



*IDENTIFICAZIONE DEI BISOGNI SPECIFICI
DELLE VITTIME DI TRATTA BENEFICIARIE
DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE*

Sintesi del rapporto Italia



Progetto coordinato da

Co-finanziato da

Implementato da

863526 - TRIPS - AMIF-2018-AG-INTE

Disclaimer

Questo rapporto è stato prodotto nell'ambito del progetto TRIPS - *identification of TRafficked International Protection beneficiaries' Special needs* ed è stato finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione dell'Unione Europea.

Il contenuto di questo rapporto rappresenta solo il punto di vista dell'autore ed è di sua esclusiva responsabilità. La Commissione europea non accetta alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

Partnenariato

TRIPS - *identification of TRafficked International Protection beneficiaries' Special needs* è un progetto biennale realizzato da Forum réfugiés-Cosi, coordinatore del progetto e dai suoi partner europei Commissione delle Chiese per i Migranti in Europa (CCME), Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Immigrant Council of Ireland (ICI), Organizzazione per l'aiuto ai rifugiati (OPU).

L'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA), l'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione (OFII), il Consiglio d'Europa (Gruppo di esperti sull'azione contro il traffico di esseri umani - GRETA), e Amicale du Nid sono associati a questo progetto in qualità di esperti europei.

Ringraziamenti

Il partenariato del progetto TRIPS, composto dalle cinque organizzazioni sopra menzionate, desidera ringraziare gli esperti europei associati a questo progetto, nonché i partecipanti ai focus group nazionali per i loro preziosi input e contributi.

Infine, ma non meno importante, si ringraziano i beneficiari di protezione internazionale intervistati nei paesi partner che sono stati vittime di tratta. Con rispetto e gratitudine, il rapporto prova a dare voce a queste persone spesso costrette al silenzio, ma che sono al centro del progetto TRIPS.

Su di noi

Il **Consiglio Italiano per i Rifugiati** è un'organizzazione indipendente, umanitaria e senza scopo di lucro, fondata nel 1990 su iniziativa dell'UNHCR per coordinare le azioni in difesa dei diritti dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale in Italia, adottando un approccio multidisciplinare teso a facilitare la presa in carico da parte dei servizi. Il CIR ha oltre 30 anni di esperienza nel fornire supporto legale e sociale a rifugiati ed apolidi, tra cui sopravvissuti a tortura, vittime di violenza di genere, minori, tratta di esseri umani e grave sfruttamento, battendosi per il riconoscimento dei loro diritti.

Rapporto sintetico

TRIPS - *identification of TRafficked beneficiaries of International Protection Special needs* è un progetto biennale cofinanziato dall'Unione Europea nell'ambito di AMIF-2018-AG-INTE e realizzato da Forum réfugiés-Cosi, coordinatore del progetto, e dai suoi partner europei Churches Commission for Migrants in Europe (CCME), Immigrant Council of Ireland (ICI), il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e Organization for Aid to Refugees (OPU).

L'Ufficio francese per la Protezione dei Rifugiati e degli Apolidi (OFPRA), l'Ufficio francese per l'Immigrazione e l'Integrazione (OFII), il Consiglio d'Europa (Segretariato del Gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani - GRETA) e Amicale du Nid hanno sostenuto il progetto in quanto organizzazioni di esperti. Hanno partecipato alle riunioni di progetto e fornito consigli e feedback sull'elaborazione dei risultati europei, tra cui la presente sintesi, il rapporto e il toolbox europeo per gli operatori.

Questo progetto mira a identificare e a rispondere in modo più appropriato alle esigenze specifiche dei beneficiari di protezione internazionale **vittime della tratta di esseri umani (THB)** in relazione al processo di integrazione, sia a livello di Unione Europea (UE) sia a livello nazionale.

TRIPS fa seguito a un progetto transnazionale realizzato in precedenza, coordinato da Forum réfugiés-Cosi denominato TRACKS - *identification of TRafficked Asylum seeKers' Special needs* (2016-2017) e co-finanziato dalla Commissione europea.

Il progetto parte dalla comune constatazione che il nesso **protezione internazionale - vittime della tratta**, in particolare l'identificazione e la risposta ai loro bisogni specifici stia sollevando crescenti preoccupazioni a livello europeo e nazionale.

A seguito del riconoscimento della protezione internazionale, anche quando non specificamente legato alla tratta di esseri umani, i beneficiari hanno accesso ad una serie di percorsi di integrazione legati ai diritti fruibili per il corrispondente status.

La Direttiva Qualifiche 2011/95/UE, entrata in vigore il 22 dicembre 2013, riconosce diritti specifici ai beneficiari di protezione internazionale. In particolare, essa indica che gli Stati Membri devono tenere conto della situazione peculiare delle persone vulnerabili, comprese le vittime della tratta di esseri umani, sulla base di un'attenta valutazione individuale.

Tuttavia, il processo d'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale comporta questioni fra loro interconnesse che richiedono un approccio che includa l'accesso ai diritti, all'alloggio, alla formazione, al mercato del lavoro e al sostegno psicosociale.

L'identificazione, la protezione e l'integrazione delle vittime della tratta sono state al centro dell'Agenda europea, tuttavia l'importanza delle connessioni con la protezione internazionale e i relativi piani di azione non sono stati sufficientemente sostenuti e tradotti in procedure applicabili dagli Stati Membri.

Per tali ragioni il progetto ha esaminato come garantire un supporto *ad hoc* alle vittime di tratta nel loro percorso di integrazione, tenendo conto dei bisogni specifici e della situazione di vulnerabilità, che non si arresta all'indomani del riconoscimento della protezione internazionale. TRIPS ha mirato a dare visibilità e a sensibilizzare gli attori coinvolti nei meccanismi e nelle procedure di integrazione, sia a livello europeo che nazionale, nonché a dare voce alle vittime stesse. L'obiettivo è stato anche quello di migliorare le capacità degli operatori di identificare e rispondere ai bisogni specifici attraverso lo scambio di buone prassi e lo sviluppo di strumenti innovativi. Infine, il progetto ha contribuito a fornire indicazioni per una maggiore uniformità e coerenza negli Stati Membri dell'UE nel modo in cui i beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta sono accompagnati e sostenuti.

Risultati principali di progetto

Quadro normativo

L'analisi del quadro giuridico di riferimento rivela che i quattro Stati interessati dallo studio, tranne l'Irlanda, si sono allineati al Sistema Europeo Comune di Asilo, compresa la Direttiva Qualifiche del dicembre 2011. L'[Irlanda](#), di fatto, ha solo recentemente aderito (nel 2018) alla Direttiva rifiuta sull'accoglienza. L'[Italia](#) è stata oggetto di recenti riforme che modificano in parte la procedura d'asilo e le condizioni di accoglienza. I quattro Stati hanno anche recepito i testi legislativi dell'UE relativi alla tratta di esseri umani come la Direttiva Anti-Tratta e quella sui Diritti delle Vittime. Inoltre, l'azione dell'UE in tema di lotta alla tratta di esseri umani, sul rafforzamento dell'integrazione e dell'inclusione dei cittadini di paesi terzi, e il lavoro dell'EASO forniscono linee guida a vantaggio degli Stati membri dell'UE e delle loro politiche nazionali. Inoltre, il Protocollo di Palermo delle Nazioni Unite, la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa e la Convenzione e il Protocollo sullo status di rifugiato forniscono agli Stati interessati da questo studio un prezioso e comune background giuridico, nonché un quadro di riferimento per affrontare il triplice nesso tra tratta di esseri umani, protezione internazionale e integrazione.

Trends e statistiche

Raccogliere dati dettagliati sulla tratta di esseri umani rimane una sfida costante a livello europeo e nazionale. Il rapporto sui dati della Commissione europea pubblicato nel 2020 fornisce, in modo parziale ma aggiornato, le statistiche sulle vittime registrate nell'UE nel 2017-2018. Ogni Stato membro raccoglie i dati a livello nazionale in modo disomogeneo rendendo impossibile qualsiasi approccio comparativo. Nessuno degli Stati Membri coperti dallo studio raccoglie dati sufficientemente dettagliati sul gruppo target del progetto TRIPS. Nella [Repubblica Ceca](#) vengono segnalate criticità nella raccolta dei dati sulle vittime della tratta di esseri umani. In [Italia](#), sebbene siano disponibili diverse statistiche sulle vittime

che beneficiano di assistenza e protezione, non è garantito il coordinamento tra i diversi database. In [Francia](#), sono disponibili dati sui permessi di soggiorno concessi alle vittime che hanno presentato una denuncia e sulle presunte vittime sostenute dalle ONG. In [Irlanda](#), alcuni dati rilevanti relativi ai beneficiari vittime di tratta di esseri umani potrebbero essere ottenuti dal Tribunale d'appello per la protezione internazionale, che pubblica le sue decisioni in forma anonima, mentre altri dati possono emergere dal NRM.

Identificazione delle vittime di tratta nel percorso di integrazione

Esaminando l'attuazione dell'articolo 20(3) e (4) della Direttiva Qualifiche rifiuta, lo studio ha dimostrato che nessuno dei quattro Stati Membri garantisce una corretta valutazione dei bisogni specifici dei beneficiari di protezione internazionale in seguito al loro riconoscimento, comprese le vittime della tratta. In [Francia](#) e nella [Repubblica Ceca](#), non c'è alcuna previsione normativa in merito; in [Italia](#) non c'è un'autorità competente designata a tale scopo, e in [Irlanda](#) si segnala la mancanza di un processo obbligatorio di screening della vulnerabilità. Il Rapporto di Valutazione della Direttiva Qualifiche rifiuta sottolinea come, di fatto, a seguito del riconoscimento di status si rimandi alla valutazione di vulnerabilità fatta nel corso della procedura di asilo. Alla luce di questo, i quattro Stati Membri sembra stiano sviluppando diversi piani d'azione o strategie per affrontare tali lacune, compresi interventi specifici per le vittime della tratta di esseri umani o per i beneficiari di protezione internazionale vulnerabili.

Inoltre, tutti gli Stati membri dell'UE interessati dallo studio riportano importanti gap relativi alla condivisione delle informazioni sui bisogni specifici delle vittime fra gli attori coinvolti nel corso della procedura di asilo e quelli responsabili successivamente, nel processo di integrazione. Per ovviare a ciò e al fine di garantire la continuità dell'assistenza ai beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta, occorrerebbe una più rapida ed efficace trasmissione delle informazioni. In questo senso il ruolo delle ONG e degli operatori sociali appare fondamentale per segnalare alle autorità le esigenze rilevate o per indirizzare i casi verso servizi adeguati.

Coordinamento fra il Meccanismo di Referral Nazionale e il sistema di protezione internazionale

Anche se la [Repubblica Ceca](#), l'[Irlanda](#) e l'[Italia](#) hanno un Meccanismo Nazionale di Referral di riferimento, in alcuni casi sembra non esserci coordinamento fra quest'ultimo e il sistema di protezione internazionale. L' MNR ceco si riferisce solo alle vittime che sono state sfruttate nel paese¹, mentre l'MNR irlandese esclude i richiedenti asilo da esso. D'altra parte, il MNR italiano include sia i richiedenti asilo che i beneficiari di protezione internazionale nel referral. La [Francia](#) non ha un MNR. Lo studio segnala inoltre una difformità di applicazione del MNR nei diversi Stati, con conseguente impatto sulle prese in carico delle vittime di tratta.

