

# NUOVI SCENARI PER NUOVE SFIDE SULLA TRATTA E LO SFRUTTAMENTO DEGLI ESSERI UMANI

a cura di  
Vincenzo Castelli

POLITICHE  
E SERVIZI  
SOCIALI

**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

# NUOVI SCENARI PER NUOVE SFIDE SULLA TRATTA E LO SFRUTTAMENTO DEGLI ESSERI UMANI

a cura di  
Vincenzo Castelli

POLITICHE  
E SERVIZI  
SOCIALI

**FrancoAngeli**

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione: sugli scenari e le nuove sfide</b> , di Vincenzo Castelli	pag.	7
<b>La sfida del T.U. sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998)</b> , di Livia Turco	»	13
<b>Costruire nuovi paradigmi politico-strategici sulla tratta degli esseri umani e sfruttamento</b> , di Maria Grazia Giammarinaro	»	23
<b>Gli elementi strutturali della legislazione sulla tratta degli esseri umani e sfruttamento: quali percorsi e quali prospettive</b> , di David Mancini	»	33
<b>Le strategie, gli interventi, le prospettive del Dipartimento per le Pari Opportunità</b> , di Annaclaudia Servillo	»	47

<b>La rete italiana contro la tratta: quali prospettive di fronte ai nuovi scenari, di Tiziana Bianchini</b>	pag.	53
<b>Il sistema Antitratta e grave sfruttamento in Umbria: il progetto “Free Life 4”, di Barbara Pilati, Marica Colla</b>	»	61
<b>Conclusioni, di Vincenzo Castelli</b>	»	75

## *Introduzione: sugli scenari e le nuove sfide*

di *Vincenzo Castelli\**

L'intento di questo seminario è quello di presentare qualcosa che, anche a livello italiano, sia davvero significativo, in questo momento storico: il tema della tratta rappresenta, nelle sue svariate forme, un fenomeno in grande e costante mutamento, come tutta la recentissima situazione ucraina ci dimostra. La nostra riflessione si avvia a partire dal fenomeno delle migrazioni, che si correla con tutti i temi della vulnerabilità dei migranti e con tutte le forme di sfruttamento.

Forse dobbiamo pensare a strutturare un sistema di nuova generazione, che, a partire dall'*expertise* maturata all'interno del modello anti-tratta, ne mutui gli elementi chiave, consolidati in venti anni di esperienza sul campo – che tanti di noi hanno – ovvero il lavoro dell'*outreach*, l'identificazione formale e informale, la protezione, l'assistenza e l'inclusione sociale, canalizzando attori integrativi e competenti nell'area della repressione. Penso al grande lavoro che facciamo con le forze dell'ordine, nel mondo dei diritti; con il sindacato e con le aziende, nell'inserimento socio-lavorativo; con il ruo-

\* Esperto di politiche sociali.

lo dei Comuni e dell'ANCI per quanto riguarda l'abitare, i trasporti e il *welfare* comunitario.

Ci chiediamo ancora: il sistema anti-tratta forse non riuscirebbe a gestire questo amplissimo campo d'azione – specificamente di emersione, identificazione e protezione – per cui deve operare un forte *restyling* del proprio sistema, a livello metodologico, applicativo, di multi-agenzia, pur necessitando di altri attori con cui condividere la sfida: gli Enti locali, l'Ispettorato nazionale del Lavoro, con cui lavoriamo da tempo in maniera molto produttiva, l'Organizzazione Internazionale dell'Immigrazione e il sindacato.

Inoltre, si tratta anche di capire chi dovrebbe avere il ruolo di *governance*: a livello centrale, il Ministero del Lavoro come si raccorderebbe con il Dipartimento Pari Opportunità, che da sempre coordina tutte le attività sulla tratta e il grave sfruttamento? A livello regionale, quali dovrebbero essere gli Assessorati di competenza: oltre a quella sociale, lavorativa e della cooperazione decentrata, quali saranno le realtà che andranno coinvolte?

Dovremmo capire, quindi, come sarebbero individuati i soggetti da coinvolgere nell'intervento: tutti gli enti anti-tratta hanno l'iscrizione al registro specifico e ne sono responsabili; ma come coinvolgiamo gli altri enti e quali caratteristiche devono avere, quale meccanismo di accreditamento?

