



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lavoro, Cittadinanza
sociale, Interculturalità

Tesi di Laurea

Tratta e Asilo

L'emersione delle vittime di tratta entro il
sistema di tutela per richiedenti asilo e
rifugiati.

Relatore

Ch. Prof. Bruna Bianchi

Correlatore

Ch. Prof. Iside Gjergji

Laureando

Pasquale Nunziata

Matricola 831409

Anno Accademico

2016 / 2017

Indice

Introduzione: il sistema asilo e l'emersione delle vittime di tratta

1 La protezione internazionale e il sistema di tutela per richiedenti asilo e rifugiati

1.a Premessa: appunti per una riflessione critica su norme e procedure in materia di immigrazione e protezione internazionale.

1.1 Quadro normativo

1.2 Evoluzione del sistema di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia

1.3 La rete SPRAR

2 Il Fenomeno della tratta: tra continuità e mutamenti

2.1 Quadro normativo: trafficking e smuggling nel contesto delle norme internazionali ed italiane

2.2 Dimensioni ed evoluzione del fenomeno tratta: lo sfruttamento della prostituzione e i paesi di origine

2.3 Caso studio - O.P. Nigeriana

3 L'emersione delle vittime di tratta entro il sistema asilo

3.1 L'emersione, la presa in carico e la tutela delle vittime di tratta: il PNA e le azioni di contrasto allo sfruttamento delle vittime

3.2 Asilo e tratta: sistemi di *Referral* e strategie per l'emersione

3.3 Azioni e misure sperimentali per l'emersione e la presa in carico delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale in Veneto

4 Conclusioni. Richiedenti asilo e vittime di tratta: distanze e convergenze

Introduzione

In questo lavoro cercherò di introdurre quella che definirei una traccia di ricerca, una disamina anche solo preliminare, del complesso sistema di interventi di presa in carico di donne vittime di tratta¹ nel nostro paese e le connessioni che questo ha con il complesso delle misure di presa in carico di richiedenti asilo e rifugiati². L'interesse per il tema nasce dal lavoro che da alcuni anni svolgo, in qualità di coordinatore per l'implementazione di progetti territoriali aderenti alla rete SPRAR del sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati, promosso dal Ministero dell'Interno in collaborazione con ANCI e Servizio Centrale. L'interesse verso il tema della tratta di esseri umani, ed in particolare di donne vittime di tratta e grave sfruttamento, nasce dalla necessità e dall'opportunità di acquisire sempre maggiori strumenti per la trattazione dei casi che il mio lavoro mi presenta, ed estendere le garanzie a tutela dei beneficiari che accedono alle misure di accoglienza previste per i richiedenti asilo e rifugiati.

A partire dalla disamina del quadro normativo di riferimento in materia di protezione internazionale e presa in carico di richiesti asilo e titolari di protezione internazionale, illustrerò la struttura e l'organizzazione complessiva del sistema di accoglienza e tutela, analizzando le principali misure messe in campo per l'inserimento socio-economico dei rifugiati. Cercherò in maniera

¹ In questo elaborato mi concentrerò soprattutto sul fenomeno della tratta delle donne ai fini di sfruttamento sessuale, non tralasciando peraltro di affrontare, seppur in maniera più sintetica, il tema delle vittime di tratta ai fini dello sfruttamento del lavoro e di altre attività illecite che costituiscono fonte di lucro per gli sfruttatori (accattonaggio, borseggio ecc).

² Richiedente protezione internazionale è la persona che, fuori dal proprio Paese d'origine, presenta in un altro Stato domanda per il riconoscimento della protezione internazionale. "Il richiedente rimane tale, finché le autorità competenti (in Italia le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - Ministero degli Interni) non decidono in merito alla stessa domanda di protezione": fonte web www.meltingpot.org.

sintetica di analizzare le criticità e i punti di forza di un sistema fortemente segmentato e soggetto a continue trasformazioni, anche alla luce delle recenti evoluzioni normative, che sembrano aver accentuato il carattere securitario ed emergenziale delle misure proposte dalla politica. Una volta inquadrato il fenomeno della presenza di donne vittime di tratta entro il contesto di presa in carico dei richiedenti asilo e rifugiati mi concentrerò sulle modalità di identificazione ed emersione delle vittime e procederò ad analizzare le connessioni esistenti tra il sistema di protezione delle vittime di tratta in Italia e il complesso degli interventi di tutela e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati. L'analisi delle procedure di emersione, della tipologia di vittime e dell'ampiezza del fenomeno della tratta di donne sarà svolta attingendo da statistiche e dati raccolti entro le principali pubblicazioni disponibili sul tema e sviluppata presentando diversi casi studio, con l'obiettivo di isolare alcuni degli elementi essenziali del fenomeno che qui si intende approfondire.