Accesso ai diritti e ai benefici sociali

Nonostante le disposizioni dettagliate contenute nella Direttiva Qualifiche sull'accesso ai diritti sociali e all'alloggio, nei quattro Stati Membri vengono segnalate significative difficoltà nella fruizione di alcuni servizi, il che può esporre i beneficiari al rischio di cadere nuovamente nella rete criminale della tratta. In ogni Stato Membro vengono proposti sistemi e servizi diversi. Per accedere ai diritti sociali e alla protezione, il rilascio del permesso di soggiorno e/o di altra documentazione (ad es. la residenza) è un elemento fondamentale, specialmente in [Francia](#) e in [Italia](#). In questi due Paesi vengono segnalati importanti ritardi, con le conseguenze e i rischi summenzionati. I quattro Stati Membri garantiscono ai beneficiari di protezione internazionale gli stessi diritti sociali dei loro cittadini, ma non ci sono agevolazioni o disposizioni specifiche per le vittime di tratta. In questi Paesi sono stati segnalati diversi ostacoli relativi a lunghe procedure amministrative, ritardi, decisioni non uniformi da parte delle autorità e insufficiente formazione sul tema della tratta. Fra le ulteriori difficoltà

¹ Le presunte vittime di età superiore ai 18 anni possono essere incluse nel Programma di sostegno e protezione delle vittime di tratta. Oltre ai cittadini cechi, possono partecipare al programma anche i cittadini di paesi terzi o dell'UE, presunte vittime, nel territorio della Repubblica Ceca o che siano stati ivi portati a questo scopo.

emerse, si segnalano quelle relative alla procedura di ricongiungimento familiare, di grande impatto sul processo di integrazione. Gli Stati menzionano l'importanza, per le persone che devono intraprendere questa procedura, di avere una persona di riferimento affidabile nel paese di origine che possa seguire la pratica, nonché di tenere conto della vulnerabilità dei richiedenti e dei loro familiari rimasti in patria.

Accesso all'accoglienza protetta

Se generalmente le persone vulnerabili affrontano in tutta l'UE difficoltà nella ricerca di un alloggio adeguato ed economicamente conveniente, i beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta sembrano incontrarne di ulteriori, soprattutto per l'aspetto della sicurezza e della stabilità alloggiativa nel tempo.

In [Repubblica Ceca](#), [Francia](#) e [Italia](#), sono previste medesime previsioni alloggiative per i beneficiari di protezione internazionale, siano essi vittime di tratta e non, mentre le soluzioni abitative specifiche per il gruppo target di progetto sono disponibili in numero ridotto. Tra gli ostacoli riscontrati, i tre Paesi riferiscono insufficienza di posti, lunghe attese, la capacità finanziaria e le barriere linguistiche. Mentre l'Italia dimostra di avere complessivamente disposizioni più adeguate ai beneficiari vittime di tratta e la [Francia](#) intende sviluppare posti in accoglienza specifici per le donne vittime di tratta beneficiarie di protezione internazionale, l'Irlanda segnala la mancanza di disposizioni volte a garantire l'accesso all'accoglienza protetta e adeguata ai beneficiari, esponendoli a pratiche discriminatorie e al rischio di indigenza.

Assistenza medica e psicologica

Tutti gli Stati oggetto dello studio garantiscono l'accesso all'assistenza sanitaria pubblica alle stesse condizioni dei loro cittadini, eventualmente adottando misure specifiche per facilitarne la fruizione. Tuttavia, nessuno di essi include disposizioni *ad hoc* per i beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta. I quattro Stati Membri lasciano emergere comuni

perplexità in merito alle procedure amministrative, alle barriere linguistiche, alla insufficienza di professionisti specializzati e di servizi adeguati per le vittime della tratta di esseri umani.

Empowerment dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta

Nei quattro Stati Membri esistono diversi meccanismi nazionali per sostenere i beneficiari di protezione internazionale nell'accesso al lavoro e all'istruzione, ma non sono previste disposizioni specifiche per coloro che sono anche vittime di tratta. In Repubblica Ceca, in Italia e in Francia, i beneficiari possono fare riferimento all'assistenza specifica fornita dalle autorità e dalle istituzioni nazionali e/o locali, compreso un colloquio per determinare le loro esigenze e azioni specifiche per facilitare l'accesso al mercato del lavoro. In Irlanda, possono fare riferimento all'assistenza fornita ai cittadini. Inoltre, nei quattro Stati Membri, le ONG implementano progetti specifici per sostenere l'accesso al lavoro. Tale ultima attività rappresenta un'importante opportunità per informare i beneficiari sui diritti dei lavoratori al fine di prevenire situazioni di sfruttamento, come accade in [Repubblica Ceca](#), [Francia](#) e [Italia](#). La barriera linguistica rappresenta il principale ostacolo alla formazione e alle opportunità di lavoro, che viene affrontata con corsi di lingua in [Repubblica Ceca](#), [Italia](#) e [Francia](#). In Italia, lo studio evidenzia come le competenze linguistiche rappresentino anche un modo per prevenire situazioni di sfruttamento lavorativo, nonché un *empowerment* per coloro che ne sono usciti. Il riconoscimento delle competenze è previsto in tutti gli Stati Membri, anche se vengono segnalate delle difficoltà nelle procedure. Lo studio sottolinea l'importanza di accedere a un posto di lavoro stabile e retribuito per garantire i bisogni di base e diminuire il rischio di ricadere nella rete criminale. Allo stesso tempo, i beneficiari vittime di tratta possono aver bisogno di tempo per riprendersi prima di impegnarsi nel percorso d'integrazione professionale, ma spesso si sentono nella condizione di dover accettare qualsiasi lavoro e coprire i costi necessari per raggiungere l'autonomia. Inoltre, le questioni legate alla genitorialità hanno un impatto importante sull'accesso all'istruzione e alle opportunità di lavoro, soprattutto per le donne, in quanto raramente vengono forniti supporto e assistenza per quei genitori che hanno bisogno di lasciare i figli per intraprendere un'attività lavorativa.

Impatto del COVID-19

La crisi sanitaria ha avuto un forte impatto sul processo di integrazione di molti beneficiari di protezione internazionale. In Italia, è stato osservato un aumento dei ritardi nel rilascio dei permessi di soggiorno e nell'accesso all'accoglienza. La sospensione dei corsi di lingua e di altre attività di integrazione sono state segnalate in Italia e in [Francia](#). Inoltre, in Francia desta preoccupazione il ritardo di circa sei mesi nel processo di integrazione globale dei beneficiari. L'interruzione del progetto di integrazione e, talvolta, la frustrazione creata dalla pandemia e dalle misure di restrizione, può aver esposto queste persone a un rischio maggiore di indigenza, nonché esposizione alla tratta. Mentre diverse attività e servizi sono stati realizzati online, la ricerca ha anche evidenziato le difficoltà di accesso a questa offerta digitale, proprio per la mancanza di dispositivi o di assistenza adeguati.

Bisogni specifici relativi al processo di integrazione espressi dai beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta intervistati nell'ambito del progetto

Il progetto ha inteso raccogliere le prassi esistenti nei Paesi partner tenendo conto dell'esperienza delle vittime di tratta e delle organizzazioni che le sostengono. I partner hanno infatti intervistato direttamente i beneficiari in merito alla loro esperienza di integrazione traendone degli spunti di estremo interesse, sebbene il numero delle interviste si sia rivelato minore di quanto previsto inizialmente, a causa della pandemia da COVID-19.

I risultati delle interviste saranno presentati più dettagliatamente nei capitoli specifici, ma si evidenziano di seguito i principali bisogni emersi:

- Identificazione precoce e ambiente adeguato
- Assistenza e sostegno durante la procedura d'asilo
- Procedure d'asilo adattate ai bisogni specifici delle vittime
- Condizioni di accoglienza adeguate e dignitose

- Insufficienza del solo status di protezione internazionale a garantire la fruizione dei diritti sociali
- Rilascio dei documenti in tempi brevi e rapido accesso ai diritti sociali
- *Continuum* dell'assistenza sociale, dell'informazione e dell'orientamento ai servizi
- Preparazione e competenza dei funzionari dei servizi sociali
- Miglioramento dell'accesso al ricongiungimento familiare e snellimento della procedura
- Riduzione dei tempi di ricerca di stabili soluzioni abitative
- Garanzia della sicurezza delle vittime
- Sostegno finanziario per l'accesso all'alloggio
- Identificazione rapida dei bisogni di salute mentale
- Ambiente di fiducia presso i servizi dedicati
- Informazione e assistenza medica efficaci
- Cure mediche specifiche per il genere
- Accesso all'assistenza all'infanzia
- Superamento delle barriere linguistiche
- Empowerment e raggiungimento dell'indipendenza economica
- Ambiente di lavoro sicuro
- Accesso alla formazione professionale

Raccomandazioni comuni dei quattro Paesi partner

Le seguenti raccomandazioni sono basate sui risultati del progetto TRIPS, realizzato grazie agli studi condotti da quattro Paesi europei, ossia Repubblica Ceca, Francia, Irlanda e Italia.

Queste raccomandazioni sono indirizzate alle autorità e alle istituzioni competenti, ai legislatori e ai responsabili delle politiche dell'Unione Europea e dei singoli Stati Membri.

Disclaimer

Queste raccomandazioni sono state formulate dai partner del progetto e non riflettono il punto di vista della Commissione europea o dei partner associati in qualità di esperti europei.

- 1. Migliorare l'identificazione dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta, valorizzando la cooperazione tra più attori coinvolti con competenze multidisciplinari**
- 2. Introdurre un Meccanismo Nazionale di Referral o migliorare quello esistente per garantire un'adeguata identificazione e protezione di tutte le vittime della tratta di esseri umani**
- 3. Rafforzare e diffondere la formazione e lo sviluppo delle competenze degli operatori di settore**
- 4. Garantire il monitoraggio sul processo d'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta**
- 5. Sviluppare uno specifico percorso di integrazione, volto ad assicurare un *continuum* nello scambio di informazioni e di assistenza a sostegno dei beneficiari**
- 6. Elaborare un sistema nazionale di integrazione ben strutturato, trasparente e basato sui bisogni reali, con il coinvolgimento di personale competente che si occupi dell'accesso ai servizi**
- 7. Garantire l'accesso a case protette e sviluppare forme di accoglienza durevoli e adeguate**
- 8. Garantire il sostegno al nucleo familiare, specialmente per le donne vittime di tratta con bambini**
- 9. Rafforzare le competenze dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta attraverso percorsi di istruzione e occupazione lavorativa in base alle loro esigenze specifiche**
- 10. Seguendo le raccomandazioni del progetto TRACKS, considerare l'impatto della procedura di asilo sulle prospettive di integrazione, particolarmente rilevante per le vittime della tratta di esseri umani**

Principali risultati di progetto in Italia

Questa sintesi nazionale è stata curata da Daniela Di Rado e Claudia Sforza del Consiglio Italiano per i Rifugiati.

