



*With the financial support of the
Prevention of and Fight against Crime Programme
European Commission - Directorate-General Home Affairs*

Protection First.

Identificazione, protezione ed assistenza
di minori vittime e a rischio di tratta e
sfruttamento.

Briefing Paper

DEFENCE for
CHILDREN 



Protection first. Children first.

**I minori sono gli esperti. Coinvolgiamoli
nella prevenzione e nella lotta contro lo
sfruttamento minorile.**

Gli autori: Viviana Coppola, Fabio Sorgoni, Andrea Morniroli, Paola Di Martino, Laura Bosche e Andreea Biji.

Questa pubblicazione è stata realizzata grazie al progetto europeo **“Early identification, protection and assistance of child victims and at risk of trafficking and exploitation”**, finanziato da European Commission – Directorate General Home Affairs, 2014.

Partner di progetto: Save the Children Italia, Associazione On the Road, Dedalus Cooperativa Sociale, Salvati Copiii.

I. INTRODUZIONE

Come stabilito nel *Piano UE sulle Buone Pratiche, Norme e Procedure per Contrastare e Prevenire la Tratta di Esseri Umani*, affinché la lotta contro la tratta degli esseri umani abbia successo deve essere fondata su tre pilastri: la **prevenzione**, la **protezione delle vittime** e il **perseguimento penale dei trafficanti**. Questi pilastri devono essere supportati da attività di ricerca, da un costante miglioramento delle conoscenze sui fenomeni collegati, dal coordinamento e dalla cooperazione tra gli attori coinvolti¹.

In linea con tali principi, il progetto **PROTECTION FIRST**, ha perseguito un triplice obiettivo: migliorare le conoscenze sulla tratta dei minori; accrescere le capacità dei diversi attori implicati nella protezione, supporto e assistenza dei minori vittime o a rischio di tratta e di sfruttamento; mettere gli stessi minori in grado di valutare la propria condizione attraverso l'utilizzo di strumenti di auto-valutazione e sensibilizzazione.

La *Rete Europea sulle Migrazioni* ha valutato nel 2014 le politiche degli Stati membri in materia di individuazione, identificazione e rinvio ai servizi di vittime di tratta²; Secondo questo studio, molti Paesi europei hanno implementato una vasta gamma di norme e procedure speciali per l'identificazione delle vittime minorenni e la determinazione del loro maggior interesse, attraverso ad esempio la nomina del tutore legale o di un *ad-hoc officer*, la conduzione di interviste ad opera di personale appositamente addestrato e meccanismi di monitoraggio.

Si rileva, tuttavia, una generalizzata scarsa attenzione nei riguardi delle **strategie di valutazione e autovalutazione** a favore delle vittime di tratta. In passato, i minori non sono mai stati consultati sugli indicatori utilizzati, di conseguenza non è stato possibile confermare la loro pertinenza, e permettere ai minori di auto-valutare la propria condizione e rendersi conto se sono oggetto o a rischio di tratta e sfruttamento. Il progetto *Protection First*, al contrario, ha adoperato un approccio partecipativo al fine di coinvolgere i minori e considerare i loro punti di vista.

Sebbene gli indicatori di tratta e sfruttamento siano stati ripetutamente raccomandati dalla EU e da altre istituzioni internazionali come lo strumento più efficace per identificare le vittime di tratta, la necessità che essi siano costantemente aggiornati per garantirne la validità nel tempo non è stata altrettanto considerata³. Il progetto ha inteso provvedere all'aggiornamento degli indicatori esistenti e assicurare la loro applicazione da parte di soggetti diversi dalle forze dell'ordine e dalle autorità di deferimento ai servizi, ed in particolare da parte degli **operatori sociali delle**

¹ European Migration Network Study, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, European Commission, DG Migration and Home Affairs, March 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_synthesis_identification_victims_trafficking_final_13march2014.pdf (last accessed 02/10/2015).

