

PRESENTAZIONE

Il traffico di esseri umani finalizzato a forme di grave sfruttamento sessuale e lavorativo è un turpe mercato che coinvolge donne e bambini, alimenta stati di vulnerabilità e lede profondamente i diritti della persona. È un turpe mercato anche perché fa leva sulla debolezza sociale ed economica di alcune componenti femminili, che aspirano a trovare migliori condizioni di vita e di lavoro nel nostro Paese.

Il traffico di esseri umani e le forme contemporanee di schiavitù - perché di questo stiamo parlando - hanno assunto negli ultimi dieci/quindici anni una rilevanza numerica e una visibilità sociale di particolare gravità non solo in Italia ma anche in altri paesi dell'Unione europea e oltre i confini della stessa.

Secondo le stime degli organismi internazionali, le persone coinvolte nella tratta superano i 2,45 milioni in tutto il mondo, per lo più donne e bambini. La maggior parte sono vittime del traffico per sfruttamento sessuale (43%) o economico (32%). Secondo il rapporto del gruppo di esperti nominato dalla Commissione europea, ogni anno un milione di persone è vittima del traffico di esseri umani: l'80% delle vittime sono donne e bambini, il 70% dei casi ha come scopo lo sfruttamento sessuale.

Il traffico degli esseri umani è gestito in prevalenza da organizzazioni criminali che operano a livello transnazionale e in tutte quelle aree geografiche che bisogna attraversare - partendo dal paese di origine delle vittime o delle potenziali vittime - per arrivare in Italia.

La criminalità organizzata si configura, difatti, come l'unica "impresa" in grado di garantire una serie di servizi finalizzati al reclutamento, allo spostamento e all'attraversamento delle frontiere, in particolare di quelle persone che intendono lasciare comunque il loro paese per emigrare in un altro anche in maniera irregolare. Il traffico di esseri umani costituisce, quindi, una delle maggiori fonti di guadagno illecito del crimine organizzato: i profitti che ne derivano vengono calcolati nell'ordine di oltre 35 miliardi di dollari, terzi solo dopo armi e stupefacenti.

Con il traffico di questi nuovi schiavi la criminalità organizzata non solo si arricchisce, ma produce minacce e conflitti con la popolazione autoctona e con le istituzioni nazionali e locali. Il fenomeno, dunque, si caratterizza per una sua spiccata complessità. E questo rende il compito delle istituzioni particolarmente difficile, poiché le dimensioni da governare sono molteplici e necessariamente integrate.

La mercificazione degli esseri umani prolifera nella clandestinità e quindi spesso in relazione con le politiche migratorie restrittive, la prostituzione, l'abuso dei minori e la deregolamentazione del mercato del lavoro. Tuttavia la tratta degli esseri umani non può e non deve essere confusa con l'immigrazione clandestina, con la prostituzione, con il lavoro nero, o con la pedofilia. Ovviamente non si può ignorare che i trafficanti di nuovi schiavi approfittano della vulnerabilità dei migranti irregolari. Questo impone particolare attenzione ai fenomeni migratori.

Viviamo in società complicate, complesse, interdipendenti, che ci obbligano a confrontarci con forme nuove di disuguaglianze e povertà, ma che, al tempo stesso, devono offrire nuove opportunità di libertà e responsabilità per molti e per molte. I grandi flussi migratori sono uno dei prodotti di un cambiamento che investe in pieno l'Europa e l'Italia. L'impegno, dunque, al quale siamo tutti chiamati è ricercare e costruire regole e modalità di una convivenza matura e reciprocamente responsabile. Per questo, parlare del grande tema dei diritti e delle pari opportunità per intere moltitudini in Europa e ovunque nel mondo vuol dire ricollocare il tema dei migranti e delle migranti nel cuore di quello, cruciale, di una contaminazione vissuta non già come smarrimento e perdita della propria identità, ma come chance di convivenza libera, responsabile e pacifica e al contempo come condizione di sicurezza, dignità e benessere di tutti.

Ciò significa, per me, per la Ministra che ha mandato alla promozione e alla tutela dei diritti oltre alle pari opportunità e al contrasto a tutte le forme di discriminazione, assumere una bussola, quella dei diritti umani, come condizione per un'etica pubblica da costruire insieme e regole condivise da rispettare tutti, e allo stesso tempo assumere come priorità il tema della sicurezza di tutti. Il rispetto delle leggi, della legalità e della libertà di ognuno è oggi la condizione essenziale per la dignità di ogni persona, per una strategia di inclusione e di dialogo tra le differenze e per la sicurezza dell'intera comunità.