Si precisa che ai fini della ricerca e del presente rapporto sintetico nazionale il principale obiettivo è la rilevazione dei bisogni specifici dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta, a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, sia uomini che donne, durante il percorso di integrazione.

Abbreviazioni

ASL	Azienda Sanitaria Locale
CEAS	Sistema Europeo Comune di Asilo
COL	Centro di orientamento al lavoro
CPIA	Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti
C.P.	Codice penale
D.lgs.	Decreto legislativo
DPO	Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
GRETA	Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani
INPS	Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
MNR	Meccanismo Nazionale di Referral
MSNA	Minori stranieri non accompagnati
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro

OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
ONG	Organizzazione non governativa
POS	Procedure Operative Standard
SAI	Sistema di Accoglienza e Integrazione
SIPROIMI	Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per msna
SIRIT	Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta
SPRAR	Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
SSN	Sistema Sanitario Nazionale
TUI	Testo Unico sull'Immigrazione
UE	Unione Europea
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine

Excursus normativo

Al fine di assicurare la tutela alle vittime della tratta di esseri umani, sia a scopo di sfruttamento sessuale che lavorativo, l'Italia si è dotata già con il D.lgs 286/1998, in particolare con l'art. 18, di una normativa che favorisse l'emersione del fenomeno e prevedesse un percorso di protezione e inclusione sociale. L'intuizione principale della previsione normativa è stata quella di svincolare tale percorso dalla necessaria denuncia della vittima all'autorità giudiziaria e poter intraprendere un percorso sociale (cd. "doppio binario"). Infatti, le previsioni dell'art.18 operano anche nel caso in cui la persona non proceda alla denuncia, ma aderisca ad un programma di assistenza e integrazione sociale affidandosi ad uno degli enti del settore iscritti alla seconda sezione del registro di cui all'art. 52 DPR 394/99.

Nel tempo, l'art.18 ha subito alcune modifiche tali da ampliarne la vocazione, così da includervi anche fattispecie correlate al reato di tratta di esseri umani, quali l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo.

Il fenomeno della tratta ha interconnessioni rilevanti con la procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Gli eventi alla base di una domanda di protezione internazionale presentata da una vittima o potenziale vittima di tratta possono essere molto diversificati fra loro, data la complessità del fenomeno. In particolare, senza pretesa di esaustività, ci si potrebbe trovare anche di fronte a situazioni in cui la persona interessata non è ancora caduta nella rete criminale, ma sussiste un concreto rischio a che ciò avvenga e potrebbe dunque cercare protezione all'estero. Viceversa, la persona potrebbe considerarsi a rischio in caso rimpatrio o presentare altri motivi di persecuzione meritevoli di protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

Nell'ambito della legislazione italiana preme richiamare il D.lgs 251/07 (cd. Decreto Qualifiche) che all'art. 7 annovera fra gli atti di persecuzione, quelli *“di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale”*, i quali connotano nelle varie forme il crimine della tratta. Le vittime sono inoltre considerate quali *“persone portatrici di esigenze particolari”* ai sensi dell'art.17 del D.lgs 142/15 (cd. Decreto Accoglienza). Tale articolo, nato principalmente al fine di apprestare maggiori tutele con riferimento alle condizioni di accoglienza, è considerato di riferimento per applicare ulteriori garanzie, anche procedurali, in favore di tali categorie vulnerabili. Le stesse Questure si riferiscono all'art.17 per assicurare un canale prioritario per gli accessi agli uffici e la trattazione in via di urgenza delle relative pratiche.

Nel quadro degli interventi posti a protezione delle vittime di tratta, di assoluto rilievo è stata l'introduzione del primo Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento (di seguito Piano nazionale anti-tratta), come previsto dal D.lgs 24/2014 (cd. Decreto Anti-tratta). La normativa ha avuto il pregio di disciplinare i punti di contatto fra il sistema della prote-

zione internazionale e quello della tratta di esseri umani, nonché di riscrivere alcuni articoli del codice penale. Ci si riferisce in particolare all'art. 10 del D. Lgs. 24/2014, che introduce il concetto di rinvio fra sistemi di tutela, agevolando così l'individuazione delle vittime di tratta tra i richiedenti di protezione internazionale e la corretta valutazione delle loro domande di asilo, nonché l'opportunità di accedere a diverse misure di tutela.

Di seguito sono elencati i principali riferimenti legislativi:

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.”*
- Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 - *“Attuazione della direttiva 2011/95/EC recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.”*
- Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25 - *“Attuazione della direttiva 2013/32/EU recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.”*
- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n 142 - *“Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.”*
- Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 - *“Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime, in attuazione alla direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime.”*

- Decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 - “Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.”

Trend e statistiche

Con riferimento alla raccolta dati e statistiche, è bene premettere che il dato specifico relativo ai beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta presenti sul territorio nazionale si è rivelato alquanto difficile da rintracciare. Ciò si inserisce nel più ampio quadro di incompletezza dei dati e delle statistiche disponibili sul tema della tratta, fondamentali, invece, per comprendere e quantificare il fenomeno.

Gli esiti della ricerca suggeriscono come, infatti, le banche dati presenti in Italia, ciascuna registrando il dato per il suo ambito di competenza, non siano in realtà molto coordinate ai fini di una rilevazione onnicomprensiva a livello nazionale.

Si può ritenere, dunque, che la tratta possa avere dimensioni maggiori rispetto a ciò che viene ufficialmente riportato, rimanendo un fenomeno in buona parte sommerso proprio per le sue caratteristiche. In particolare, nonostante gli indubbi miglioramenti in tema di informazione nei luoghi di arrivo, risulta tuttora problematica l'identificazione della tratta all'interno dei flussi misti che contraddistinguono gli arrivi degli ultimi anni. La congenita mutevolezza del fenomeno e della capacità dei trafficanti e sfruttatori di adattarsi alle evoluzioni geopolitiche del fenomeno determina un'incapacità di modulare le risposte degli Stati e di registrare un dato aderente all'andamento fluttuante della situazione.

Relativamente ai dati più aggiornati che è stato possibile reperire, si fa principalmente riferimento al sistema di raccolta SIRIT (Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta), di competenza del Dipartimento Pari Opportunità, gestito e mantenuto nell'ambi-

to della Convenzione Numero Verde Anti tratta dalla Regione Veneto. Tale banca dati viene concretamente curata e alimentata dagli enti titolari/attuatori dei progetti di assistenza e protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento finanziati dal DPO, includendovi l'attività di contatto delle vittime, l'identificazione formale, la presa in carico, l'inclusione sociale.

A tal proposito pare opportuno tenere presente che tali numeri non esprimono una disaggregazione tra richiedenti/beneficiari di protezione internazionale e persone che abbiano formalmente aderito al Programma di protezione ai sensi dell'art.18 D.lgs 286/98. Questo significa che potrebbero esservi comprese persone che sono state identificate come vittime o potenziali vittime di tratta senza che però le stesse abbiano poi aderito ai percorsi protetti, preferendo magari rimanere nel percorso della protezione internazionale e nell'accoglienza da esso offerta.

Gli ultimi dati disponibili per l'annualità 2020 riportano²:

- Un totale di 2054 persone valutate, di cui 77,3% donne, 19% uomini e il 3,7% transessuali;
- I principali paesi di origine delle vittime sono Nigeria (65,9%), Pakistan (3,3%), Costa D'Avorio (3,1%), Senegal (2,2%);
- Maggiori ambiti di sfruttamento: sessuale (26,3%), lavorativo (9,1%), economie criminali forzate (0,7%). Inoltre si stima circa il 36,3% di persone potenziali vittime di tratta e il 19% di persone destinate allo sfruttamento;
- Soggetti segnalanti: Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (46,7%), autonomamente (10,7%), enti del privato sociale (8%), unità di contatto (6,1%), CAS (4,2%), SAI (1,9%);

² <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/SIRIT-NUOVE-VALUTAZIONI-2020.docx.pdf>

Sulla base dei dati pubblicati dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno³, i dati riferiti al 2020 consentono di ragionare sulle richieste di protezione internazionale, i riconoscimenti e le nazionalità presenti:

- Da gennaio a dicembre 2020 il numero totale di domande d'asilo è stato 26.963.
- Le principali nazionalità individuate in ordine statistico: Pakistan (5.515 - 20%), Nigeria (3.199 - 12%), Bangladesh (2.745 - 10%), El Salvador (1.068 - 4%), Tunisia (1.024 - 4%), Venezuela (834 - 3%), Somalia (764 - 3%), Perù (739 - 3%), Senegal (696 - 3%).
- Sul totale dei richiedenti asilo, circa il 63,7% sono uomini, mentre il 17,8% donne. Per quanto riguarda i minori, i MSNA rappresentano circa l'1,53% e i minori accompagnati il 10,9%.
- Le decisioni adottate dalle Commissioni Territoriali nel periodo gennaio-dicembre 2020 sono state 42.604: 4.582 (11%) sono stati i riconoscimenti di status di rifugiato, 4.968 (11%) quelli di protezione sussidiaria, 757 (2%) le cd. « protezioni speciali » e 32.297 (%76) i dinieghi.

Come considerazione generale, la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo ha riferito che per quanto riguarda la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale si è registrata una diminuzione del numero di donne nigeriane richiedenti asilo, mentre si è osservato negli ultimi anni un aumento del numero di donne ivoriane. D'altra parte, per quanto riguarda la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, ci sono stati pochi casi di richiedenti asilo identificati come vittime della tratta, e ancora meno persone riconosciute rifugiate perché vittime di tratta. Generalmente, queste persone provengono dal Pakistan e dal Bangladesh e sono molto giovani. La ragione di questo decremento nel numero di casi può essere rintracciata sia nelle modalità sempre nuove in cui questo fenomeno si sviluppa, mantenendo comunque i profili della transnazionalità, sia nella labilità dei suoi confini con il mero "sfruttamento lavorativo".

³ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/schede_riepilogative_al_2020.pdf

Tale riflessione ben si sposa con il trend, sebbene risalente, riportato da OIM, relativamente ai dati sulle potenziali vittime di tratta identificate all'arrivo dal 2014 al 2018 fra le donne di nazionalità nigeriana e ivoriana:

	2014	2015	2016	2017	2018
Nigeria	1454	5633	1109	5425	324
Costa d'Avorio	62	322	1631	1423	275

Identificazione delle vittime di tratta durante il percorso di integrazione

L'art. 19 del D.lgs 251/07 che recepisce l'art. 20 della Direttiva Qualifiche, riconoscendo i diritti connessi alla protezione internazionale, raccomanda di « prendere in considerazione la situazione individuale delle persone vulnerabili », tra cui anche le vittime della tratta di esseri umani. Nonostante questa norma sembri idonea a rispondere adeguatamente ai bisogni specifici di queste persone, in realtà risulta piuttosto generica, in quanto nessun attore istituzionale è indicato per effettuare una tale valutazione in favore dei beneficiari di protezione internazionale.

