

TRATTA E ASILO

AMBITI DI CONNESSIONE

Fenomeno e nodi

1. Nella gestione delle accoglienze dei profughi, c'è stato un problema di attenzione verso l'individuazione della vittima di tratta, a vari livelli e nelle varie fasi di pur risibile "individuazione" della stessa. Sarebbe stata necessaria anche un'azione capillare di informazione e formazione sul tema specifico, a diversi livelli: dalle forze dell'ordine, alle Commissioni territoriali, alle Questure, ai responsabili delle strutture di accoglienza, agli operatori coinvolti nei vari progetti, ecc.
2. Le vittime di tratta confluiscono spesso nei percorsi dei richiedenti asilo perché gli sfruttatori indicano loro di seguire questa procedura, in modo da poter avere una ricevuta che, esibita in caso di controllo, permetta loro di non essere mandate in un CIE. Questa modalità è coercitiva e non può essere valutata come strumentale. La vittima di tratta è sempre in una situazione di estrema debolezza. La situazione di illegalità di cui è permeata per tanto tempo incide molto sul suo percorso e sulla sua vulnerabilità, così come il forte legame con chi l'ha introdotta allo sfruttamento (a volte parente, amico/a o vicino/a di casa). Non solo. La richiesta di asilo, che fa sentire le vittime di tratta "al sicuro" rispetto ai controlli delle forze di polizia, le induce meno a chiedere aiuto ai servizi preposti. Da tenere presente, inoltre, è che la loro presenza nei circuiti di accoglienza per richiedenti asilo (siano essi donne, uomini o minori) può essere pericolosa, perché negli stessi centri per richiedenti asilo si trovano (ad esempio camuffati da finti mariti/compagni) gli sfruttatori e/o le madame (finte amiche) per le donne nigeriane. In questi casi le persone non possono esporsi, denunciare e/o chiedere aiuto. Un altro motivo che le fa rimanere in una situazione di vulnerabilità e sfruttamento è la scarsa applicazione del percorso sociale senza denuncia (art. 18), previsto proprio per coloro che sono, di fatto, ostacolati nella scelta del percorso con denuncia per vari motivi. La difficoltà di accesso a tale percorso le porta, di fatto, alla richiesta di asilo in quanto opzione più accessibile.
3. I percorsi di protezione delle vittime di tratta e dell'asilo non sono antagonisti né paralleli. Sempre più invece sono percorsi giuridicamente sovrapponibili. La vittima di tratta può rientrare a pieno titolo nella protezione internazionale sulla base dell'art. 4 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) e ai sensi della Convenzione di Ginevra (ONU 1951): infatti la donna nigeriana che non ha pagato il debito e rischia di essere rinvia in Nigeria, corre il rischio di subire un danno grave, consistente in trattamenti degradanti e inumani nel suo Paese di origine. Questa eventualità giustifica il rilascio di una protezione umanitaria.
Si tratta allora di prevedere, nell'ambito della Commissione asilo, un'analisi competente che colga gli aspetti che si riferiscono ora all'una ora all'altra fattispecie e di far scegliere la persona in quale dei due ambiti essere inserita
4. Le associazioni e gli enti titolati a lavorare con le vittime di tratta (iscritti alla II sezione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso il ministero del Lavoro) non sono stati coinvolti in alcun modo in fase preventiva per collaborare nella gestione delle vittime di tratta che potevano trovarsi a seguire, volontariamente e in modo coercitivo, l'iter del richiedente protezione internazionale. Così come non erano presenti, nelle fasi che hanno visto l'ideazione degli

interventi per la gestione dei flussi, i rappresentati dei Ministeri preposti a gestire l'art. 13 (legge 228 del 2003) e l'articolo 18 (Testo Unico Immigrazione) in materia di vittime di tratta. Questa assenza di rappresentanza e la conseguente mancanza di attenzione verso di loro le ha fatte "dimenticare" e "non vedere" in tutte le sedi, istituzionali e non. Questo operato - vale a dire l'assenza di interventi per le vittime e contro trafficanti e sfruttatori - ha fatto sì che quest'ultimi di fatto hanno quasi "beneficiato" dei vantaggi del sistema approntato per l'accoglienza dei profughi dalla Libia. Il problema è rimasto in carico alle strutture di accoglienza e ai loro operatori, spesso privi di strumenti e della preparazione necessaria per saper gestire il fenomeno.