Non si può, difatti, pensare a un piano per la sicurezza di uno Stato che non tenga conto come priorità della sicurezza delle donne e delle persone vittime di tratta per sfruttamento sessuale e lavorativo ed altre forme di schiavitù (come l'accattonaggio, il traffico di organi). E' questa la premessa per società nelle quali sia concretamente garantito il rispetto dei diritti fondamentali di ciascuno - uomo o donna - qualunque ne sia l'etnia, la religione, l'età, il grado di abilità o l'orientamento sessuale. Il punto importante, è far crescere la consapevolezza di come i diritti umani debbano essere sempre di più obiettivo delle politiche locali, nazionali, europee e mondiali. Senza dimenticare la prospettiva della con-

dizione femminile nell'epoca globale e che si evidenzia anche nel traffico di esseri umani.

Se è vero, infatti, che a milioni di persone è precluso il godimento dei più elementari diritti, è altrettanto vero che quando vittime di discriminazione sono le donne, che subiscono molto di più la violazione della propria dignità, esse diventano il simbolo delle grandi ingiustizie e delle grandi offese ai diritti umani mondiali. Questo è il contesto nel quale vorrei si collocasse il tema della tratta, senza di che non riusciremo, io temo, a contrastare le "discriminazioni multiple", che fanno delle donne le più escluse tra gli esclusi, le più analfabete tra gli analfabeti, le più povere tra i poveri, le più malate tra i malati. Le donne migranti sono da sempre le più esposte alle forme più abiette di sfruttamento dei nuovi "mercanti di schiavi", proprio in considerazione del loro alto grado di vulnerabilità. Questa verità è lo specchio di ineguaglianze millenarie che per diffusione, radicamento, universalità, portano a individuare nella battaglia per la dignità, la libertà e la sicurezza delle donne la condizione per la dignità e il benessere di tutti, nella consapevolezza che proprio sul corpo delle donne si consuma oggi lo scontro più irriducibile tra opposti fondamentalismi.

Ciò ci porta a riflettere su una grave carenza da colmare: nel nostro Paese è mancato fino ad oggi un approccio alle politiche in tema di immigrazione che prendesse sistematicamente e pienamente in considerazione la prospettiva di genere, con la conseguenza che, spesso, sono stati programmati e realizzati interventi - anche di carattere normativo importante - insufficienti, settoriali e frammentari. Della peculiarità di genere si deve invece tenere conto in tutte le fasi di realizzazione di politiche ad essa indirizzate, nella fase cioè della loro progettazione, dell'elaborazione, dell'attuazione e del successivo monitoraggio.

Questo è l'asse attorno al quale il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità ha cercato di promuovere interventi per la tutela e l'integrazione delle donne migranti, per la sicurezza e la libertà di tutti e di tutte. È in questo ambito fondamentale che si collocano, tra i compiti istituzionali di maggior rilevanza, gli interventi del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità relativi ad azioni preventive e di protezione sociale delle vittime della tratta degli esseri umani e di contrasto al fenomeno della tratta stessa. In questo settore, difatti, il Dipartimento delegato al coordinamento degli interventi di protezione sociale per le vittime di tratta (ex art. 18 del T.U. 286/98 ed ora anche quelli dell'art. 13 della legge n. 228/03) ha posto in essere numerose misure per favorire la tutela e l'integrazione dei migranti con il contrasto al fenomeno della tratta, fenomeno che, come ho già detto, vede coinvolte in maniera prevalente giovani donne e bambine straniere.

Il Dipartimento, presso cui opera la Commissione interministeriale per il sostegno delle vittime della tratta, violenza e grave sfruttamento ha attivato, difatti, specifici programmi finalizzati a consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza, partecipare ad un percorso di assistenza e di integrazione sociale ed ottenere il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno per finalità umanitarie "di assistenza e di integrazione sociale", non condizionato dunque dalla volontà della vittima di collaborare con l'autorità giudiziaria o di polizia.

Qui c'è un punto - culturale prima che giuridico - che considero decisivo: la protezione dei diritti della persona è un dovere ed è incondizionata. Con l'art. 18 del TU sull'immigrazione è stato invertito il tradizionale piano prospettico basato sul meccanismo premiale condizionato alla collaborazione giudiziale della vittima; ponendo come fulcro della norma la tutela della vittima - lesa nei suoi diritti fondamentali - non solo si è garantito un principio di civiltà giuridica, coerente con le direttive internazionali, ma è stato possibile ottene-

re anche grande supporto all'attività repressiva, atteso che la vittima, beneficiaria di assistenza e supporto, riconquista un rapporto di fiducia non solo con le associazioni ma anche con le istituzioni preposte al contrasto. Non è senza legittimo orgoglio che posso affermare che la legislazione italiana in materia è tra le più avanzate nel panorama internazionale e che la convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa del maggio 2005 - la cui ratifica ho sollecitato - nella sostanza prende a modello il nostro sistema normativo fondato sulla protezione incondizionata della vittima e su un approccio integrato al fenomeno.