Da un punto di vista pratico l'identificazione della vittima di tratta già beneficiaria di protezione internazionale può avvenire più facilmente se è inserita nel sistema di accoglienza. Difatti, come previsto dall'art. 17 del D.Lgs. 142/2015 i centri di accoglienza hanno il compito in prima istanza di riferire particolari esigenze e vulnerabilità alla Prefettura e alle autorità competenti per l'audizione in materia di protezione internazionale. Una volta che la Prefettura è stata informata, si attiva, teoricamente, per l'applicazione delle garanzie procedurali per la persona interessata. Tuttavia, è opportuno sottolineare che tale disposizione legislativa è riferita solo ai richiedenti asilo, mentre una procedura simile non è esplicitamente prevista dalla legge per i beneficiari di protezione internazionale. Pertanto, sembrerebbe che l'unica

valutazione sulle vulnerabilità venga effettuata dai centri di prima accoglienza, dalle Commissioni Territoriali o dal circuito della seconda accoglienza, cd. Sistema di Assistenza e Integrazione (SAI).

All'interno di quest'ultimo circuito in particolare, la presenza di operatori con competenze specifiche e la presa in carico dell'utente facilita l'individuazione degli indicatori di tratta, qualora non intercettati in una precedente fase della procedura di protezione internazionale. Di conseguenza, non accedere a tale circuito di accoglienza arreca un evidente pregiudizio nell'identificazione e presa in carico della vittima, in quanto verrebbe a mancare quella relazione quotidiana e quel rapporto di fiducia che spesso solo l'operatore del centro ha il privilegio di instaurare. In tali circostanze, non infrequenti, sono sovente i servizi esterni offerti dalle ONG del territorio ad intercettare e riferire potenziali vittime di tratta.

D'altra parte il beneficiario di protezione internazionale vittima di tratta accede a numerosissimi servizi esterni, istituzionali e non, che sono centrali per un percorso di integrazione e inclusione efficace e strutturato sui propri bisogni. Sfortunatamente, però, tali servizi non hanno sempre la possibilità di relazionarsi con queste persone per un tempo relativamente congruo a rilevare con una certa dimestichezza gli indicatori di tratta o determinate esigenze. Tuttavia, è chiaro come anche loro rivestano un ruolo fondamentale, si pensi ai servizi sociali dei comuni, ai COL di riferimento, alle ASL, ecc.

È evidente come nel caso delle vittime di tratta sia essenziale valorizzare la rete territoriale di riferimento e fornire strumenti di formazione⁴ che facilitino la risposta adeguata al bisogno espresso e non espresso.

Proprio a conferma della centralità dei processi di integrazione e della messa in rete dei servizi, lo stesso D.lgs 251/07, come modificato dal D.lgs 18/14, prevede l'adozione di un Piano

⁴ Il progetto TRIPS ha realizzato un Toolbox nazionale ad uso degli operatori di settore per l'identificazione dei bisogni specifici delle vittime di tratta. Disponibile sul sito del CIR www.cir-onlus.org

nazionale per l'integrazione volto ad individuare le misure necessarie a realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'accesso all'assistenza sociale e sanitaria, alla formazione linguistica, all'istruzione, al lavoro e all'alloggio. Il Piano è stato redatto nel 2017 dal Tavolo di coordinamento interministeriale ed include riferimenti ad interventi specifici a favore delle vittime di tratta per l'assistenza sanitaria, per le priorità tematiche dei bandi FAMI, per il rafforzamento della rete delle associazioni anti-tratta, per il meccanismo di coordinamento previsto dal D.Lgs.24/2014 attuativo della UE 2011/36. Attualmente è in corso l'aggiornamento del nuovo Piano nazionale per l'integrazione.

Coordinamento fra il Meccanismo di Referral Nazionale e il sistema di protezione internazionale

Il Piano Nazionale Anti Tratta approvato dal Consiglio dei Ministri il 26 febbraio 2016, ha previsto l'adozione del **Meccanismo di Referral Nazionale** (MNR), ossia un sistema strutturato di interventi coordinati con i vari attori statali che si interfacciano con le vittime di tratta (o presunte tali). I compiti di ciascun attore coinvolto sono mirati sia all'identificazione che alla vera e propria presa in carico.

Il meccanismo è regolato e strutturato all'interno dell'Allegato al Piano Nazionale Anti Tratta (ormai scaduto nel 2018). Il documento, come definito dal D.Lgs. 24/2014, è stato elaborato con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Interno sentiti i Ministri competenti e acquisita l'intesa della Conferenza Unificata, al fine di definire strategie pluriennali di intervento per prevenire e contrastare il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani.

L'MNR prevede delle procedure operative standard in base alle quali i professionisti, gli esperti nel campo della lotta alla tratta, le organizzazioni non governative, le istituzioni, gli

assistenti sociali, gli interpreti, i responsabili dei centri di accoglienza e altre categorie di persone che entrano in contatto con potenziali vittime, possano segnalarle alla Rete Nazionale Anti-tratta. Le persone devono contattare il Numero Verde Anti-Tratta⁵, a copertura nazionale, che attiva la rete locale per la presa in carico delle vittime o presunte tali. Si tratta, dunque, di un meccanismo di monitoraggio globale e di invio tra tutti gli attori coinvolti.

In Italia, l'MNR viene implementato prima e durante l'audizione personale innanzi la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, in quanto negli ultimi anni si è assistito ad un processo di vera e propria standardizzazione di prassi e protocolli esistenti. In particolare la Commissione Nazionale per il diritto di asilo - che coordina le attività delle Commissioni Territoriali - insieme all'ufficio dell'UNHCR con sede a Roma, hanno elaborato, già nel 2017, delle "Linee Guida sull'identificazione delle vittime di tratta e procedure di referral", aggiornate nel 2020. Questo strumento consente un costante coordinamento fra le Commissioni Territoriali e gli enti anti-tratta per il lavoro di identificazione correlato al sistema di protezione internazionale.

Le Linee Guida aggiornate contengono interessanti spunti circa la possibilità per le Commissioni Territoriali di trasmettere direttamente alla Procura della Repubblica - Direzioni Distrettuali Antimafia- le informazioni che possano contribuire al contrasto alla tratta di esseri umani e ai reati ad essa connessi (ad esempio indirizzi anche afferenti ad imprese, centri di reclutamento ecc). In questo modo, coinvolgendo un soggetto istituzionale come la Commissione Territoriale, gli elementi forniti dalla vittima, previo suo consenso, potrebbero essere più facilmente portati all'attenzione della Procura per l'avvio delle indagini, nonché facilitare l'accesso alla procedura di cui all'art. 18 D.lgs 286/98.

⁵ La Rete Nazionale Anti-Tratta si serve del Numero Verde (800.290.290) per ricevere segnalazioni. Si tratta di un meccanismo istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO), come sistema preparatorio, nell'ambito degli interventi a favore delle vittime della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo. Il numero verde può essere attivato da: forze dell'ordine (Polizia), autorità giudiziarie, servizi sociali, servizi socio-sanitari, organizzazioni del privato sociale, Ispettorato del Lavoro, associazioni, privati cittadini nonché dalle vittime stesse.

Per quanto riguarda specificamente la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, l'emersione e il referral sembrano ancora difficili: i relativi indicatori sono meno chiari e spesso manca la consapevolezza della grave condizione di sfruttamento, che inizia dal Paese di origine e sovente con il coinvolgimento delle famiglie. Molte di queste persone, sentendosi corresponsabili circa la decisione di partire, non lasciano emergere elementi importanti nel corso dell'audizione. Inoltre, i labili confini con il mero sfruttamento lavorativo non consentono sempre di indirizzare le persone verso il corretto percorso di protezione. A tal fine, dalle interlocuzioni avute con la Commissione Nazionale nell'ambito di questo progetto è emersa l'intenzione di collaborare, attraverso protocolli d'intesa, con gli Ispettorati del Lavoro, al fine di poter segnalare casi sospetti di sfruttamento lavorativo in modo più appropriato nel percorso di protezione sociale (art.18), qualora non ci siano elementi per il riconoscimento della protezione internazionale.

In relazione all'oggetto specifico del nostro studio, preme rilevare che mentre nelle fasi precedenti il riconoscimento dello status di protezione internazionale sono state messe in atto procedure piuttosto funzionali per l'emersione delle vittime, non risultano protocolli altrettanto standardizzati per la fase successiva. Infatti, il sistema sembra perdere le tracce dei beneficiari di protezione internazionale durante il loro percorso di inclusione, come peraltro suggerito dalla difficile lettura dei dati ufficiali.

Accesso a diritti e benefici sociali

Uno dei capisaldi del percorso di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, incluse le vittime di tratta, è la possibilità di accedere ai benefici sociali. Considerando la particolare condizione di vulnerabilità dei rifugiati è evidente come il percorso di integrazione che li riguarda debba svilupparsi su interventi di lungo periodo in grado di colmare le difficoltà legate allo status e di sostenere percorsi di inclusione che tengano conto di intrinseche condizioni di fragilità.

Infatti, secondo quanto disposto dall'art. 27 del D.lgs 251/07 si riconosce ai beneficiari di protezione internazionale lo stesso diritto di ricevere l'assistenza sociale e sanitaria dei cittadini italiani. Tuttavia, non vi sono misure specifiche dedicate ai beneficiari di protezione vittime della tratta di esseri umani, ad eccezione di quelle previste nel « Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale », definito dall'art 18 co 3 bis del D.lgs 286/98, come modificato dal D.lgs 24/14⁶.

Nella prassi, data la peculiarità della condizione dei rifugiati vittime di tratta, emerge l'importanza di un percorso sociale costruito in sinergia con gli altri enti del territorio e soprattutto sulla base di una corretta valutazione della situazione individuale della persona. Infatti, in ragione del suo vissuto, è difficile per la vittima di tratta esprimere chiaramente i propri bisogni e agevolmente affrontare gli ostacoli burocratici. La ricerca conferma l'essenzialità di una informazione completa relativa ai servizi a disposizione del territorio. Emerge infatti che, raramente, queste persone si rivolgono spontaneamente al front office dei Comuni, in assenza di un adeguato invio da parte di altri enti o a causa del controllo che viene perpetrato dalla reti criminali, che ostacolano i percorsi di autonomia. A ciò si aggiunge che, non sempre, gli operatori sociali hanno una formazione specifica sulla tratta, talché gli interventi possono non essere sufficientemente mirati ai bisogni delle vittime.

Per tali ragioni si sottolinea nuovamente il valore del supporto delle ONG e degli operatori con competenze specifiche, considerando la possibilità che hanno di fare segnalazioni *ad hoc* o accompagnamenti ai servizi. È di tutta evidenza, dunque, che la collaborazione tra assistenti sociali del Comune e operatori del privato sociale è estremamente necessaria e andrebbe sicuramente valorizzata.