5. La proliferazione dei circuiti di sfruttamento (in particolare delle donne, ma non solo) all'interno dei circuiti di protezione internazionale, oltre a renderle più fragili, più controllate e meno disponibili, ha messo in evidenza questioni delicate anche in termini di coordinamento con le forze di polizia, con le Questure e con la Magistratura che deve essere preparata, di volta in volta, a intervenire, applicando gli strumenti più adeguati che, è stato detto al seminario, sono sotto utilizzati come l'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione per le vittime di tratta sia per sfruttamento sessuale, che per sfruttamento sui luoghi di lavoro, nonché la concessione del permesso per motivi umanitari, il ritorno assistito, ecc.
6. La psicoterapeuta intervenuta al Seminario, la dottoressa Cristina Caizzi*, del Progetto Ferite Invisibili della Caritas diocesana di Roma, ha fornito una serie di elementi utili nell'individuazione delle vittime di tratta, elementi da far emergere nei vari colloqui, anche volti al perfezionamento dell'iter di rilascio del permesso di soggiorno alla vittima. La relazione della dottoressa Caizzi* fa emergere alcuni elementi, come i "vuoti di memoria", le difficoltà a ricostruire eventi pregressi ecc., che vanno interpretati come elementi che confermano il trauma subito e una situazione ancora attuale di forte sofferenza. Interpretazione, questa, che non sempre viene condivisa e compresa dalla Magistratura e dalle forze di polizia.
7. Sul fronte dell'accoglienza è emerso che il sistema di accoglienza attivato e in particolare quello facente capo alla Protezione civile, nel corso dell'emergenza Nord Africa, non ha previamente considerato tutte le situazioni/condizioni personali degli accolti, e dunque neppure la peculiare posizione di una vittima di tratta che, una volta individuata, avrebbe dovuto essere avviata e inserita nel circuito specifico dei servizi di cui ai progetti ex articolo 18 del Testo Unico e ex art. 13 L. 228/2003 e non nel circuito "generico" dei richiedenti asilo in cui, invece, ha continuato ad essere, esponendola seriamente al rischio sfruttamento.
8. In tutto ciò è emersa forte l'assenza di una referenza chiara di chi si occupa delle vittime di tratta a livello nazionale, elemento su cui il Governo sarebbe opportuno che si esprima al più presto sia per attivare le azioni di aiuto e di individuazione delle vittime che per ciò che concerne le azioni di contrasto ai trafficanti di esseri umani. Elementi, gli uni e gli altri, strettamente interconnessi e interdipendenti.
9. Fra le persone giunte in seguito all'emergenza nord Africa vi sono stati poi numerosi minori, la cui presa in carico è stata delegata dalla Protezione Civile Nazionale al ministero del Lavoro - Direzione generale sull'immigrazione. Molti di essi sono stati collocati nelle comunità di accoglienza per minori presenti sul territorio nazionale, ma queste non colmano

* Relazione allegata al documento conclusivo del seminario come "supporto tecnico" per chi lavora, a diverso titolo, sul tema.

il fabbisogno di posti. Il Ministero ha altresì individuato e allestito delle “strutture ponte”, per rispondere all’esigenza della loro sistemazione e della presa in carico temporanea, in vista di un graduale inserimento delle comunità accreditate.

L’esperienza ha avuto luci ed ombre: le comunità per minori già esistenti spesso non avevano esperienza nella gestione delle problematiche dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto sotto il profilo dell’orientamento giuridico, per cui è capitato che questi non siano stati seguiti appropriatamente nell’iter di richiesta del permesso di soggiorno per minore età e siano poi rimasti, al compimento dei 18 anni, privi della possibilità di farlo, ricorrendo all’unica altra via ancora praticabile, ovvero la richiesta di protezione internazionale.