In tale ottica è opportuno ricordare che dal 2000 al 2006 il Dipartimento ha cofinanziato con gli Enti locali 448 programmi che hanno interessato l'intero territorio nazionale approvati dalla Commissione interministeriale ex art. 18 TU immigrazione. Nel periodo tra marzo 2000 e aprile-maggio 2006, 45.016 persone hanno ricevuto una prima assistenza. Non tutte hanno avuto la possibilità, o hanno scelto, di aderire ai programmi di protezione sociale, ma tutte hanno ricevuto, in ogni caso, un primo aiuto consistente per lo più in "accompagnamenti assistiti" presso strutture sanitarie, o hanno usufruito di consulenza legale e/o psicologica. Il numero di persone protette e assistite attraverso il Dipartimento è stato di 11.541, di cui 748 minori. All'interno dei programmi realizzati, sono stati attivati 13.674 percorsi di formazione professionale e scolastica anche attraverso l'erogazione di borse lavoro.

A partire dal giugno 2006 la Commissione interministeriale è stata da me rinnovata nella composizione e nei compiti. Ne ho affidato la responsabilità alla dottoressa Silvia Della Monica, che come magistrato si è occupata del contrasto alla criminalità organizzata e che oggi, come capo del Dipartimento per i diritti e pari opportunità, opera in stretta sintonia e collaborazione con me.

La Commissione ha, quindi, esteso i suoi programmi di protezione sociale anche alle vittime di gravi forme di sfruttamento lavorativo, rafforzando al contempo quelle inerenti allo sfruttamento sessuale. Ciò ha determinato un evidente salto di qualità e un impegno non indifferente sull'intera attività dipartimentale, sul presupposto che le forme di grave sfruttamento vanno contrastate a tutto campo, a prescindere cioè dal settore e dall'ambito dove trovano maggior possibilità di sviluppo. Questa estensione del campo di interventi si è concretizzato con il co-finanziamento con gli Enti locali di circa 70 progetti distribuiti su tutto il territorio nazionale, coinvolgendo circa 200 organizzazioni (Enti locali e Organizzazioni non governative) e circa 600 operatori sociali che a vario titolo sono impegnati nei servizi di protezione sociale. Contemporaneamente il Dipartimento ha potenziato il numero verde 800.290.290 di ausilio alle vittime della tratta, estendendone la sfera di azione a sostegno delle vittime di tutte le forme di sfruttamento connesse alla tratta degli esseri umani, lavorando in sinergia con gli Enti locali e i servizi sia del pubblico che del privato sociale. Il servizio si avvale di 14 punti locali dislocati in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi i progetti di protezione sociale, realizzando in tal modo l'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime di tratta. I titolari delle postazioni locali del numero verde sono gli Enti locali; questi ultimi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori e mediatori culturali appositamente formati anche attraverso corsi di aggiornamento svolti presso il Dipartimento. Una grande importanza è stata riservata dal Dipartimento alle campagne di sensibilizzazione, informazione e comunicazione per favorire nel paese la diffusione della cultura del rispetto della inviolabilità e della integrità del corpo umano. Il 18 luglio 2007 sono state presentate dal Dipartimento, con l'Aiccre, con il progetto europeo "Equal Tratta No", con il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, la Federazione

nazionale della stampa italiana le linee guida sull'informazione in tema di traffico di esseri umani, frutto di un patto tra media e istituzioni per una informazione corretta e documentata, lontana da sensazionalismi facili e logori stereotipi, in grado di spiegare e di far capire cos'è il fenomeno della tratta degli esseri umani e come riconoscerlo, chi sono le vittime, quali le cause. I media hanno infatti il delicato compito di informare e raccontare le violazioni che donne, uomini, bambini subiscono ogni giorno, vittime di un fenomeno che assume proporzioni sempre più preoccupanti, evitando di alimentare pregiudizi che si traducono spesso in ulteriore emarginazione delle vittime stesse.