⁶ Il Programma è finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità (DEO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Lo stesso viene attuato sulla base delle azioni previste dal Piano Nazionale Anti Tratta e si realizza mediante progetti attuati sull'intero territorio nazionale volti ad assicurare ai destinatari (vittime e potenziali vittime di tratta e/o sfruttamento) adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e poi supporto nel percorso di assistenza e integrazione sociale.

Per quanto riguarda le misure di sostegno economico accessibili al cittadino e al beneficiario di protezione internazionale, è opportuno fare una divisione tra contributi versati dall'INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e i contributi di competenza del Comune di residenza.

Le misure di sostegno economico erogate dall'INPS si basano sul reddito personale e sulle condizioni psico-fisiche dei richiedenti (es. disabilità), mentre i contributi del Comune sono valutati caso per caso dal servizio sociale sulla base di un progetto individualizzato e si rivolgono spesso a persone in stato di indigenza, limitati secondo la disponibilità dei fondi. Considerata la centralità del ruolo dei Municipi, i risultati della ricerca suggeriscono l'importanza della loro sensibilizzazione sul tema e, ove possibile, una previa interazione fra operatore dell'ente inviante e l'istituzione responsabile del caso.

Accesso all'accoglienza protetta

Per i beneficiari di protezione internazionale l'accoglienza è garantita dai progetti del « Sistema di accoglienza e integrazione » (SAI), da ultimo riformato dal decreto legge 130 del 2020 come convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173.

Parallelamente alla possibilità di essere inseriti nei centri SAI, le vittime di tratta beneficiarie di protezione internazionale hanno l'opportunità di scegliere se accedere ai progetti del « Programma unico di emersione », che include la sistemazione in case protette.

Storicamente gli alloggi protetti e il sistema di accoglienza della protezione internazionale sono nati con obiettivi e approcci specifici, poiché rivolti a destinatari differenti. Una volta che il fenomeno della tratta di esseri umani si è evoluto, coinvolgendo cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione internazionale, le case protette hanno adattato la metodologia di intervento alla nuova interconnessione con la protezione internazionale.

Allo stesso tempo, anche il sistema di accoglienza della protezione internazionale ha dovuto modulare i suoi servizi alle specifiche esigenze dei beneficiari vittime di tratta.

In via generale i due “circuiti” si differenziano per il livello di protezione offerto e per le modalità di sviluppo del percorso di integrazione. In particolare, appare cruciale la valutazione del rischio di sfruttamento cui la persona può essere ancora esposta e in tal caso, le si suggerisce solitamente di entrare nel programma di emersione e in una casa protetta.

Relativamente all’aspetto della sicurezza, è opportuno tenere presente che nelle strutture SAI, la possibilità di uscire e assentarsi dai centri non è soggetta a particolari restrizioni, così come non vi sono limiti all’uso di cellulari o alla comunicazione all’esterno. Per tali ragioni, attenzione va posta sul rischio percepito dalla persona al momento dell’ingresso nel centro. Infatti, nel caso in cui la vittima non si sia ancora emancipata dall’organizzazione criminale, o tale percorso non abbia raggiunto uno stadio avanzato, l’ingresso nel SAI potrebbe, paradossalmente, essere rischioso. Generalmente le vittime di tratta accedono al SAI in una seconda fase del loro percorso di protezione, magari dopo essere state ospitate in una casa protetta, una volta fuoriuscite dalla rete di sfruttamento.

Nonostante le caratteristiche poc’anzi menzionate, la questione della sicurezza nei centri SAI deve essere ad ogni modo monitorata: le vittime della tratta, sebbene emancipate, rimangono sempre esposte alla possibilità di entrare in contatto con i trafficanti e per ciò stesso essere maggiormente manipolate.

I percorsi di integrazione del sistema SAI si inseriscono nell’offerta rivolta ai beneficiari di protezione, adottando le dovute accortezze per i gruppi vulnerabili, tra cui rientrano le vittime di tratta. In loro favore sono previsti anche l’assistenza psicologica e psichiatrica, nonché un percorso di sostegno e riabilitazione per le vittime di tratta. Generalmente la permanenza nel circuito SAI è assicurata per almeno sei mesi, tuttavia nella prassi questo periodo viene sovente prolungato sulla base delle specifiche esigenze del beneficiario. In particolare,

la permanenza può essere prorogata più di una volta in favore dei vulnerabili, qualora si ravvisino gravi condizioni di salute o specifiche esigenze certificate. Le vittime di tratta, certamente incluse nei gruppi vulnerabili, solitamente beneficiano di questo periodo di estensione.

L’accoglienza di coloro che accedono al Programma Unico di Emersione, invece, prevede la sistemazione in un alloggio la cui località rimane segreta, di solito lontano dal luogo di sfruttamento. L’uso del telefono cellulare e di internet è limitato, così come la possibilità di uscire dalle strutture. In generale l’intenzione è quella di proteggere la persona dalla rete di contatti potenziali ed esterni, tra cui gli sfruttatori e i trafficanti.

Ciò che è stato evidenziato per entrambi i sistemi di accoglienza è che, nonostante la possibilità di prorogare i termini dell’accoglienza sia nei SAI che nelle case protette, il tempo a disposizione della persona per riprendersi dai traumi subiti, instaurare delle relazioni di fiducia, orientarsi nei servizi, nonché intraprendere un percorso di autonomia, risulta quasi sempre insufficiente. Se, dunque, in generale i tempi dell’accoglienza dovrebbero essere più ampi per tutti i rifugiati, questa considerazione ha una maggiore rilevanza sui gruppi vulnerabili, particolarmente le vittime di tratta.

Con riferimento al dato statistico, risulta che le persone che maggiormente beneficiano di programmi protetti o che vengono identificate formalmente come vittime di tratta sono soprattutto donne nigeriane e rumene. Ciò si evidenzia in particolare sulla base dei dati forniti dal SIRIT e dalle interviste svolte nel corso della ricerca.

In attesa di statistiche più aggiornate e maggiormente disaggregate si può supporre che, tra le donne provenienti dalla Nigeria, un numero significativo sia già inserito nella procedura di protezione internazionale. Anche se il Programma di protezione del DPO è stato progettato per tutte le vittime di tratta, anche europee, attualmente sembra maggiormente interessare coloro che sono all’interno del sistema di protezione internazionale. Per quanto riguarda la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, si può supporre che la popolazione maschile

proveniente dal Pakistan, dal Bangladesh e dall'India possa essere riferita a questo tipo di sfruttamento. A tal proposito, le vittime di sfruttamento lavorativo sembrano avere diverse esigenze di accoglienza rispetto alle altre tipologie di sfruttamento.

Assistenza medica e psicologica

Con riguardo all'assistenza medica e psicologica è opportuno premettere che in Italia il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) è gestito a livello regionale e pertanto non sembra possibile fornire una panoramica uniforme di tutto il territorio nazionale.

Ai beneficiari di protezione internazionale, così come ai cittadini italiani, è riconosciuta piena parità di diritti e doveri per quanto riguarda l'assistenza sanitaria pubblica, e pertanto, sono tenuti ad iscriversi al SSN. Quest'ultimo rappresenta il perno di ogni trattamento sanitario di base e permette di indirizzare il cittadino/beneficiario di protezione internazionale verso esami specialistici.

In merito alla fruizione effettiva dei servizi sanitari da parte dei beneficiari di protezione vittime di tratta la ricerca ha fatto emergere alcune criticità. Fra queste si sottolinea l'insufficiente formazione degli operatori sanitari in relazione alle conseguenze psico-fisiche della tratta di esseri umani, necessaria per poter approcciare e indagare oltre l'esigenza contingente che la persona presenta quando si rivolge al professionista. In effetti, alcuni centri di accoglienza preferiscono inviare le persone a servizi gestiti da ONG con competenze e progetti specifici sui temi legati ai traumi, alla violenza e alle conseguenze della tratta, talvolta anche in sostituzione del servizio offerto dalla ASL di riferimento. Ciò avviene poiché pare mancare un sentimento di fiducia nell'esperienza istituzionale su tali temi e sulle possibilità anche organizzative di rispondere alle esigenze specifiche.

Un altro ostacolo di rilievo è rappresentato dalla barriera linguistica. Di solito, le strutture sanitarie pubbliche non dispongono di un numero sufficiente di mediatori culturali o interpreti

che possano facilitare la comprensione reciproca tra operatore e paziente. Questa considerazione è significativa perché spesso la relazione paziente-professionista può agevolare l'emersione di altre tematiche legate allo status giuridico, alle condizioni familiari e sociali.

A tal proposito si deve anche sottolineare che la legislazione nazionale non prevede, in effetti, servizi sanitari specifici per le vittime di tratta, tuttavia molte Regioni hanno predisposto uno sportello *ad hoc* all'interno dei principali ospedali delle città, dedicato alle donne vittime di violenza, tra le quali possono essere certamente incluse le vittime di tratta e sfruttamento.

Proprio al fine di fornire una risposta tempestiva e adeguata sia alle specifiche esigenze sanitarie delle persone vulnerabili, sia al forte bisogno di formazione dei professionisti, negli ultimi anni sono stati avviati progetti con le associazioni del terzo settore, volti a migliorare le competenze specifiche degli operatori sanitari e ad implementare l'assistenza alle persone secondo metodologie multidisciplinari.

Per ciò che concerne l'assistenza psicologica fornita dal SSN, vi si accede solitamente attraverso il medico di base che, dopo un incontro di valutazione con la persona, prescrive le visite alla ASL di riferimento. Il sistema pubblico non prevede progetti specifici per le vittime di tratta e sembrerebbe che anche sul versante dell'assistenza psicologica non ci sia abbastanza esperienza e preparazione del personale. Per queste ragioni, i centri e coloro che si interfacciano con le vittime di tratta (o presunte tali) sono soliti inviare tali persone a servizi o enti del terzo settore, ormai ancorati sul territorio, specializzati sul tema.

E' bene precisare che i centri del sistema SAI assicurano l'assistenza psicologica da parte del professionista della struttura, come previsto specificatamente dal bando. Purtroppo non sempre viene assicurata un'adeguata presa in carico di tutti gli ospiti, poiché ciò dipende dal tempo a disposizione, dal numero di persone presenti nel centro, dalla gravità delle condizioni psicologiche dei beneficiari. Quando c'è questa sproporzione il centro di solito si appoggia al dipartimento di Salute Mentale dell'ASL territorialmente competente.

Secondo quanto emerso dalla ricerca, sembrano essere più numerosi i progetti o i servizi con maggiore esperienza nell' intercettare le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, anziché lavorativo. Infatti, le conseguenze fisiche e psicologiche correlate al lavoro, che purtroppo caratterizzano tale fenomeno, nonché l'occultamento delle stesse da parte dei datori di lavoro, sono spesso difficili da identificare. Queste persone, oltre ai maltrattamenti, sopportano il peso emotivo di voler denunciare alle autorità la loro condizione, ma di non sentirsi liberi di farlo per il timore di possibili ritorsioni dei loro sfruttatori e per la responsabilità di dover sostenere economicamente le loro famiglie nel paese d'origine.