E’ anche capitato, nella gestione dell’emergenza 2011, che le strutture ponte, nate e allestite velocemente, siano state in grado di rispondere adeguatamente alle aspettative, soprattutto se gestite da personale che aveva già - o che ha voluto impegnarsi seriamente ad acquisire - una solida esperienza sull’argomento.

Rimane tuttora l’annoso problema dell’accertamento dell’età, non risolto neppure con l’adozione di un Protocollo su “Determinazione dell’età nei minori non accompagnati” emesso nel giugno 2009 dal ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e trasmesso al ministero dell’Interno, come esito del lavoro di analisi svolto da un gruppo tecnico di lavoro che comprendeva professionisti esperti ed attori rilevanti, tra i quali radiologi, psicologi, pediatri, forze di polizia, ministero della Giustizia. Si segnala, a tal riguardo, l’analisi svolta da Save the Children Italia sul Protocollo e le diverse proposte migliorative dello stesso contenute nello studio della predetta organizzazione (per approfondimenti: <http://legale.savethechildren.it/Documento-di-analisi-del>).

10. L’accesso ai servizi sanitari, per richiedenti asilo e vittime di tratta, è difficile e difforme sul territorio nazionale. Tra il 2008 e 2009, in seguito a proposte paventate di intervenire a livello legislativo per intercettare e segnalare le persone irregolari sul territorio sono diminuiti gli accessi ai servizi socio-sanitari perché le persone temono di essere denunciate e rimandate in patria. Da allora, nonostante gli sforzi per ricreare un clima di fiducia, costantemente vanificato da dichiarazioni ed atteggiamenti politici poco accoglienti, il gap nell’accessibilità permane, pur con minore gravità.

Inoltre, il codice STP per l’accesso alle cure mediche per gli stranieri temporaneamente presenti è applicato, a livello nazionale, a macchia di leopardo. L’art. 35, comma 3 Testo Unico Immigrazione prevede che *“agli stranieri non in regola con le norme relative all’ingresso e al soggiorno sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva”*.

Tuttavia, per quanto riguarda le modalità di erogazione dell’assistenza sanitaria di base, il DPR n. 394/99 di attuazione del Testo Unico Immigrazione, delega alle Regioni italiane l’organizzazione dei servizi sanitari, ovvero la definizione di chi deve fornire l’assistenza sanitaria di base. Ad oggi non tutte le Regioni hanno emanato indicazioni alle proprie ASL per l’organizzazione dell’assistenza sanitaria agli STP secondo quanto previsto da DPR 394/1999 e sono solo quattro le Regioni (Umbria, Puglia, ed esclusivamente per i minori Friuli Venezia Giulia e Molise) e una Provincia Autonoma (P.A. di Trento) a prevedere, seppur in modo diversificato, il medico di medicina generale e/o il pediatra di libera scelta. Per la possibilità di accesso ai servizi sanitari di cittadini comunitari in condizione di

fragilità sociale attraverso il codice ENI, la situazione è ancora più frammentata e disomogenea*.

Il difficile accesso ai servizi si scontra con un'allarmante situazione sanitaria: oggi che la crisi incombe anche sul mercato del sesso, le vittime dello sfruttamento sessuale tendono ad accettare maggiormente rapporti non protetti (pagati tre volte tanto la tariffa base) e, di conseguenza, ad ammalarsi (e far ammalare) di più. Molte donne vanno ad abortire all'estero, in ambulatori clandestini, se sono stati superati i tre mesi entro cui, per la legge italiana, si può fare l'interruzione volontaria di gravidanza.

Per quanto riguarda le situazioni di sfruttamento sui luoghi di lavoro, vige la totale assenza di osservazione delle norme di igiene e di sicurezza. Le vittime vivono in situazioni inumane: ammassate, ammalate e molte di loro presentano forti forme di disagio psichico/psichiatrico. Sempre più persone, non solo dell'Est Europa, ma anche del Sud America, dell'Asia meridionale e dell'Africa, abusano di alcool e di altre sostanze.