Infine, quale investimento economico verrebbe fatto dal Ministero del Lavoro, in questo caso, e come armonizzarlo con quello previsto dal Dipartimento per le Pari Opportunità, con il bando unico sulla tratta, che ormai da più di vent'anni gestiamo per realizzare gli interventi che stiamo facendo?

Andando oltre, si tratta di capire la connessione e la

sempre maggiore sinergia progettuale e operativa tra il sistema di protezione internazionale (i Centri di Accoglienza Straordinari, a titolarità prefettizia, e i SAI che sono attivati dagli Enti locali con attori del Terzo Settore, che ne gestiscono operativamente gli interventi) e quello della tratta degli esseri umani, vittime di sfruttamento e grave sfruttamento.

Come correliamo questi due mondi della protezione internazionale e della tratta e sfruttamento? Molte persone accolte nel sistema di protezione internazionale, di fatto, sono attenzionate dal sistema tratta degli esseri umani, grave sfruttamento e sfruttamento, sia nell'ambito dell'emersione, sia in quello dell'identificazione. In questo ambito si innesta la collaborazione con la Commissione Territoriale Asilo: con un costante lavoro per l'identificazione di potenziali vittime di tratta, sia all'interno del sistema della protezione internazionale, sia in quello della presa in carico e delle offerte da erogare. È importante che questa sinergia, a volte occasionale ed estemporanea – non in Umbria, fortunatamente – diventi progettualità comune.

Un'ulteriore considerazione riguarda quelle forme che dovremmo attenzionare meglio, in questo scenario presente e futuro: mi riferisco alla violenza domestica di donne migranti. Il nostro progetto Free Life 4 sta lavorando da anni sul tema del cosiddetto “badantato”, molto importante.

Infine, c'è tutta la tematica dei minori stranieri non accompagnati, su cui non abbiamo né una strategia, né una qualche ipotesi di lavoro.

La nostra attenzione va posta, oggi più che mai – credo che sia questo il grande tema – sulle situazioni di gravissimo squilibrio internazionale, che si traducono in flussi mi-

gratori indicibili, pur se prevedibili; in guerre visibili (il caso dell'Ucraina, sotto i nostri occhi in questi giorni) e in quelle trentatré guerre – sono tante – volutamente invisibili, che politiche miopi o, peggio ancora, scellerate (le cosiddette conquiste dell'Iraq, della Libia o, infine, dell'Afghanistan) pongono sotto i nostri occhi tutti i giorni.

Queste situazioni destabilizzanti incidono profondamente sulla tratta di esseri umani e sullo sfruttamento delle persone: ci chiediamo, ad esempio, quale impatto avrà la fuga di donne e minori ucraini, sia in Europa che in Italia, in relazione allo sfruttamento sessuale – che abbiamo vissuto negli anni Duemila, quando avevamo molte donne ucraine e moldave in accoglienza – allo sfruttamento del “badantato” delle donne ucraine e ai matrimoni combinati.

Abbiamo ormai raggiunto, più o meno, il numero di 100.000 persone ucraine, quasi tutte donne e bambini: come influirà questo fenomeno sul tema della tratta degli esseri umani? Così come hanno influito altre situazioni, come le guerre.

Questa dimensione – che deve investire il livello politico e strategico, non soltanto quello operativo – deve cercare di declinare storie, geografie e rotte migratorie con le economie, con le cause del nonsenso degli attuali, ed anche anteriori, accadimenti, indecenti e indegni, che determinano il privare dei diritti. Sappiamo, infatti, che il pianeta della tratta degli esseri umani, del grave sfruttamento e dello sfruttamento, cambia e si modifica costantemente. Bisogna, dunque, entrare dentro questo mondo, anticipandone le possibili criticità.

Il lavoro che ci attende è di liberare, – credo – valorizzare e implementare il ruolo e la funzione degli attori sul

campo verso una dimensione da protagonisti, che vada al di là del muro, per far emergere, identificare e accogliere persone vittime di tratta; attori che non siano unicamente in grado di coglierne le fenomenologie, ma anche e soprattutto possano contribuire, all'interno di una multi-agenzia di alta qualità, a mettere al centro del lavoro una forte politica dei diritti, un'ampia strategia di inclusione e una necessaria azione di *welfare* comunitario.