In tale panorama, preme tuttavia segnalare che a livello legislativo, l'Italia ha elaborato uno strumento in linea con il disposto dell'art. 27 del D.Lgs. 251/07, specifico per la pianificazione dell'assistenza e della riabilitazione e cura dei disturbi mentali dei titolari di protezione internazionale che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica fisica o sessuale. Il Ministero della Salute ha infatti pubblicato, in collaborazione con altri Ministeri e con la rete delle principali organizzazioni della società civile, delle Linee Guida, che sono da considerarsi una buona pratica nel contesto italiano e, forse, europeo. Queste, pur non essendo specificatamente indirizzate alle vittime di tratta, forniscono una serie di misure e di suggerimenti utili per la presa in carico di soggetti vittime di traumi e violenza.

Empowerment dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta

Il processo di *empowerment* e poi di autonomia delle vittime di tratta incontra generalmente sfide maggiori rispetto ai percorsi, seppur difficili e incerti, del resto della popolazione rifugiata.

Le ragioni sono da individuare nel fatto che le vittime di sfruttamento sessuale e lavorativo sono soggette, nel paese di accoglienza, al controllo della rete criminale che tenta di isolarli dai servizi territoriali. Anche in seguito ad accoglienza in una struttura protetta, le vittime

continuano a percepire insicurezza nella gestione del proprio processo di inclusione, tanto che necessitano, sovente, di un tempo più ampio di accompagnamento verso l'emancipazione. Peraltro, il percorso di consapevolezza e di presa di posizione in merito alla propria storia e al proprio futuro può essere in molti casi complesso e non necessariamente definitivo.

Base del processo di *empowerment* è rappresentato dall'accesso all'istruzione e dai percorsi formativi. Fatta questa premessa, l'istruzione degli adulti in Italia comprende tutte le opportunità formative, formali e non formali, dedicate ai cittadini italiani e stranieri dai 16 anni in poi, con o senza titolo di studio, per l'acquisizione di competenze personali di base in vari settori e per l'arricchimento del patrimonio culturale. In relazione ai corsi di alfabetizzazione e istruzione di primo e di secondo livello non vi sono offerte specifiche per i beneficiari vittime di tratta, in quanto il diritto all'istruzione è garantito a tutti i beneficiari di protezione internazionale presenti sul territorio attraverso i cd. CPIA - Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti.

Anche in questo caso, singole associazioni possono organizzare corsi privati di lingua italiana solo per donne o per uomini a seconda del loro specifico mandato. Alcune classi, ad esempio, sono dedicate in particolare alle donne con bambini o alle madri lavoratrici, che possono così lasciare i loro figli all'asilo situato nello stesso istituto scolastico. Questo approccio è particolarmente prezioso se si considera che, per le madri single vittime di tratta, uno dei principali ostacoli alla frequentazione delle lezioni scolastiche è rappresentato dall'impossibilità di lasciare i propri figli, in mancanza di una famiglia e di una rete di fiducia.

Queste opportunità formative rappresentano, tuttavia, un elemento cruciale per le vittime di tratta, poiché tra queste persone si registra una significativa presenza di donne/uomini poco alfabetizzati, nonostante l'accesso a tali corsi di istruzione sia effettivamente garantito. La bassa scolarizzazione che di solito si riscontra, infatti, rappresenta un ostacolo rilevante per l'accesso al lavoro e per un concreto percorso di inclusione e integrazione.

Per quanto riguarda le vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, queste sembrano avere esigenze formative differenti rispetto alle vittime di sfruttamento sessuale. Innanzitutto, pro-

venendo da percorsi lavorativi, anche se con modalità illecite, presentano capacità e competenze in vari settori, ad es. agricolo o manifatturiero. Allo stesso tempo, sono persone che, una volta completato il percorso di uscita dalla rete criminale che le ha sfruttate, comprendono maggiormente l'essenzialità dello studio della lingua e del miglioramento delle proprie abilità. Inoltre, si registra una maggiore consapevolezza rispetto ai diritti connessi al lavoro: comprendere di aver firmato buste paga non veritiere e contratti con condizioni non corrispondenti alla realtà è una grave violazione dei loro diritti che avrebbe potuto essere evitata.

Inoltre, in Italia è possibile ottenere il riconoscimento delle proprie competenze professionali da parte di enti responsabili a livello regionale e locale incaricati di certificare, attraverso test e valutazioni, le conoscenze acquisite dalla persona durante le precedenti esperienze scolastiche o lavorative, soprattutto in quei casi in cui la persona non ha la possibilità di reperire i propri diplomi ufficiali.

Per quanto riguarda invece l'assistenza e la consulenza relative alla ricerca del lavoro e della formazione professionale, queste sono garantite in ogni Regione italiana dai Centri comunali di orientamento al lavoro (COL) e dai Centri provinciali per l'impiego (Agenzia nazionale del lavoro). I servizi sono offerti a giovani disoccupati, studenti in uscita dall'obbligo scolastico e formativo, disoccupati e adulti che vogliono orientarsi nella scelta di un percorso professionale e/o formativo, finalizzato all'inserimento nel mondo del lavoro. Il percorso di orientamento, che inizia con un primo colloquio, si articola in varie fasi, fino alla definizione di un progetto personale e lavorativo.

Anche gli enti del terzo settore possono accedere a fondi per proporre percorsi di formazione professionale nell'ambito di progetti specifici dedicati a gruppi vulnerabili, tra cui anche le vittime di tratta. Ruolo fondamentale è svolto in questi casi dagli operatori sociali, che si adoperano per reperire la formazione che garantisca un ambiente più sicuro per queste persone, così come una risposta adeguata alle loro esigenze specifiche.

Per coloro che sono accolti nel sistema SAI e nelle case protette sono assicurati sia i corsi di lingua italiana, che percorsi di formazione costruiti grazie alla rete di contatti che il centro ha sul territorio. Infatti, benché non esistano servizi specifici in favore delle vittime di tratta, è chiaro che le reti di accoglienza che le ospitano, affinano il loro know-how e facilitano l'interlocuzione con i servizi del territorio, i quali recepiscono tale approccio modulando, ove possibile, la loro offerta sulla base delle esigenze specifiche. Lavorare in rete è dunque occasione di mutua formazione su temi specifici. Ciononostante, particolare attenzione va posta su coloro che non riescono ad accedere ai circuiti di accoglienza o ne sono fuoriusciti per altre ragioni. In questi casi i servizi messi a disposizione possono non essere fruiti, così rischiando di pregiudicare ulteriormente i tempi di integrazione e autonomia.

Accesso alla giustizia

Il reato di tratta di esseri umani è espressamente punito nel nostro ordinamento grazie alle previsioni contenute nella L. 228/2003 che ha proceduto a riscrivere gli articoli del codice penale che già si riferivano a reati connessi alla riduzione in schiavitù (artt. 600 "Riduzione o mantenimento in schiavitù", 601 "Tratta di persone" e 602 "Acquisto e alienazione di schiavi").

Il D.Lgs 24/2014 ha in seguito ampliato la definizione delle condotte penalmente rilevanti per la tratta e ha dedicato una certa attenzione anche al profilo del risarcimento delle vittime. Il decreto è, infatti, intervenuto sulla lettera degli articoli 600 (Riduzione in schiavitù) e 601 (Tratta di persone) del codice penale al fine di rafforzare lo strumento punitivo.

In particolare, l'articolo 601 è stato completamente riscritto sulla base della definizione di tratta fornita dall'articolo 2 della Direttiva 2011/36/UE, operando una specificazione delle condotte e delle modalità attraverso le quali essa si realizza. Importante è, in tal senso, l'introduzione di un espresso riferimento all'abuso della posizione di vulnerabilità della vittima,

consentendo così di estendere l'applicabilità dell'art. 601 c.p. anche a quei fenomeni di tratta caratterizzati da metodi di reclutamento più blandi rispetto a quelli coercitivi utilizzati in passato. Queste condotte, infatti, si concentravano piuttosto sulla condizione soggettiva della vittima, che poteva sottoporsi allo sfruttamento spinta dalla convinzione di non avere altra scelta accettabile.

Poiché i crimini legati alla riduzione in schiavitù e alla tratta possono essere perseguiti d'ufficio, è il Pubblico Ministero ad iscrivere la notizia di reato nell'apposito registro e a dare impulso alla fase delle indagini. Tuttavia, data la complessità del fenomeno, è anche la persona offesa che procede a presentare una denuncia alle autorità. Da quel momento inizia il lungo iter che porterà all'apertura del procedimento penale.

È importante, poi, menzionare l'art. 603 bis del codice penale, che persegue il reato di "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro". Sebbene tale norma non punisca la tratta di persone (che risulta maggiormente difficile da indagare), consente di portare in giudizio e ritenere penalmente rilevanti tutte quelle situazioni e condotte legate anche indirettamente a tale fenomeno. In altre parole, questa previsione diventa una sorta di anticamera della norma anti-tratta ed è peraltro da apprezzare, anche perché lo sfruttamento del lavoro ha un disvalore più difficile da percepire pubblicamente rispetto allo sfruttamento sessuale.

Dalle informazioni raccolte nel corso della ricerca dagli avvocati del settore, emerge che la fase delle indagini preliminari è quella che subisce i maggiori ritardi.

Come previsto dal codice di procedura penale italiano, le indagini per il reato di tratta sono condotte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia e coordinate dalla Direzione Nazionale Antimafia. Questa previsione può, tuttavia, comportare alcuni ritardi perché ogni volta che nel corso delle indagini vi siano chiari indizi di tratta, il caso viene rinviato alle Procure Distrettuali Antimafia, che hanno la necessità di riprenderlo sin dal principio.

Essendo spesso difficile raccogliere prove circa gli elementi del 'reclutamento' e del 'trasferimento' (cfr. definizione tratta)⁷ che riguardano Paesi con i quali non esistono forme di cooperazione e collaborazione giudiziaria (es. Nigeria, Cina, ecc.), il reato di tratta si riduce sovente nei meno gravi delitti di sfruttamento della prostituzione (art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75) o del lavoro (art. 603bis). Soprattutto quest'ultima ipotesi trova connessione con la disciplina dell'art. 22 comma 12 quater del D.lgs 286/98 relativa al particolare sfruttamento lavorativo.

La complessità investigativa del reato di tratta contribuisce certamente a tempi più estesi. Tra i vari fattori da prendere in considerazione si segnala senz'altro il carattere transnazionale delle indagini. Spesso i trafficanti o gli sfruttatori sono stranieri e tendono a mantenere rapporti con il Paese d'origine, trasferendo all'estero i redditi derivanti dai reati, con le difficoltà relative al tracciamento dei flussi monetari.

Questo ampio lasso di tempo si ripercuote sulla capacità di valorizzare le informazioni fornite dalle vittime. È possibile che dal momento della denuncia e all'inizio delle indagini trascorra un anno o oltre. Durante questo periodo, è più che plausibile che i luoghi indicati nella denuncia siano cambiati o che le persone identificate non siano più rintracciabili. In questo senso l'indagine non sarà in grado di raccogliere prove o riscontri utili sulle dichiarazioni delle vittime.