Rispetto ai richiedenti asilo si evidenzia la restrittiva interpretazione del termine "disoccupato" nel decreto legislativo n. 297/2007. Tale norma riconosce "disoccupata" solo la persona che ha perso il lavoro e non chi non ha mai avuto accesso ad una attività lavorativa. Ne consegue il fatto che molte persone rifugiate o titolari di protezione internazionale non possano beneficiare dell'esenzione sanitaria.

11. Di fronte a una legislazione che non favorisce l'entrata regolare nel Paese, né la regolarizzazione di chi è già presente ma irregolare, la richiesta di asilo rappresenta l'unica possibilità (momentanea e incerta) che molte persone intravedono per stare sul territorio nazionale (in attesa dell'esame della domanda) senza paura di essere rimandati in patria. Nel caso specifico dell'emergenza Nord Africa la situazione si è ulteriormente aggravata in quanto l'unica possibilità offerta dallo Stato italiano è stata quella della richiesta di asilo. Poiché le Commissioni Territoriali non possono che valutare i motivi di fuga dal Paese di origine e non da quello di provenienza, molte di loro (70-80%) hanno ottenuto il diniego al riconoscimento. Le vittime di tratta, in questi "arrivi", non sono state prese in considerazione e sono passate inosservate.

* *La tutela della salute degli immigrati nelle politiche locali*, 2010, ricerca a cura dell'Area Sanitaria della Caritas di Roma

TRATTA E ASILO

AMBITI DI CONNESSIONE

Proposte

1. **I due temi (tratta e asilo) non possono essere più affrontati su piani paralleli, ma devono diventare interesse comune** per poter offrire alle persone risposte più adeguate. Il metodo deve essere caratterizzato, quindi, da un lavoro comune a monte, in sede di predisposizione degli interventi, per potere, poi, nello specifico delle diverse modalità di intervento, differenziare i modelli di accoglienza tenendo conto delle diverse culture e delle diverse tipologie delle persone accolte. Il lavoro comune deve essere quindi improntato sugli aspetti giuridici, culturali, sanitari, gestionali. Sarebbe auspicabile anche una messa in comune delle risorse facendole diventare reti integrate (indirizzi, modalità di accoglienza, ecc.) in modo da poter orientare meglio le persone e scegliere l'invio del singolo al centro/servizio più adeguato.
2. **La formazione deve essere posta al centro.** Tutti gli operatori presenti (operatori sociali del pubblico e del privato sociale che si occupano di richiedenti asilo e di vittime di tratta, funzionari di enti locali, forze di polizia, magistratura, ecc., operatori CARA, SPRAR, CIE, mediatori culturali, albergatori, servizi socio-sanitari, altre realtà di accoglienza, ecc.) hanno manifestato un grande bisogno-richieta di formazione congiunta e a diversi livelli su vittime di tratta e richiedenti asilo per avere maggiori strumenti per "approcciare" gli stessi, evitando, per quanto possibile, di aggiungere "ferite" alle molte già esistenti. Tra le figure/ambiti menzionati, in particolare, i membri delle Commissioni Territoriali di valutazione delle domande, i giudici dei Tribunali, le forze di polizia, gli operatori che gestiscono i progetti e i gestori delle strutture ricettive a volte coinvolti nella gestione dei flussi. Fra i temi di formazione, particolarmente rilevanti dovranno essere approfondimenti sugli indicatori per individuare le vittime di tratta, a partire da una preparazione sui contesti culturali e sociali dei Paesi di origine. Senza dimenticare di approfondire tematiche come sull'utilizzo/valore del corpo. Un corpo usato e messo al centro della "scena rituale", *"all'interno di un'economia del dominio che si basa sul debito e sul 'pegno' e che vede le persone continuamente strattonate tra due mondi"* (Taliani)*.
3. Bisogna **rivedere il linguaggio e le categorie utilizzate.** Alcune di queste sono troppo ampie (migranti economici, richiedenti asilo, ecc.): le persone arrivano per tanti motivi e bisogna iniziare a dare nomi e riconoscimento giuridico adeguato alle singole situazioni. La non distinzione e la tutela non adeguata delle diverse situazioni ha portato e sta portando a far rientrare tutto sotto il cappello della protezione internazionale, che è quella che, alla fine, forse più facilmente consente l'ottenimento di un titolo di soggiorno.
4. **Vanno coinvolti, sin dall'inizio, i Ministeri competenti e una rappresentanza sia delle associazioni che degli enti che gestiscono i percorsi art. 13 e art.18,** sulla predisposizione degli interventi di accoglienza dei profughi, siano essi ordinari o "straordinari", in modo da predisporre interventi adeguati nelle varie fasi della stessa e nelle diverse zone "sensibili" del Paese (frontiere, Centri di Accoglienza, ecc.).