Infine, per rendere possibile quanto sopra detto, occorre un Piano di azione nazionale sulla tratta, che ci permetta di avere una *road map* di programmazione ben definita; lo aspettiamo nelle prossime settimane. Per dare compimento al Piano di azione nazionale, abbiamo importanti scenari di riferimento, a partire dai fondi del Dipartimento per le Pari Opportunità, ormai costanti da un ventennio. Sulla tratta degli esseri umani si stanno incrementando nuove possibilità di intervento – a valere sia sulla programmazione del PNRR, sia sulla programmazione nazionale e comunitaria 2021-2027 – che prevedono un'importante continuità del programma FAMI, che voi conoscete, sul tema dell'immigrazione, anche con interventi specifici sulla tratta degli esseri umani e sullo sfruttamento lavorativo. Questi interventi, in una logica di pluri-fondo – come lo chiamiamo noi – e di correlazione interministeriale, necessaria e fondamentale, ci permetteranno di sviluppare azioni necessarie alle nostre strategie rispetto all'inclusione, alla formazione professionale, all'inserimento lavorativo, all'abitare e all'accesso alla rete dei servizi.

Occorre costruire davvero, a mio avviso, un sistema virtuoso tra gli attori che operano nell'ambito della tratta degli esseri umani.



*La sfida del T.U. sull'immigrazione*  
(D.Lgs. 286/1998)

di *Livia Turco*\*

Ho trovato significativo il fatto che si voglia recuperare quello che è stato fatto nel passato, il punto di partenza, perché oggi abbiamo una dimensione politica tutta incentrata sulla retorica del “per la prima volta”, cosa che abbiamo sentito molto in questi anni e che ci ha fatto molto del male.

Come mi è stato suggerito dal titolo e mi è stato sollecitato, è doveroso collocare la vicenda dell'articolo 18, che ha avuto una storia molto particolare, anche per il modo in cui è nato, all'interno dell'elaborazione della legge quadro sull'immigrazione, sia perché è un articolo di quella legge, sia perché collocarlo nel contesto significa collocarlo dentro quel tempo e avere la consapevolezza di come si sono evoluti i processi migratori nel nostro Paese.

Come sapete, l'Italia è sempre stata considerata come un Paese ad alta emigrazione. I primi flussi arrivano negli anni Settanta, sono molto informali. Poi succede una cosa, negli

\* Già Ministro delle Politiche sociali.

anni Ottanta: la crisi petrolifera sollecita i Paesi del nord Europa – che hanno sempre avuto una politica dell’immigrazione condivisa, gestita dai Governi e dalle parti sociali; una politica dell’immigrazione scelta – a decidere per un’immigrazione zero. Questo cambia la rotta dell’immigrazione: i flussi migratori non si fermano, scelgono un’altra rotta, quella del Mediterraneo, verso Paesi come Italia, Malta, Spagna, Grecia e Portogallo.

Negli anni Ottanta come arrivano gli immigrati, sia nel nostro Paese che negli altri? C’è una costante. Arrivano calamitati dal mercato del lavoro: il mercato del lavoro irregolare del sud e delle aziende manifatturiere del centro-nord, che hanno bisogno di forza lavoro, perché gli italiani non fanno più quei lavori. Questa calamita è potentissima – è un tratto fondamentale, perché il tempo ti porta a riflettere e a capire meglio – e fa sì che la crescita dei flussi migratori, in Italia, sia straordinariamente rapida: la rapidità con cui aumenta l’immigrazione, la rapidità con cui l’Italia diventa un Paese di immigrazione.

La rapidità non è soltanto questione di numeri, lo ricordo benissimo: la rapidità era di contesti umani, di quartieri, di scuole, di luoghi “difficili”, che hanno visto un cambiamento radicale dall’oggi al domani. Ad esempio, in alcuni quartieri di Torino, le persone normali si sono trovate, improvvisamente, a dover fare i conti con una popolazione cambiata, con abitudini differenti. Questa rapidità ha significato uno spaesamento culturale e umano, anche perché a questa rapidità non è corrisposta una consapevolezza, da parte delle classi dirigenti. Basti dire che l’immigrazione in Italia, per tanti anni, è stata governata dalle circolari ministeriali e da dodici sanatorie. La calamita del mercato del

lavoro non si avvale della consapevolezza, da parte delle classi dirigenti del nostro Paese; quindi, abbiamo avuto una rapidissima crescita dell'immigrazione non scelta, non voluta e di cui non si era consapevoli.

La Legge Martelli nasce a seguito dell'assassinio di Jerry Masslo, a Villa Literno, un fatto drammatico: nasce su quell'onda.