² *Ibid*

³ Si veda per esempio: *Trafficking in human beings*, Eurostat, 2013, p. 13, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf (ultimo accesso 29/10/2015); *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, 2007, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/iom_handbook_on_direct_assistance_en_1.pdf (ultimo accesso 28/10/2015); UNICEF *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*, September 2006, p. 14, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf (ultimo accesso 28/10/2015).

strutture residenziali per minori. A tali fini, sono stati sviluppati strumenti pratici per l'identificazione delle vittime e attività connesse di formazione specifica per gli addetti ai lavori.

La **Metodologia** adottata ha enormemente contribuito a conseguire gli obiettivi ed i risultati del progetto. Ha rappresentato, al tempo stesso, uno strumento di lavoro e un obiettivo da raggiungere attraverso un processo di ricerca, sviluppo e valutazione delle misure più efficaci per l'identificazione e protezione tempestiva delle vittime di tratta.

La **Partecipazione dei minori** è il cuore della metodologia del progetto: *"Tutti i bambini hanno il diritto di essere informati e di esprimere le proprie opinioni sulle questioni che li riguardano, e di essere presi seriamente in considerazione - (Art 12 CRC).*

Considerato tale diritto, ed in coerenza con gli standard di Save the Children, tutti i minori e adolescenti migranti coinvolti nel progetto, hanno avuto la possibilità di partecipare attivamente alla creazione, alla valutazione e alla diffusione di strumenti adatti ai minori, rivolti ai loro pari. La partecipazione dei minori si è dimostrata particolarmente vincente nell'affrontare temi molto delicati e complessi (tratta, sfruttamento nelle sue varie forme, legislazione del lavoro, libertà, rischi, ecc.), e nel renderli accessibili ai minori⁴. Ha inoltre permesso ai minori di contribuire alla revisione e definizione dello spettro dei fattori di rischio, e di accrescere la loro capacità di proteggere se stessi e sostenere i loro pari. Pertanto, raccomandiamo l'adozione di questo approccio metodologico in tutte le fasi di progetti e azioni volti a potenziare le capacità dei minori, a migliorare i servizi e le politiche orientate ai minori e a promuovere i loro diritti di cittadinanza.

La metodologia ha anche rimarcato l'importanza della **Ricerca** nello sviluppo di strumenti e di interventi efficaci per la prevenzione e la protezione delle vittime, in particolare quando essa favorisce un approccio di ricerca-azione che coinvolge tutti gli stakeholders del caso e le loro competenze, arricchendosi della varietà delle loro intuizioni, punti di vista e prospettive sul problema.

A tal fine, i partner del progetto hanno svolto attività di ricerca con il coinvolgimento degli stakeholders, per consolidare un background di conoscenze con cui valutare l'efficacia di strumenti innovativi di prevenzione e protezione, e poter operare la loro selezione. Una **desk review** ha considerato le più recenti pubblicazioni ed ha aggiornato il quadro conoscitivo sulla tratta in ciascun Paese partner ed a livello comunitario. Sono stati individuati i **Profili** dei minori vittime o a rischio di tratta e i principali **Indicatori** di tratta per ciascun profilo.

A causa delle diverse prospettive geografiche dei partner di progetto, il resoconto sul fenomeno della tratta è apparso variegato e differente in ciascun Paese. Infatti, in Romania, la maggior parte delle vittime è oggetto di tratta interna. L'Italia è soprattutto paese di destinazione e di transito, mentre l'Olanda è essenzialmente una destinazione finale. Ciononostante, anche in questi ultimi due Paesi è presente il fenomeno della tratta interna.

⁴ *FACT SHEET: The right to participation*, UNICEF, <http://www.unicef.org/crc/files/Right-to-Participation.pdf> (ultimo accesso 29/10/2015).

Inoltre, l'importanza delle condizioni di residenza differisce tra i paesi; Nei paesi del sud Europa la distinzione tra residenza legale e illegale assume minor rilevanza rispetto ai paesi del nord come i Paesi Bassi. Anche le conseguenze del soggiorno regolare o irregolare per la protezione delle vittime minorenni sono differenti. Tuttavia, è stato possibile trarre alcune conclusioni e raccomandazioni generali a partire dalle problematiche che accomunano i diversi paesi coinvolti nel progetto.