* *La spiritualità in un'epoca di incertezza*, 2011, Pagine. Il sociale da fare e pensare - Gruppo Abele

5. Se storicamente, sotto il profilo della tutela giuridica e dei servizi, la vittima di tratta può essere inserita, da un lato, nelle fattispecie previste dall'articolo 13 (legge 228/2003) e dall'articolo 18 del Testo Unico Immigrazione (d. lgs. n. 286/98), dall'altro, durante l'emergenza 2011 (ma anche in quelle degli anni precedenti che hanno conciso con arrivi via mare particolarmente copiosi) la vittima di tratta è stata quasi automaticamente inserita nel circuito della protezione internazionale e sottoposta all'esame della domanda da parte della relativa Commissione Territoriale. A tale riguardo, per favorire nelle Commissioni territoriali l'individuazione dei suddetti casi si potrebbe **ipotizzare di mettere a sistema una serie di strumenti volti a coadiuvare l'attività delle Commissioni stesse, fino ad ammettere la possibilità, qualora ne ravvisassero gli indizi, di "stralciare" l'esame di quella domanda o di sospenderla, per incardinarla presso l'organo competente al rilascio del permesso ex articolo 13 e 18 del Testo Unico Immigrazione.**
6. Bisogna lavorare per **formare operatori pari e mediatori culturali** preparati a seguire persone vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale. **E' inoltre necessario un maggiore utilizzo di questi ultimi (mediatori culturali) soprattutto nei centri di accoglienza e da parte delle forze di polizia nelle situazioni di gestione delle emergenze nonché nello svolgimento delle indagini,** figure fondamentali (se adeguatamente formate) per facilitare la comprensione delle situazioni e l'accompagnamento delle persone.
7. **E' importante che psicoterapeuti, etnopsichiatri** e altre figure professionali idonee che seguono persone vittime di tratta, laddove ci sono problemi rilevanti e difficoltà significative nella ricostruzione della storia, **rilascino certificazioni che evidenzino il loro stato di sofferenza in modo da supportare le domande di rilascio di permesso di soggiorno,** in particolare per ciò che concerne il percorso sociale senza denuncia.
8. **L'articolo 18 TU immigrazione deve essere applicato nella sua interezza riconoscendo pari dignità al percorso cosiddetto "con denuncia" e al percorso "senza denuncia",** particolarmente adatto per tutte le vittime di tratta che entrano nei circuiti dei richiedenti asilo in modo coercitivo e che sono controllate da vicino dagli sfruttatori ma che risulta poco applicato, nonostante i richiami intervenuti a livello governativo (Circolare Pisanu, gennaio 2006)
9. **Per ciò che attiene allo sfruttamento sui luoghi di lavoro in cui molti richiedenti asilo confluiscano** occorre rilevare che sono intervenute alcune novità che possono ed anzi debbono portare ad un incremento della tutela effettiva delle persone che sono oggetto di grave sfruttamento lavorativo. In sintesi, il Decreto Legislativo 16.7.2012 n. 109, entrato in vigore nel mese di agosto, ha attuato la Direttiva Europea 2009/52/CE relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare. La parte che qui maggiormente rileva concerne la introduzione di una nuova aggravante del reato di cui all'art.22 del T.U. sull'immigrazione che riguarda i datori di lavoro che hanno alle loro dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno. Tale aggravante, che comporta un consistente aumento di pena (da un terzo alla metà) in relazione al reato base previsto dall'art.22 del T.U. (che, come noto, punisce il datore di lavoro che impiega lavoratori stranieri in condizione irregolare) concerne il caso in cui i lavoratori occupati siano in numero superiore a tre, ovvero minori in età non lavorativa e che *"i lavoratori occupati siano sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art.603-bis del codice penale"*. **E' di grande importanza rilevare che in tali ipotesi è prevista la possibilità di**

rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero “*che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro*”, **a seguito di proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica**. La durata di questo permesso è di sei mesi ma può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del processo penale.