7 L'articolo 3 del Protocollo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, definisce la tratta come segue: **(a)** La "tratta di persone" indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, dando oppure ricevendo somme di denaro o benefici al fine di ottenere il consenso di un soggetto che ha il controllo su un'altra persona, per fini di sfruttamento. Per sfruttamento si intende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, l'asservimento o l'espianto di organi; **(b)** Il consenso di una vittima di tratta di esseri umani allo sfruttamento di cui alla lettera (a) è irrilevante laddove sia stato utilizzato uno qualsiasi dei mezzi di cui alla lettera (a); **(c)** il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un minore a scopo di sfruttamento sono considerati "tratta di esseri umani" anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera (a) del presente articolo; **(d)** Per "minore" si intende ogni persona avente meno di diciotto anni di età."

A causa di tutti questi fattori, la fase procedurale delle indagini preliminari può durare fino a tre anni o oltre, senza considerare la durata del processo penale stesso. Inoltre, c'è anche la possibilità che il procedimento venga archiviato, a causa della suddetta difficoltà di ottenere elementi concreti e circostanziati.

I risultati della ricerca suggeriscono che il principale ostacolo alla denuncia da parte della vittima è rappresentato dalla paura di ritorsioni, sia personali che nei confronti della famiglia rimasta nel paese d'origine. I trafficanti, infatti, sono organizzati in reti nazionali e transnazionali che spesso portano la persona a sentirsi costantemente in pericolo, monitorata e minacciata anche attraverso atti di violenza fisica e psicologica.

Anche l'eventuale condizione di irregolarità sul territorio, l'isolamento sociale, la scarsa conoscenza della lingua italiana, così come dei loro diritti, costituiscono un ostacolo a sporgere denuncia presso la polizia o altre autorità statali. In modo ambivalente, gli stessi trafficanti, da una parte, approfittano della condizione di irregolarità delle vittime come strumento di controllo e sottomissione, minacciandole di denunciare la loro presenza irregolare alle autorità. Di contro, si deve considerare che un significativo numero di donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale è stato indirizzato verso la procedura di protezione internazionale dagli stessi trafficanti, poiché le condizioni di accoglienza e di stabile regolarità sul territorio consentono alla rete criminale di operare un maggiore controllo.

Un altro ostacolo alla volontà di denunciare è la sostanziale mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine e nelle autorità statali, che nei paesi di origine sono spesso corrotte o addirittura autrici di forme di violenza sulla popolazione. Inoltre, nell'ipotesi specifica dello sfruttamento sessuale, è stato osservato che le organizzazioni criminali tendono a spostare frequentemente le donne da una città all'altra per trarre maggior profitto dal loro sfruttamento. Tale strategia, oltre a avere lo scopo di sfuggire al tracciamento da parte delle autorità, si basa sulla convinzione che il valore economico della prestazione sessuale di una donna in un determinato luogo diminuisce con il passare del tempo.

Le persone presentano inoltre un sentimento di sfiducia generalizzata e una mancanza di volontà di collaborare da parte delle vittime che preferiscono non esporsi al rischio di ritorsioni senza alcuna garanzia di protezione immediata. Alla luce di ciò, molte ONG che operano sul campo e gli enti anti-tratta cercano da un lato di intercettare le vittime per inserirle tempestivamente in una struttura protetta al fine di sottrarle al controllo delle organizzazioni criminali e dall'altro di supportarle nella decisione di sporgere denuncia, raccogliendo i racconti delle vittime e aiutandole nella ricostruzione delle loro storie. In questo modo si intende circostanziare il più possibile i fatti e fornire elementi utili su cui svolgere le indagini, nonché per indirizzare queste persone verso la procedura più adatta.

Per quanto riguarda il reato di sfruttamento lavorativo, i confini sfumati con altre forme di reato, come l'intermediazione illecita, varie forme di lavoro nero e i più gravi reati di riduzione in schiavitù, non rendono facile l'identificazione dell'esatta violazione della legge. Tale difficoltà ha come conseguenza una minimizzazione del danno causato al lavoratore sfruttato. Tra gli elementi di valutazione più controversi si annoverano: la difficoltà di identificare come « rete criminale » un'impresa familiare composta da pochi membri; il pregiudizio di ritenere che il lavoratore abbia la possibilità di lasciare il lavoro in qualsiasi momento, senza conseguenze per sé; il mancato risarcimento dei danni, l'indennizzo derivante da mancata retribuzione o violazione degli obblighi contrattuali; la difficoltà di richiedere un'audizione protetta in tribunale per il lavoratore che ha denunciato il suo sfruttatore; la complessità di provare lo sfruttamento in presenza di veri contratti firmati e paghe effettive e di reperire testimoni disponibili, all'interno del contesto lavorativo, che non temano ripercussioni dalla rete criminale.

Per quanto riguarda invece il risarcimento delle vittime da parte dell'autore del reato, si evidenzia che può essere presentata una richiesta di risarcimento nei confronti dell'autore del reato durante il procedimento penale, intentando un'azione civile ai sensi degli articoli 74 e 75 del codice di procedura penale. Il giudice può decidere l'ammontare del risarcimento, o stabilire che la vittima ha diritto allo stesso senza fissare il quantum. La prassi suggerisce, tuttavia, che le procedure per accedere al risarcimento in Italia sono piuttosto complesse.

In particolare, per quanto riguarda il reato di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, l'autore del reato deve avere un patrimonio (che sovente si trova all'estero) da poter aggredire e spesso gli sfruttatori rimangono ignoti. Su questo punto, come anticipato, la mancanza di cooperazione giudiziaria e di polizia internazionale rende particolarmente difficile tenere traccia dei flussi economici e dei responsabili. Dall'altra parte, in caso di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, un risarcimento sarebbe teoricamente più facile, trattandosi di rivalsa sul datore di lavoro che, straniero o italiano, risiederebbe in Italia.

Relativamente al risarcimento da parte dello Stato, l'art. 6 del D.Lgs. 24/14, prevede che il Fondo per le Misure anti-tratta, sia destinato anche al risarcimento delle vittime dei reati connessi alla tratta, per un importo fisso di 1500 euro per ogni persona offesa dal reato. La disciplina, tuttavia, è stata considerata inadeguata a garantire alle vittime della tratta un reale ed effettivo risarcimento dei danni subiti, sia per l'esiguità della cifra, se rapportata alla gravità del reato subito, sia perché corrisposta in un importo fisso entro i limiti della disponibilità del Fondo. Peraltro la richiesta e la procedura finalizzata al risarcimento risulta essere farraginosa, considerando inoltre che tale indennizzo interverrebbe a processo terminato e dopo diversi anni dalla denuncia, talché il suo beneficio avrebbe un minimo impatto sulla vita della persona.

Dal punto di vista della vittima, è necessario che la stessa, dopo essersi esposta denunciando i suoi sfruttatori e affidandosi alle autorità competenti, veda i suoi sforzi tradotti in risultati concreti e immediati, in altre parole, una messa in atto di una reale e tempestiva rete di protezione che la tuteli non solo giuridicamente, ma anche in merito ai suoi bisogni primari. Laddove queste garanzie venissero meno, le vittime possono ricadere nella rete delle organizzazioni criminali e nel circuito dello sfruttamento, facendo perdere le loro tracce.

La rete di protezione deve includere un team di professionisti preparati per accompagnare la persona in un percorso così delicato, nello specifico ad evitare, situazioni che la esponano ad una cosiddetta rivittimizzazione.

Impatto del COVID-19

La pandemia da Covid-19 ha messo in seria difficoltà anche il complesso sistema dei servizi, istituzionali e non, offerti ai beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta.

A cominciare dagli inserimenti in accoglienza, essi hanno subito alcuni ritardi, dovuti alla necessità di svolgere, in alcune città, un periodo di quarantena in isolamento presso centri cd "ponte", prima dell'ingresso in struttura.

Inoltre, uno degli aspetti più critici soprattutto dal punto di vista dell'impatto psicologico sui beneficiari, è stata l'interruzione nella fase iniziale della pandemia e fino buona parte dell'anno 2020, di tutte le attività di formazione e istruzione svolte sia all'interno che all'esterno dei centri. In alcuni casi è stato possibile riprenderle in modalità telematica nei centri che disponessero di strumenti digitali adeguati. A ciò si aggiunge, in un contesto di forte limitazione alla circolazione dei cittadini, la difficoltà di incontrare e identificare le vittime di tratta, spesso chiuse in abitazioni dove ha continuato a perpetrarsi lo sfruttamento. Per tali ragioni, i molti percorsi di accompagnamento all'emersione e all'emancipazione dalla rete criminale si sono dovuti sfortunatamente interrompere e poi riattivarsi con modalità protette, non sempre possibili.

La decretazione d'urgenza emanata dal Governo durante la pandemia ha provveduto a prolungare in più occasioni la validità dei titoli di soggiorno in scadenza, per evitare lunghe file presso gli uffici preposti e spostamenti fra Regioni e all'estero. Ciononostante l'impatto maggiore della pandemia si è evidenziato in relazione ai tempi di attesa per il rilascio dei permessi di soggiorno, che soprattutto nella grandi città, ha raggiunto anche i 9 mesi. Queste tempistiche, i cui effetti sono ancora oggi evidenti, hanno emotivamente provato i beneficiari per i quali il rilascio del titolo è prodromico non solo ad altri servizi, quali l'iscrizione anagrafica o il rinnovo della tessera sanitaria, ma anche ad opportunità di inserimento lavorativo.

Raccomandazioni nazionali

Al Governo italiano si chiede di:

- Rafforzare i meccanismi di coordinamento e armonizzazione fra i due sistemi “tratta” e “protezione internazionale” al fine di individuare il percorso più adeguato all’esigenza della vittima di tratta per sfruttamento sessuale o lavorativo.
- Investire maggiormente su progetti e programmi che insistano non più solo sull’emersione, ma anche sul supporto ai processi di integrazione, di fuoriuscita dal circuito tratta, con un focus particolare sull’autonomia lavorativa e abitativa.
- Garantire finanziamenti pubblici e permanenti per progetti socio-sanitari sul territorio, che assicurino formazione specifica agli operatori sanitari in materia di cura e presa in carico di vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo.
- Incrementare le risorse del DPO, soprattutto quelle relative al personale, in modo da garantire un monitoraggio assiduo dei progetti e rispondere adeguatamente ai bisogni manifestati dagli enti attuatori e conferire di conseguenza maggiore organicità e coerenza al Programma di emersione e assistenza, anche in raccordo con il sistema di protezione internazionale relativamente all’incrocio dei dati statistici e le caratteristiche dell’accoglienza fornita.
- Prevedere, laddove assenti, nei centri di accoglienza sia del circuito della protezione internazionale che della tratta, voci di budget a sostegno alla genitorialità che consentano alle madri e padri single di investire nella loro formazione professionale e intraprendere così percorsi di autonomia.
- Armonizzare i dati registrati dagli enti a ciò preposti al fine di uno studio aggiornato sul fenomeno della tratta e in grado di pianificare, a livello istituzionale, una presa in carico che va dall’arrivo in Italia, prosegue verso l’inserimento nel centro di

prima e seconda accoglienza, con il fine principale di consolidare la rete di protezione ed evitare la dispersione sul territorio.