Tra i principali risultati del progetto, tra cui la metodologia anzi descritta, si sono prodotte una serie di raccomandazioni per la Commissione Europea, e per i principali attori, finalizzate allo sviluppo di politiche e pratiche per migliorare l'identificazione e la protezione dei minori vittime di tratta e sfruttamento. Le raccomandazioni sono formulate in modo sufficientemente generico da permettere ad ogni attore di inquadrarle all'interno della propria cornice di competenze.

II. PRINCIPALI RISULTATI E RACCOMANDAZIONI

A partire dalla notizia nel discorso di Myria Vassiliadou all'“Incontro Strategico sulla tratta di esseri umani” di Eurojust dell'aprile 2015, che ha riferito la volontà dell'UE di dare priorità al traffico di minori nella nuova Strategia UE contro la Tratta di Esseri Umani a partire dal 2016, e di avviare una mappatura delle conclusioni dei progetti finanziati dall'UE su questi temi, riassumiamo le nostre raccomandazioni come segue:⁵:

- **Difficoltà di identificare le vittime di tratta e sfruttamento**

Risultati

L'identificazione dei minori vittima di tratta è complicata dall'**ampiezza della sua definizione**. Il termine tratta è riferito a diverse forme di sfruttamento che coinvolgono minori vulnerabili, e tra essi i migranti; Sfruttamento in attività criminali, traffico di organi, sfruttamento sessuale, nell'accattonaggio e inserimento coatto nella prostituzione. Tutte le forme di sfruttamento qui elencate vengono incluse nell'ampia definizione di “tratta di esseri umani”, per cui i minori sono portatori del diritto a una tutela speciale. Tuttavia, a causa dell'esistenza di diverse forme di tratta, riconoscere il crimine e garantire alle vittime uguale accesso alla protezione è un compito difficile.

E' necessario elaborare e avviare specifiche pratiche sociali volte a identificare le vittime di tratta, partendo dall'assunto che esse stesse vivono in condizioni di marginalità e di esclusione sociale⁶, sono sfruttate e controllate da gruppi criminali, a volte rinchiusi o con una limitata libertà di comunicazione e di movimento.

⁵ Eurojust: Riunione Strategica sulla tratta di esseri umani, l'Aja, 16-17 Aprile 2015. REPORT SUI RISULTATI. Estratto da <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Outcome%20report%20Eurojust%20THB%20meeting%2016-17%20April%202015/Outcome%20report%20Eurojust%20THB%20meeting%2016-17%20April%202015.pdf> (2/10/2015)

⁶ *Study on high-risk groups of trafficking in human beings*, Final Report, European Commission, DG Migration and Home Affairs, 2015, p. 12, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf (last accessed 29/10/2015).

Inoltre, a causa delle peculiarità dei fenomeni della tratta e dello sfruttamento, i minori rischiano di essere identificati come autori di reato piuttosto che come vittime (ad esempio, possono essere coinvolti con la forza in attività illegali, ma tale coercizione non viene accertata o riconosciuta), e di conseguenza può non essere garantita la giusta protezione cui hanno diritto.

A confondere ulteriormente la condizione in cui si vengono a trovare i minori contribuisce la distinzione operata in diversi paesi tra la nozione di “tratta” e quella di “sfruttamento”. Talvolta questi termini sono utilizzati per identificare due diversi stadi dello stesso fenomeno, distinguendo tra la fase del trasporto e quella dello sfruttamento nel luogo di destinazione. E’ quindi importante essere consapevoli di come questa ambiguità lessicale si rifletta nelle legislazioni nazionali.⁷

Raccomandazioni:

- ❖ **Adottare un approccio olistico durante il processo di identificazione.** Ciò consentirà di prendere in considerazione, per esempio, il background familiare del minore, la sua esperienza migratoria, le caratteristiche soggettive, e il livello di comprensione e consapevolezza dei rischi, riconoscendo le specificità e le circostanze di ogni singolo caso.
- ❖ **Adottare un approccio Multi-Agenzia.** Da un punto di vista organizzativo, un processo olistico di identificazione richiede un approccio multi-agenzia, basato sulla costruzione di alleanze e reti tra i diversi attori locali e nazionali (istituzioni, ONG, forze dell’ordine), attraverso la definizione di procedure condivise di lavoro e di accordi formali (protocolli di intesa, tavoli permanenti, ecc.).
- ❖ **Migliorare le competenze.** I professionisti a tutti i livelli ed appartenenti a diverse discipline devono sviluppare una base di conoscenze ampia, essere capaci di individuare le possibili vittime di tratta in ogni sua forma e avere familiarità con le dinamiche del fenomeno nei diversi ambiti (tratta interna, tratta internazionale e *smuggling* di migranti). A livello locale, dove avviene l’identificazione e l’adozione delle prime misure di protezione, gli attori locali (per esempio le forze dell’ordine e gli operatori sociali) devono sviluppare la capacità di cooperare, formalizzando procedure condivise e definendo linguaggi comuni. Sono necessarie anche attività di formazione congiunte, ad esempio per conoscere le nuove tecniche on-line di reclutamento del vittime di tratta.
- ❖ **Includere i minori nel processo di identificazione.** E’ indicato l’uso di metodi peer-to-peer per raggiungere e contattare le (potenziali) vittime. Il coinvolgimento attivo di operatori pari assicura una migliore qualità della comunicazione (grazie alla similarità dei linguaggi e delle percezioni tra i componenti del gruppo) e facilita l’identificazione.

⁷ *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, International Centre for Migration Policy Development, 2009, p. 55, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/evaluation_eu_ms_thb_legislation_en.pdf (ultimo accesso 05/10/2015).

- ❖ **Adottare approccio flessibile e non giudicante.** Un comportamento non giudicante è alla base dell'approccio di **riduzione del danno** nell'identificazione di vittime di tratta.
- **Difficoltà di proteggere i minori vittime o a rischio di tratta.**

Risultati

La protezione dei minori vittima di tratta è complicata dai seguenti fattori:

Sistemi di protezione dei minori frammentari. Ciò significa: (i) carenza di sistemi di protezione continuativa (dall'individuazione fino al reinserimento), focalizzata sui bisogni del minore e sulla prevenzione della re-vittimizzazione; (ii) protezione residenziale disorganica e presa in carico mutevole in base alle diverse caratteristiche delle vittime (stato di residenza, forma di sfruttamento, genere, etc.); (iii) necessità di attenzione particolare per i minori nell'ambito dei Meccanismi Nazionali di Referral; (iv) necessità di collaborare a livello locale tra istituzioni e organizzazioni che hanno responsabilità sui minori, per evitare duplicazioni o lacune nel sistema di protezione; (v) necessità di definire standard minimi comuni a tutti i livelli per i diversi sistemi di protezione dedicati ai minori coinvolti nell'erogazione dei servizi: situazioni di emergenza (come l'attuale flusso di migranti e richiedenti asilo) non possono comportare la rinuncia ad assistere un minore in modo appropriato⁸.

Raccomandazioni:

- ❖ **Migliorare i sistemi di protezione continuativa dei minori.** Devono essere creati sistemi di protezione che diano adeguata assistenza ai minori vittime di tratta nel rispetto del maggiore interesse del minore. Il minore deve essere tutelato per tutta la durata del processo di protezione (dalla prima identificazione e rinvio ai servizi fino al reinserimento) attingendo alla più ampia gamma di interventi disponibili, comprese le attività di prevenzione primaria, secondaria e terziaria. Deve essere disponibile assistenza specializzata per i minori ad ogni passaggio del programma individuale di recupero e reinserimento. La tutela dei minori in generale dovrebbe essere incentrata sulla prevenzione della tratta e dello sfruttamento, in particolare nelle comunità per minori. Se necessario, la protezione può avvenire all'interno di strutture chiuse, per proteggere i minori da pericoli esterni. Inoltre, i programmi dovrebbero prevenire i rischi che si verificano quando il minore sta per diventare adulto e terminare il programma di protezione.
- ❖ **Favorire l'accesso a centri/strutture specializzate per le particolari esigenze e problemi di protezione dei minori vittime di tratta.**
I minori vittime di tratta e sfruttamento richiedono assistenza e ambiente idonei per superare i traumi e le sofferenze vissuti. Inoltre essi possono essere ricercati dagli sfruttatori e i