Appare evidente che questa nuova norma, la cui formulazione tecnica lascia piuttosto a desiderare, apre comunque uno spazio per permettere di regolarizzare posizioni di sfruttamento lavorativo che in precedenza erano prive di copertura, ma sarà proprio la interpretazione effettiva che ne verrà data che consentirà oppure no di effettuare un passo in avanti nella tutela di queste situazioni. Si ricorda infatti come il reato di cui all’art. 600 del codice penale relativo alla riduzione in servitù richiede lo stato di soggezione continuativa della vittima, e si applica pertanto alle fattispecie più gravi, mentre il reato di cui all’art. 603 bis c.p., recentemente introdotto, concerne ipotesi di grave sfruttamento lavorativo ma riguarda essenzialmente l’intermediazione e il caporalato: ne consegue l’importanza della nuova norma. Trattandosi di permesso umanitario ex art. 5 c.6 del T.U. è sicuramente convertibile in permesso lavorativo, ma le maggiori perplessità derivano dal fatto che essendo legato alla denuncia e alla cooperazione del soggetto nel processo penale, si articola in sostanza come un “percorso giudiziario”, collegato per di più a ipotesi collaborative del soggetto.

Occorrerà pertanto una interpretazione non restrittiva, in particolare in relazione alla valutazione della cooperazione della vittima nel procedimento, riportandosi alla ratio della Direttiva Europea, volta ad una effettiva tutela del soggetto debole: si rischia, altrimenti, una vanificazione pratica dell’istituto stesso.

10. **E’ necessaria un’applicazione omogenea dei codici ENI e STP** per l’accesso alle cure mediche su tutto il territorio nazionale.

11. **Occorre dare piena applicazione su tutto il territorio nazionale alle normative vigenti in materia di assistenza sanitaria obbligatoria** ed in particolare:

- *all’art 34 lettera b del TU 286/98 in base al quale le persone richiedenti asilo devono essere iscritte al SSN “1. Hanno l’obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all’obbligo contributivo, all’assistenza erogata in Italia dal Servizio Sanitario nazionale e alla sua validità temporale: a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento; b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza”;*

- *alla lettera a Iscrizione obbligatoria: punto 6 della Circolare del Ministero della Sanità n.5 del 24 marzo 2000 “richiesta di asilo: il riferimento e’ all’art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39; l’iscrizione obbligatoria riguarda coloro che hanno presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario.*

Rientra in questa fattispecie la tutela del periodo che va dalla richiesta all’emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell’eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno, e viene documentata mediante esibizione della ricevuta di presentazione dell’istanza alle autorità di polizia” (...).

Si deve porre particolare attenzione sul comma 6 dell'art. 43 del regolamento di attuazione, che disciplina l'addebito allo Stato delle spese relative a prestazioni sanitarie erogate dal S.S.N. a profughi e sfollati, per effetto di specifiche disposizioni di legge o in attuazione di quanto previsto dall'art. 20, comma 1, del Testo Unico.

12. Bisognerebbe introdurre nel nostro ordinamento il reato di tortura.

La Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti è stata adottata dall'ONU nel 1984 e ratificata in Italia nel 1988 : nonostante siano passati ben più di vent'anni non è ancora stato introdotto nel nostro codice penale il reato di tortura così come definito dalla predetta Convenzione. Nel sistema italiano vengono pertanto puniti solo atti singoli che possono costituire di per sé reato (ad esempio le lesioni) ma non il comportamento complessivo volto a trattamenti inumani o degradanti, che si compone spesso di atti che di per sé singolarmente rischiano di sfuggire ad ogni tipo di sanzione; in tal modo, inoltre, non viene adeguatamente punita la gravità del comportamento nella sua globalità.