Agli enti territoriali si chiede di:

- Rafforzare la collaborazione fra i servizi sociali dei comuni e gli enti della rete territoriale per garantire una maggiore stabilità al progetto che avvia la persona all'autonomia e perché sia possibile costruire un percorso sociale in cui tutti possano contribuire – economicamente o attraverso attività di accompagnamento e di orientamento specializzato – ad un'inclusione di lungo periodo.
- Prevedere dei protocolli d'intesa fra i centri di accoglienza e i servizi pubblici per l'impiego al fine di assicurare un inserimento professionale che applichi le tutele legali in grado di proteggere le persone vulnerabili. In particolare, le vittime di tratta debbono poter contare su professionisti formati sul tema dei traumi della popolazione rifugiata che rispondere alle esigenze presentate dalla persona, inserendole nel contesto lavorativo più adeguato.
- Incentivare programmi di formazione uniformi in favore del personale sanitario che dovrebbe essere qualificato e specializzato in materia di protezione internazionale, particolarmente sui traumi dei beneficiari di protezione vittime di tratta.
- Rafforzare l'informazione relativa ai servizi e all'assistenza specifica per le vittime di tratta all'interno delle ASL.
- Prevedere, ove in numero insufficiente, il numero dei mediatori culturali (quanto meno per le lingue veicolari) all'interno di enti territoriali come ASL, comune, COL per agevolare la comunicazione dei beneficiari vittime di tratta e quindi intercettare e rispondere quanto più adeguatamente alle loro esigenze.

La loro voce

Operatore:
Che cosa vorresti fare qui in Italia?

G: *Vorrei fare l'avvocato.*

Operatore:
Wow! E che cosa pensi sia necessario per realizzare questo tuo progetto?

G: *Di qualcuno che mi chieda di che cosa ho bisogno.*

Nota per il lettore

Questa sintesi è il risultato della ricerca effettuata nel corso del progetto TRIPS, chiusa ad aprile 2021, ed è stata la base scientifica per l'elaborazione del Comparative European Report.

(Disponibile su <https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2021/10/TRIPS-EUROPEAN-REPORT-FINAL.pdf>).

Per ulteriori informazioni sul progetto si può contattare il Consiglio Italiano per i Rifugiati, in Via del Velabro 5/a 00186 Roma, Tel. 06 69200114, www.cir-onlus.org, e-mail cir@cir-onlus.org, Fb. CIRonlus, IG. CIR Rifugiati.

Lista di organizzazioni, istituzioni ed esperti intervistati per la ricerca cui va un sentito ringraziamento:

- Procuratore Distrettuale Antimafia di L'Aquila
- Servizio sociale presso lo Sportello Unico Accoglienza Migranti, Roma Capitale
- Rete Nazionale Anti-tratta, Comune di Venezia
- Cooperativa Parsec
- Servizio Sociale, Comune di Roma
- Servizio psicologico del Progetto I care, presso ASL Roma 1
- Cooperativa Magliana 80
- Cooperativa Be Free
- Assistente sociale del progetto SAI di Roma
- Servizio Centrale SAI
- Servizio Anti Tratta Roxanne per il Comune di Roma
- Servizio psicologico presso INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà.
- UNHCR Italia
- Commissione Nazionale per il Diritto D'Asilo
- CIR Lecce
- Marco Omizzolo, sociologo, ricercatore Eurispes, esperto di sfruttamento del lavoro dei migranti
- Membri del Focus group composto da: Caritas italiana, Cooperativa Be Free, Progetto I care Asl Roma 1, CNCA, Centro Astalli, Casa di Giorgia, Action Aid, Giraffa, Sheltered House (Bari), Cooperativa Parsec, Francesca Nicodemi.
- Partecipanti del Capacity building: Prefettura di Roma, UNHCR, A Buon Diritto Onlus, Casa di Giorgia, Caritas Italiana, Centro Astalli, Coop. BeFree, Coop. Parsec, Antonella

Barile per il COL S. Tosi - Dipartimento Formazione Lavoro, Francesca Nicodemi, Intersos, Terra!Onlus

Fonti consultate

UNHCR, Sea Arrivals Dashboard December 2021, available at

<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2018

<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>

UNHCR, Prevent. Combat. Protect: Human Trafficking, 2011

<http://www.refworld.org/docid/4edcbf932.html>

UNHCR, "The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs" 2009

<http://www.refworld.org/docid/4ad317bc2.html>

UNHCR, "Human Trafficking and Refugee Protection: UNHCR's Perspective" 2009

<https://www.refworld.org/docid/4ae17da12.html>

Commissione Nazionale per il diritto di asilo,

UNHCR, L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral - Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, 2017

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/linee_guida_identificazione_vittime_tratta_0.pdf

IOM, La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, 2017,

https://italy.iom.int/sites/italy/files/documents/OIM_Rapporto%20tratta_2017.pdf

OIM, Santarossa C., Convegno: La tratta degli esseri umani: politiche di contrasto del fenomeno e di tutela delle vittime, Torino 25 e 26 febbraio 2019

https://www.youtube.com/watch?v=hD-aoZTO_y8E&list=PLVSbN66RoYXcUqt83LTWMB-4dOoKyiyR7n&index=11&t=634s

IOM, Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014 - ottobre 2015

https://italy.iom.int/sites/default/files/documents/OIM_RapportoAntitratta_2015_ITA.pdf

IOM, Trafficking in Persons: Victim Identification and Assistance Training Guide, 2017

<https://publications.iom.int/system/files/pdf/trafficking-in-persons-training-guide.pdf>

GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, 2018

<https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>

GRETA, "Guidance note on the entitlement of victims of trafficking and persons at risk of being trafficked to international protection", 2020

<https://rm.coe.int/guidancenote-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>

GRETA, General Reports

<https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/generalreports>

U.S. Department of State, Annual Reports on Trafficking, 2020 - 2021

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>

ILO, Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri "Il lavoro forzato e la tratta di esseri umani"

<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/allegato-3-manuale-ispettori-del-lavoro.pdf>

MEDU "I dannati della terra", Rapporto sulle condizioni di vita e il lavoro dei braccianti stranieri nella piana di Gioia Tauro, maggio 2018

http://www.mediciperidirittiumani.org/wp-content/uploads/2018/05/i_dannati_della_terra_2018_web.pdf

Cooperativa BeFree, INTER/ROTTE. Storie di Tratta, Percorsi di Resistenze, 2016

<https://borderlandscapes.law.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-11/RAPPORTO%20DEFINITIVO.pdf>

Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018

<http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, allegato 1 Meccanismo Nazionale di Referral

<https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-1-mec-canismo-nazionale-referral.pdf>

Protocollo operativo tra la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma e la Regione Lazio.

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/1_protocollo_operativo_ct_roma_e_regione_lazio.pdf

Piano Nazionale D'integrazione Dei Titolari Di Protezione Internazionale

<https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano-nazionale-integrazione.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 - 2022

<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf>

Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, schede riepilogative

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/schede_riepilogative_al_2020.pdf

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-del-lasilo>

Ministero della Salute, Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale

http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2599_allegato.pdf

Ministero dell'Interno, La Guida pratica per richiedenti protezione internazionale

<https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale/guida-pratica-richiedenti-protezione-internazionale-italia>

Osservatorio Interventi Anti-tratta

<https://www.osservatoriointerventitratta.it/>

Modulo formativo per gli operatori dell'autorità giudiziaria

https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2014/02/17_5_2010_prodotto-6.a1_3.pdf

SIPROMI, Manuale operativo 2018

<https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>

Rete Sistema di Accoglienza e Integrazione, i numeri del SAI
<https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/03/2021-01-Numeri-SAI.pdf>

Banca dati SIRIT
<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Servizio-Informatizzato-per-la-Raccolta-di-Informazioni-sulla-Tratta-Dati-2018.pdf>

<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Servizio-Informatizzato-per-la-Raccolta-di-informazioni-sulla-tratta-Dati-1%C2%BO-semester-2019.pdf>

<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/SIRIT-NUOVE-VALUTAZIONI-2020.docx.pdf>

INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà
<https://www.inmp.it/ita/Chi-Siamo>

<https://www.inmp.it/index.php/ita/Progetti/Progetti-2018-2019/Progetto-Salute-Donna>

AIDA, Italy Country Report
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT_2020update.pdf

Asylum in Europe, Italy Country Report
<https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

ASL ROMA 1, Progetto I care
<http://www.progettoicare.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/155>
<https://www.aslroma1.it/progetto-icare>

SAMIFO
<https://centroastalli.it/servizi/progetto-samifo>

MEDU, Progetto Persefone
<https://mediciperidirittiumani.org/persefone-consultorio-per-donne-vittime-di-tratta-e-di-tortura/>

ASINITAS, scuola delle donne
<https://www.asinitas.org/scuola-delle-donne/>

CIMEA, riconoscimento titoli per rifugiati
<http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/riconoscimento-titoli-dei-rifugiati.aspx>

Progetto PIU SUPREME
<http://poninclusionelavoro.gov.it/areeintervento/integrazionemigranti/Pagine/Progetto-PIU%E2%80%99-SUPREME.aspx>

IL POST, Il rito storico che ha liberato le donne nigeriane dai riti voodoo, aprile 2018
<https://www.ilpost.it/2018/04/15/oba-nigeria-libera-donne-riti-vooodoo/>

ASGI, Main relevant issues with regard to the Italian legislation in defense of victims of trafficking
https://file.asgi.it/1_0013_tratta_onu_asgidocumenti.pdf

G. Della Valle, Numero Verde Nazionale Anti-tratta, Convegno: La tratta degli esseri umani: politiche di contrasto del fenomeno e di tutela delle vittime, Torino 25 e 26 febbraio 2019
<http://piemonteimmigrazione.it/risorse/materiali/item/1401-video-e-slide-convegno-la-tratta-degli-esseri-umani-politiche-di-contrasto-del-fenomeno-e-di-tutela-delle-vittime>

Carchedi F., Galati M. “Persone annullate. Lo sfruttamento sessuale e lavorativo in Calabria. Le politiche sociali, le caratteristiche e le aree di maggior presenza delle vittime”, 2019

Nicodemi F. “Le vittime di tratta nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e assistenza?” in “Diritto Immigrazione e Cittadinanza”, 2017

Omizzolo M., Sotto Padrone, uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana, Novembre 2019

Pollastrini C., Tratta di esseri umani e sfruttamento lavorativo, La normativa di riferimento e la tutela delle vittime, 2018

Stoppioni C., “Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603 bis c.p.”, “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, 2019

Vettori C., La tratta degli esseri umani. Evoluzione normativa e aspetti sociologici, 2014

Publicato da Forum réfugiés-Cosi 09-2021

Foto Credits: © Alex Linch - iStock
Grafica e impaginazione: m.glavanovic@orange.fr
Stampato in Francia, su carta FSC nel rispetto
delle norme ambientali.

Progetto coordinato da

Co-finanziato da

Implementato da