Il servizio numero verde, le campagne di sensibilizzazione, le linee guida sull'informazione sono interventi necessari affinché le vittime siano adeguatamente informate sulle opportunità esistenti per sottrarsi dai circuiti criminali di sfruttamento e contestualmente per fare crescere - quale azione di prevenzione generale - la consapevolezza nei cittadini della gravità del fenomeno e pertanto poter svolgere anche una azione dissuasiva della domanda di prestazioni sessuali e lavorative coercitivamente offerte dalle persone trafficate.

Nel dicembre 2006 si è posto il problema della possibile perdita di efficacia del vigente articolo 18 TU immigrazione con l'allargamento dell'Unione europea alla Romania e Bulgaria dal 1° gennaio 2007, specie tenendo conto dell'elevata percentuale di vittime ammesse a programmi di protezione sociale provenienti da tali paesi (oltre il 30% degli stranieri ammessi ai programmi provenienti dalla Romania).

Il Dipartimento d'intesa con rappresentanti degli Enti locali, delle associazioni e degli enti che si occupano di protezione sociale delle vittime, magistrati delle Procure ordinarie e distrettuali e della Procura Nazionale antimafia ha predisposto una misura urgente, che ho presentato al Consiglio dei ministri per l'approvazione con decreto legge. La norma in questione (l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 300 del 28 dicembre 2006) è stata poi convertita in legge nel febbraio 2007 e rende possibile allargare l'accesso ai programmi di protezione sociale ai cittadini dell'Unione europea e a tutte le persone sfruttate e private della propria libertà personale. È evidente, peraltro, che in tal modo aumentano gli impegni sia per il Dipartimento e per gli altri attori istituzionali e sociali, a vario titolo coinvolti, in sede centrale e locale nel contrasto al fenomeno della tratta e nella tutela delle vittime.

Anche per questo ho ritenuto opportuno nel marzo 2007 ricostituire presso il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, che ha il compito del coordinamento degli interventi, il Comitato di coordinamento dell'azione governativa contro la tratta di esseri umani, affidandone la presidenza al Capo del Dipartimento per una impostazione organica e coerente con l'azione della Commissione e per lo sviluppo delle più ampie sinergie. Il tavolo sarà articolato in sottogruppi di lavoro in grado di affrontare le varie forme del fenomeno (sfruttamento sessuale, sfruttamento lavorativo, cooperazione con i Paesi di provenienza delle vittime, tratta dei minori) e dovrà contribuire alla realizzazione del piano nazionale contro la tratta degli esseri umani, fondato sul presupposto che per affrontare efficacemente tale fenomeno, anche dal punto di vista della repressione e della prevenzione generale, occorre un approccio integrato centrato sul rispetto dei diritti umani e sociali. Ho avuto l'onore di rappresentare il nostro Paese alla 51a sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dedicata alla difesa dei diritti umani fondamentali e alla promozione delle pari opportunità delle donne. In quella sede ho già annunciato tra le iniziative che con il nuovo corso del Dipartimento ho inteso adottare la realizzazione di un piano nazionale contro la tratta.

In questo contesto non posso, pertanto, che esprimere il mio convinto apprezzamento al progetto "Vie di uscita", che - con il partenariato del Dipartimento - coinvolge le regioni: Piemonte, Toscana, Campania, Lazio, Sardegna e Valle d'Aosta e punta sulla formazione e l'inserimento in programmi di protezione sociale con lo scopo di agevolare l'ingresso nel mondo socio lavorativo delle donne vittime della tratta.

È necessario avviare politiche sempre più integrate che vadano dalla riduzione del danno, alle politiche abitative, alla formazione scolastica e lavorativa, al microcredito, ad accordi con il mondo delle imprese. Negli ultimi anni abbiamo riscontrato un aumento di inserimenti lavorativi verso settori, quali il commercio, la ristorazione, l'artigianato, l'industria e in parte il turismo. Questo è stato possibile grazie al lavoro svolto dalle Regioni, dai Comuni e dalle Province, dalle associazioni che in questi anni hanno sviluppato, in alcuni casi, un'ottima metodologia d'inclusione socio-lavorativa che prevede corsi di alfabetizzazione, laboratori motivazionali e stage in impresa.

Il lavoro da fare su questo versante è ancora tanto e complesso, ma credo che rendendo più costante la collaborazione tra il Dipartimento e le altre istituzioni centrali, le Regioni, le Province e i Comuni più esposti a questo fenomeno - come abbiamo realizzato con "Vie di uscita"-, possiamo costruire un fronte ancora maggiore per contrastarlo. Considero, infatti, il mio impegno in questa direzione prioritario e particolarmente decisivo per contribuire a far regredire e progressivamente - come tutti ci auguriamo - sconfiggere questo turpe fenomeno.