Pensate che nel 1992, mentre l'Italia aveva subito questo cambiamento di fatto, che sconvolgeva la vita delle persone, il Parlamento votava una riforma della cittadinanza basata pesantemente sullo *ius sanguinis*. Negli anni Ottanta c'è "la calamita" e nel 1992 facciamo questa legge sulla cittadinanza, mentre persino la Germania, pur avendo una visione da *ius sanguinis*, faceva ben altri cambiamenti. Questo dimostra l'inconsapevolezza, da parte delle classi dirigenti, sul tema dell'immigrazione. Non intendo solo la politica, ma anche le forze imprenditoriali e sociali. Forse i più consapevoli erano la Chiesa e un certo volontariato, che quel mondo lo conoscevano.

È evidente che questo spiazzamento umano e culturale – ricordo sempre il quartiere San Salvario di Torino, poi diventato laboratorio di buone politiche di integrazione – generò quel sentimento di paura e quelli che furono chiamati "gli imprenditori della paura": per la Lega Nord il tema del "no agli immigrati" diventa un elemento di battaglia e di identità politica.

Nel frattempo, i flussi migratori arrivavano, non soltanto perché calamitati dal mercato del lavoro, ma per l'emergenza nei Balcani e soprattutto per la vicenda dell'Albania, che portò nel nostro Paese frotte di immigrati, come ricorderete. In questo contesto, nel 1996, il Governo dell'Ulivo affronta

il tema dell'immigrazione. Mi sembra giusto, prima di parlare delle riforme, definire il contesto, perché aiuta a capire.

Cosa è stato importante, col passare degli anni – il tempo, grande scultore – di quella scelta, che è stata alla base della Legge 40 e del Decreto legislativo 286 e che mi sento di valorizzare con grande forza?

Il Governo aveva di fronte a sé l'opzione di riconvertire il cosiddetto Decreto Dini, reiterato per dieci volte perché, da una parte, il centrodestra sosteneva che bisognava inasprire le espulsioni; dall'altra, Rifondazione Comunista non voleva nessuna espulsione, solo sanatorie. Non si riusciva mai a convertire quel decreto, quindi ci trovammo di fronte alla scelta di convertire il Decreto Dini.

Il Dipartimento degli Affari sociali del Ministero della Solidarietà sociale aveva anticipato le scelte del Governo – avevamo una nostra particolare sensibilità sul tema – promuovendo nell'autunno del 1996, proprio agli inizi della legislatura, un convegno a Torino dal titolo: “Non più stranieri, ma nuovi cittadini”. Fu un convegno molto indicativo dell'Italia di allora: al palazzo del Lingotto di Torino avevamo convocato tutto il mondo della solidarietà, i Sindaci, gli amministratori locali e le associazioni di volontariato per ragionare di una legge quadro su immigrazione, cittadinanza, diritto di voto, eccetera. Il Lingotto è nel quartiere San Salvario, storicamente di sinistra, dove, contemporaneamente alla nostra discussione e a quell'Italia della solidarietà, che parlava di diritto di voto, cittadinanza eccetera, si organizzavano le ronde contro gli immigrati. Avemmo la rappresentazione delle due Italie.

Ebbene, credo che sia stato un grande merito – si spiega così la Legge 40 – del Governo dell'Ulivo, a partire dal suo

Presidente del Consiglio, dire: “Basta con l’emergenza”. Ricordo le parole pronunciate in Consiglio dei ministri che, con gli anni, assumono grande importanza: “Basta con l’emergenza. L’immigrazione è un fatto strutturale, di lungo periodo, che cambia e cambierà la nostra società, quindi dobbiamo governare questo fenomeno”. Basta con l’emergenza, nessuna conversione del Decreto Dini, salviamo gli effetti della sanatoria e lavoriamo per una nuova legge quadro sull’immigrazione.

Fu costituita la Commissione e, altra scelta importante, il Presidente del Consiglio volle che il coordinamento di quella Commissione non fosse in capo al Ministero degli Interni, ma alla Presidenza del Consiglio, con la delega al Ministro della Solidarietà sociale. Fu una scelta importante, ripensandola nel tempo; non era affatto scontata, anzi, era molto controcorrente, perché avevamo i Balcani in fiamme e i flussi continui che arrivavano dall’Albania. Eravamo veramente in emergenza, però ci fu la lucidità e la lungimiranza di dire: “Basta con l’emergenza”.