⁸ *Study on high-risk groups of trafficking in human beings*, Final Report, European Commission, DG Migration and Home Affairs, 2015, pp. 81-83, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf (last accessed 29/10/2015).

trafficcanti che temono di essere denunciati alla polizia. Per la riabilitazione e il reinserimento delle vittime, devono essere creati centri/strutture specializzati, o rafforzati quelli esistenti.

- ❖ **Assegnare finanziamenti pubblici per i servizi alle vittime; finanziare la dotazione di personale delle strutture di accoglienza per vittime di tratta.** Ciò permetterà di migliorare: l'identificazione delle potenziali vittime tra i gruppi vulnerabili; l'accesso delle vittime all'assistenza medica e psicologica; i risultati delle indagini, la possibilità di raccogliere prove e istruire processi contro i trafficanti e i loro complici fino ad arrivare alla loro condanna.; la valutazione delle condizioni di sicurezza degli ambienti prima di procedere a ritorni volontari assistiti e ri-affidamento alle famiglie dei minori vittime di tratta, per prevenire la possibilità di re-vittimizzazione.
 - ❖ **Sostenere politiche nazionali che promuovano la cooperazione tra i diversi sistemi di ricezione e protezione.** Gli stakeholders dei sistemi anti-tratta, gli erogatori di servizi per i richiedenti asilo e i servizi per i minori non accompagnati devono collaborare all'interno di cornici nazionali e locali comuni, costruite intorno alle esigenze specifiche di ogni minore assistito. Spesso questi sistemi non riescono a integrare le loro azioni, diminuendo la possibilità delle vittime di essere identificate e aiutate.
 - ❖ **Migliorare i meccanismi nazionali di referral perché mettano a fuoco il problema dei minori vittime di tratta, le loro esigenze specifiche e le strutture di accoglienza disponibili per loro.** I servizi di assistenza devono essere costantemente valutati e adeguati alle esigenze dei minori e alle peculiarità di ogni contesto sociale nazionale.
- **Difficoltà di trovare soluzioni durevoli.**

Risultati

La politica migratoria dell'UE è decisiva per trovare una soluzione duratura.

Una serie di restrizioni specifiche, come ad esempio il rilascio di un permesso di soggiorno, può limitare la possibilità per i minori provenienti da paesi terzi di fornire soluzioni durature alla loro situazione. La prospettiva di un minore di trovare una soluzione a lungo termine differisce tra i paesi dell'Europa settentrionale e meridionale in funzione dello status di residenza.

Raccomandazioni

- ❖ **Migliorare la raccolta di dati quantitativi per favorire l'analisi critica** del valore dei profili dei minori vittime di tratta, nonostante le difficoltà dovute alla clandestinità del fenomeno e la mancanza nella maggior parte degli Stati membri dell'EU di strumenti di raccolta di dati utili e di monitoraggio che consentano di quantificare il numero delle vittime della tratta⁹.