13. Bisognerebbe applicare maggiormente il permesso di soggiorno per motivi umanitari, supportando questa indicazione con una circolare del Ministero dell'Interno che precisi molte delle fattispecie più frequenti per cui potrebbe essere applicato e tra queste andrebbero inserite le persone vittime di violenza e/o maltrattamenti. Occorre sottolineare come il sistema giuridico italiano, nell'ambito della protezione internazionale, preveda accanto agli status relativi all'asilo e alla protezione sussidiaria, la particolare condizione della protezione umanitaria. Mentre lo status di rifugiato (o asilo) ha come presupposto il concetto di persecuzione del soggetto, e la protezione sussidiaria quello di danno grave alla persona in relazione al ritorno nel Paese di origine, esiste una ulteriore forma di protezione di livello inferiore, determinato dalla protezione umanitaria. La norma non prevede una specifica definizione dei motivi di carattere umanitario che consentano il rilascio del permesso di soggiorno, proprio per lasciare una fascia indeterminata di possibilità in relazione alle situazioni concrete. E' però altrettanto importante sottolineare come secondo due importantissime decisioni della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (19393/09 e 11535/09), i motivi vadano posti in stretta relazione con i fondamentali diritti umani e il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari abbia la consistenza primaria di diritto soggettivo pieno. Occorre pertanto, in questo senso, applicare maggiormente il permesso di soggiorno per motivi umanitari, eventualmente supportando questa indicazione con una circolare del ministero dell'Interno che precisi molte delle fattispecie più frequenti per cui potrebbe essere ricollegato e tra queste andrebbero inserite le persone vittime di violenza e/o maltrattamenti.

E' infine importante evidenziare come il Regolamento di attuazione (DPR 394/99) del Testo Unico sull'Immigrazione (DPR 286/98), preveda una ulteriore forma di permesso di soggiorno per motivi umanitari, che prescinde dalle situazioni prima descritte, ricollegate alla richiesta di protezione internazionale : l'art 11 lett. c) ter consente infatti il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari anche nei casi in cui venga acquisita dall'interessato "*documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale*". Questa formulazione, sicuramente poco utilizzata, meriterebbe ben altra applicazione e potrebbe tutelare molte situazioni di vittime di tratta o sfruttamento che non possano rientrare nelle classiche categorie prima indicate. In sostanza si vuole sottolineare che in realtà il sistema giuridico prevede una ampia gamma di situazioni che

possono ricevere forme di protezione, seppure di livelli diversi: purtroppo, la pratica applicazione di tali istituti rimane nella realtà molto limitata e compressa.

14. **Bisogna rivedere la legislazione in materia di immigrazione.** Risulta essenziale la modifica delle modalità di ingresso per lavoro, la cui caratteristica essenziale dovrebbe consistere nel fatto che lo stesso deve essere “conveniente” per il soggetto e non impossibile o assai difficilmente praticabile come è attualmente. Bisognerebbe inoltre prevedere un visto di ingresso per ricerca lavoro, permettendo così l’incontro sul territorio tra datore di lavoro e lavoratore, senza dover ricorrere alla ipocrita finzione dell’incontro a distanza tra domanda e offerta, con il lavoratore “obbligatoriamente” presente nel paese di origine, come attualmente previsto dai decreti flussi. Si dovrebbero inoltre prevedere forme di regolarizzazione “a regime”, e dunque non legate a leggi specifiche, che consentano a fronte di determinate situazioni, opportunamente e singolarmente valutate, e in presenza di determinati requisiti, il rilascio di un permesso di soggiorno. Con una norma siffatta di carattere generale, molti soggetti deboli, a maggior ragione se vittime di tratta, potrebbero essere concretamente tutelate e supportate. Si potrebbe in tal modo limitare al minimo l’utilizzo strumentale della richiesta di asilo come forma di regolarizzazione dell’ingresso sul territorio dello Stato. Intervento, questo, non più procrastinabile ma su cui è necessaria una vera volontà politica di affrontare la situazione sotto il profilo del riconoscimento dei diritti umani, della legalità e del contrasto alle organizzazioni criminali.