Questa è la cosa fondamentale che fu alla base di quella legge. Si può discutere se un articolo piace o non piace, ma alla base di quell’impianto ci fu questa scelta: pensare a una legge quadro sull’immigrazione che avesse alcuni punti fermi, per esempio rendere praticabile e conveniente l’ingresso regolare per lavoro. Sottolineo le parole “praticabile” e “conveniente” perché questa, purtroppo, è la sfida che abbiamo di fronte. Credo che tanti fenomeni, come quello dello sfruttamento e della tratta, presuppongano, *ex ante*, il fatto di avere un governo dell’immigrazione che renda praticabile e conveniente l’ingresso per lavoro, altrimenti non si combatteranno mai i fenomeni di sfruttamento.

Di qui lo strumento dello sponsor e della ricerca di lavoro, così come la necessità di avere misure efficaci per il contrasto dell'immigrazione clandestina e di dotarsi di norme per la promozione dei diritti e doveri degli immigrati e per la costruzione della società della convivenza.

La parte sull'integrazione è rimasta; nonostante le cancellazioni e i peggioramenti, sono intervenute sentenze della Corte costituzionale a ripristinare alcune norme. Per fortuna, ci sono state delle battaglie: penso ai medici che reagirono di fronte alla norma Berlusconi-Maroni, la quale diceva che i "medici spia" dovevano denunciare gli immigrati irregolari. Ci fu una reazione completa, totale, dei medici italiani, in nome del loro codice deontologico.

Paradossalmente, questa parte è sopravvissuta, anche perché ci sono stati gli interventi della Corte costituzionale. Penso al diritto alla salute: noi avevamo previsto che il diritto alla salute, il diritto all'istruzione e la tutela della maternità prescindessero dalla regolarità del permesso di soggiorno. Nella legge c'era questo impianto delle politiche di integrazione e di convivenza: prevedere i diritti che attengono alla dignità della persona, a prescindere dalla sua regolarità, e i diritti connessi alla permanenza sul territorio.

All'interno di questo c'è l'articolo 18, che si colloca nel contesto, ma ha anche una sua peculiarità: si colloca in quel contesto perché è chiaro che, con arrivi così consistenti e massicci flussi migratori, noi ritrovammo, nel panorama cambiato dell'Italia, lunghe file di donne nigeriane prostitute. Questo ingenerò un conflitto fortissimo: i Sindaci, di centrodestra e di centrosinistra, erano tutti animati nel dire: "Fermiamo l'immigrazione e apriamo le case chiuse", perché si pensava che il tema fosse normare la prostituzione.

Fu fondamentale convocare un tavolo e lo dico per far capire come nascono le norme: non nascono solo dall'intelligenza o dalla lungimiranza del legislatore, ma nascono dalla capacità di ascolto dei processi reali, e questo è stato proprio un caso emblematico. Mettemmo attorno a quel tavolo tutto il mondo che faceva il lavoro di strada: On The Road, Giovanni XXIII, il Gruppo Abele, l'USMI, il Comitato per i Diritti Civili delle prostitute. Si trattava di un mondo variegato, al quale chiesi cosa stesse succedendo. Tutti loro, in modo inequivoco, pur con storie e prassi diversissime, dissero: "Siamo di fronte a un fenomeno assolutamente inedito, che va conosciuto. Non c'entra nulla con la prostituzione e il dibattito che si sta facendo, perché ha alla base forme di pesante e inedito sfruttamento e riduzione in stato di schiavitù. Quindi", mi dissero, "studiate questo fenomeno".

Ci avvallemmo di un'importante relazione sul tema della tratta, fatta al Parlamento Europeo da un'esponente della Democrazia Cristiana, Paola Colombo Svevo, che ci diede un grande contributo.

Un'altra domanda che posi fu: come se ne esce? Cosa facciamo? Dissero tutti: "Bisogna creare un sistema che stacchi queste donne, che sono venute in Italia pensando di trovare lavoro, dai loro trafficanti". Di qui nacque quell'articolo sul permesso di soggiorno di protezione sociale, che dava la possibilità, nella versione originale, a persone che vivevano situazioni di grave pericolo, senza che necessariamente avessero denunciato o denunciassero – questo venne aggiunto successivamente – di avere protezione.

Fu una misura che non fu facile da far capire e accettare sia al Ministero degli Interni che al Ministero di Grazia e Giustizia; comportò un lavoro di grande formazione e l'at-