⁹ Commissione europea, Rete europea sulle migrazioni: Identificazione delle vittime di tratta di esseri umani nell'ambito delle procedure di protezione internazionale, nonché le di rimpatrio forzato, marzo 2014, allegato 1 Estratto da:

- ❖ **Migliorare la stabilità della cooperazione tra gli Stati membri EU e i paesi di origine, transito e destinazione dei minori vittime di tratta:** le modalità di cooperazione tra Stati membri EU e i paesi di origine dovrebbero essere meglio precisate e dettagliate, con particolare riguardo alle discussioni bilaterali sul processo decisionale¹⁰. In ossequio al 7° principio del documento di riflessioni della Commissione Europea *Coordinamento e cooperazione nei sistemi integrati di tutela dei minori*, dovrebbero essere sviluppati meccanismi transfrontalieri che assicurino che “siano predisposti i necessari meccanismi e protocolli richiesti dai trasferimenti transfrontalieri di Dublino e siano completate a tempo debito le procedure, avendo come priorità il maggiore interesse del minore”¹¹.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_synthesis_identification_victims_trafficking_final_13march2014.pdf (2/10/2015)

¹⁰ Cfr. conclusioni del Panel 3. OSCE: Principali risultati della 15^{ma} “ALLEANZA CONTRO LA TRATTA DI PERSONE”. Estratto da: <http://www.osce.org/secretariat/174616?download=true> (2/10/2015)

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA DIREZIONE GENERALE GIUSTIZIA e CONSUMATORI: 9° Forum europeo sui diritti dei minori. Coordinamento e cooperazione nei sistemi integrati di protezione dell'infanzia. Documento di riflessione del 30 aprile 2015. Estratto da http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/rights_of_the_child_2015_-_reflection_paper.pdf (2/10/2015)

III. Focus sul Genere

Le questioni di genere devono essere integrate in tutti i processi di identificazione, protezione e soluzione, tenendo conto dell'esistenza di pregiudizi di genere sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione.

Per quanto riguarda l'**identificazione** dei minori vittime di tratta, la preoccupazione principale riguarda la 'sovra-rappresentazione' di ragazze vittime di sfruttamento sessuale e di ragazzi vittime di sfruttamento in attività criminali o lavorative. A causa di tale pregiudizievole prospettiva di genere, altre forme di sfruttamento che coinvolgono minori di genere maschile e femminile diventano meno facilmente identificabili; di conseguenza, un ragazzo vittima di violenze sessuali e una ragazza vittima di sfruttamento in attività criminale o di lavoro tendono ad essere trascurati¹².

La conseguente **protezione** ricevuta dalle vittime minorenni a valle del processo di identificazione è anch'essa influenzata da pregiudizi di genere. Abbiamo in particolare identificato una disparità di trattamento tra ragazze e ragazzi in materia di collocamento presso strutture chiuse di protezione. Mentre le ragazze vengono assegnate a questi servizi con troppa facilità, è più difficile ottenere l'approvazione della misura per le vittime di genere maschile, anche in caso di soggetti con una storia di fughe da strutture di protezione aperte.

Di conseguenza, le prospettive di **soluzione duratura** sono diverse per i maschi e le femmine. I permessi di soggiorno vengono concessi più facilmente alle ragazze vittime di sfruttamento sessuale rispetto ai ragazzi vittime, ad esempio, di sfruttamento nel lavoro. Nei fatti, la loro esperienza come vittime è valutata in modo non uniforme.

A seguito di questi risultati, avanziamo le seguenti **raccomandazioni metodologiche**. La questione di genere dovrebbe essere integrata in tutti i progetti futuri, per esempio organizzando laboratori separati per ragazzi e ragazze. Il lavoro quotidiano con i minori di sesso maschile si è dimostrato più semplice: i ragazzi (soprattutto se vittime di sfruttamento diverso da quello sessuale) sono apparsi più disponibili a superare la riluttanza iniziale, a discutere la loro esperienza e le loro scelte, e ad accettare consigli per il futuro sui possibili rischi. D'altra parte, è stato più difficile coinvolgere ragazze vittime potenziali di sfruttamento sessuale inserite in programmi di protezione. Le ragazze non erano ospitate nelle strutture di accoglienza e sono state raggiunte con difficoltà in altri setting.

¹² *Study on high-risk groups of trafficking in human beings*, Final Report, European Commission, DG Migration and Home Affairs, 2015, pp. 22-26, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf (last accessed 29/10/2015).