un fenomeno: una distinzione metodologica	
<i>Presentazione di Francesco D'Ovidio, esperto Oil/Ipec dell'ufficio di Ginevra</i>	» 111
La difficile regolarizzazione è la tendenza dell'immigrazione in Italia	
<i>Enrico Pugliese, docente di sociologia del lavoro dell'Università di Napoli "Federico II", direttore Irpps-Cnr di Roma</i>	» 117
Ampliare le conoscenze sul lavoro paraschiavistico	
<i>Francesco Carchedi, ricercatore dell'Associazione Parsec</i>	» 121
Applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione ad un caso di sfruttamento dell'immigrazione clandestina a scopo di lavoro	
<i>Giuseppe Battarino, Magistrato del Tribunale di Varese</i>	» 127
Tratta e sfruttamento lavorativo. Il caso di Varese	
<i>Tiziana Bianchini, Cooperativa Lotta contro l'emarginazione</i>	» 131
La nuova schiavitù è negazione di diritti e di libertà	
<i>Lilli Chiaromonte, Ufficio immigrazione CGIL, responsabile nazionale Progetto Donna</i>	» 137
Programmazione degli interventi degli Enti Locali e attenzione ai fenomeni della globalizzazione	
<i>Avvocato Fabio Baglioni, Consulente Assessorato alle Politiche per le Periferie, lo Sviluppo Locale, il Lavoro del Comune di Roma</i>	» 145
Andare oltre la punta dell'iceberg del fenomeno	
<i>Conclusioni di Francesco D'Ovidio</i>	» 151

I GRUPPI DI LAVORO: TRATTA E SFRUTTAMENTO MINORI	Pag. 153
Traffico e sfruttamento minorile, un fenomeno complesso <i>Pippo Costella, Save the Children</i>	» 155
Sfruttamento dei minori nel mondo, un dramma, un'emergenza <i>Paola Viero, Coordinatrice UTC della DGCS iniziative e programma per i minori del Ministero degli Esteri</i>	» 161
Minori a rischio. Il progetto Zagara di Palermo <i>Antonio Di Liberto, Consulente del Sindaco del Comune di Palermo, Presidente del centro "Padre Nostro"</i>	» 167
Minori vittime di degrado. Il caso dei Rom <i>Paolo Campione, Arci Ragazzi</i>	» 171
Le incongruenze della legislazione sui minori <i>Maria Teresa Spagnoletti, Magistrato del Tribunale per i minorenni di Roma</i>	» 175
Bambini ai semafori, "terminali" della rete dei trafficanti. L'esperienza del Comune di Roma <i>Carlo Chiaromonte, Centro di Contrasto alla mendicizia infantile del Comune di Roma</i>	» 179
Minori lavoratori in Italia, un fenomeno ampio e complesso <i>Gianni Paone, ricercatore Inca-Cgil</i>	» 185
Prostituzione minorile. Il caso di Bologna <i>Barbara Grazia, Comune di Bologna, settore sicurezza</i>	» 195
La necessità di interventi integrati <i>Romolo Bonaroa, Coordinamento Polizia Municipale di Roma</i>	» 197
Polizia Municipale per il Sociale. Il caso di Roma <i>Claudio Di Ferdinando, N.A.E. Nucleo Assistenza Emarginati della Polizia Municipale di Roma</i>	» 199
 SINTESI DEI GRUPPI DI LAVORO	 » 201
Gruppo di lavoro tratta e sfruttamento sessuale.....	» 203
Gruppo di lavoro tratta e sfruttamento del lavoro	» 206
 TAVOLA ROTONDA E CONCLUSIONI	 » 211
Un caso di sfruttamento estremo, i bambini soldato dell'Uganda <i>Camilla Lumelli, volontaria Cesvi</i>	 » 213

La tratta, un fenomeno ancora sconosciuto	
<i>Introduzione di Laura Gnocchi, direttrice del "Venerdì" di Repubblica</i>	Pag. 215
L'art.18 del testo unico sull'immigrazione, una norma coraggiosa e accidentata, ma comunque sempre al centro dell'attenzione degli addetti ai lavori	
<i>Mario De Ioris, Magistrato e collaboratore con il Dipartimento delle Pari Opportunità</i>	» 217
L'importanza di una rete europea	
<i>Maria Paola Colombo Svevo, coordinatrice dell'Enatw (European Network Against Trafficking in Women for sexual exploitation)....</i>	» 223
Contrastare le forme mascherate di tratta	
<i>Manlio Francica, Ufficio Immigrazione prefettura di Roma</i>	» 227
Articolo 18, una logica vincente ma disapplicata	
<i>Maria Grazia Giammarinaro, GIP del Tribunale di Roma</i>	» 231
L'importanza della cooperazione decentrata	
<i>Mariella Gramaglia, Assessore alle pari opportunità del Comune di Roma</i>	» 235
Esiti e problematiche dell'azione repressiva e preventiva delle forze dell'ordine	
<i>Alberto Intini, dirigente della Squadra Mobile della Questura di Roma</i>	» 239
Garantire la dignità della persona	
<i>Don Giancarlo Perego, Caritas Italiana</i>	» 243
La difficoltà di collaborare internazionalmente	
<i>Giusto Sciacchitano, Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia ..</i>	» 247
Recuperare lo scarto tra diritti proclamati e diritti applicati	
<i>Francesca Zuccari, Comunità di S. Egidio</i>	» 253
Costruire una strategia comune e condivisa	
<i>Raffaella Milano, Assessore alle Politiche Sociali e Promozione della Salute del Comune di Roma</i>	» 257
Ridurre la schiavitù in Italia: le priorità	
<i>Intervento conclusivo di Lucio Babolin, Presidente del CNCA</i>	» 259
Indice	» 265

Finito di stampare nel mese di febbraio 2006 dalle Grafiche Universal
per conto della GESP - Città di Castello (PG)