Cercherò di soffermarmi su quello che definirei uno specifico segmento del *continuum* che il fenomeno della presa in carico e tutela dei richiedenti asilo rappresenta, andando ad indagare gli strumenti normativi e operativi messi in campo con l'obiettivo di tutelare le vittime della tratta di esseri umani. Di fatto pur meritando una trattazione distinta, per specificità ed ampiezza dei temi, le due questioni rimangono legate a doppio filo in virtù della forte presenza, tra i richiedenti asilo, di donne sottoposte a tratta o grave sfruttamento e per altri versi in virtù della necessità, che il sistema di tutela dei richiedenti asilo ha, di focalizzare l'attenzione sull'emersione del fenomeno della tratta e su una presa in carico specifica che garantisca una particolare forma di protezione alle donne che ne rimangono vittima. Sebbene risulti plausibile assegnare una specificità ai percorsi di migrazione forzata, occorre ricordare che, pur riscontrando alcuni elementi di continuità e coerenza nelle determinanti politiche, sociali ed economiche delle migrazioni di Richiedenti Asilo, quello che ci si presenta è un fenomeno complesso, non riducibile a fattori unicamente geo-politici o economici.

La definizione di tratta di esseri umani, delineata nel quadro normativo di riferimento che avrò modo di approfondire in seguito, fa infatti leva su alcuni

elementi fondanti quali la sussistenza di una non intenzionalità nel percorso migratorio, ferme restando le caratteristiche lucrative e coercitive che contraddistinguono la tratta. Per chiarire maggiormente il quadro si farà riferimento alla distinzione non secondaria, operata in ambito giuridico, tra *smuggling* e *trafficking*, con lo scopo di distinguere la mera tratta di esseri umani dietro compenso, dalla tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento. Invero questa distinzione, pur essendo ben chiarita nella normativa internazionale, presenta alcuni aspetti problematici, che avrò modo di esporre.

Per inquadrare il fenomeno, ai fini della riflessione che qui si vuole svolgere, cercherò di focalizzare l'attenzione sul tema delle Richiedenti Asilo che, nell'arco del proprio percorso migratorio, giungono in Italia per inoltrare alle autorità italiane la richiesta di Protezione Internazionale e per le quali emergono gli elementi fondanti il sospetto che si tratti di vittime di sfruttamento e tratta di esseri umani. Secondo le stime diffuse nell'ultimo rapporto dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), nel corso degli ultimi tre anni il numero delle persone ritenute potenziali vittime di tratta giunte via mare in Italia ha visto un'incremento del 633%, passando da 1.500 ingressi per l'anno 2014 a più di 11.000 per il 2016, laddove per l'Italia si tratta per l'80% di giovani e giovanissime donne nigeriane, con il dato confermato per lo stesso 2017. Gli elementi di connessione tra i due sistemi citati sono ad oggi numerosi e di portata differente: mi soffermerò innanzitutto sulle caratteristiche salienti dei meccanismi di emersione e presa in carico di donne vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale entro il sistema di accoglienza e tutela di richiedenti asilo e rifugiati, indagando quelli che sono i principali strumenti a disposizione degli enti e delle istituzioni coinvolte in questo complesso processo. Analizzerò il funzionamento dei sistemi di *referral* nazionale ed internazionale e le principali modalità di collaborazione tra le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, gli organi di Polizia e giudiziari e gli enti del terzo settore. Particolare attenzione sarà dedicata alle recenti trasformazioni ed evoluzioni nel campo della protezione sociale per le vittime e all'introduzione di strumenti che

consentano l'emersione e la presa in carico attraverso la messa in comunicazione dei due sistemi. L'istituzione del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento per il biennio 2016-2018, adottato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 febbraio 2016, introduce infatti importanti novità relative alla qualificazione del sistema complessivo di emersione e protezione delle vittime di tratta. Gli allegati al PNA (Piano Nazionale Anti-tratta) forniscono infatti una serie di indicazioni operative per la trattazione dei casi e fissano una serie di procedure standardizzate per il riconoscimento e la segnalazione delle potenziali vittime. Cercherò poi di illustrare le peculiarità del fenomeno dello sfruttamento della prostituzione nel nostro paese, concentrandomi sulle continue trasformazioni del fenomeno e sulle strategie di elusione delle misure di contrasto che le organizzazioni criminali attuano. In questo senso occorre ricordare che la tratta ai fini di sfruttamento della prostituzione è un fenomeno di vasta portata, perpetrato su scala internazionale e soggetto a costanti trasformazioni, basti pensare all'emersione continua di organizzazioni criminali internazionali che si specializzano nel traffico di esseri umani, dimostrando una profonda conoscenza dei meccanismi di tutela e di contrasto allo sfruttamento messi in atto dai paesi di destinazione, talvolta utilizzandoli a proprio vantaggio con l'obiettivo di perpetrare lo sfruttamento. Mi soffermerò poi sul profilo delle donne trafficate, sui paesi di provenienza e di destinazione e sul crescente e impattante fenomeno del traffico di donne di nazionalità nigeriana, fornendo alcune informazioni sui paesi di origine e in particolare sui fattori che hanno fatto della Nigeria uno dei principali paesi di provenienza delle donne trafficate. Infine, dopo un'approfondita disamina dei meccanismi di emersione e presa in carico, svolgerò una riflessione sulle sfide complessive e sulle criticità che la connessione tra i due sistemi, quello dell'asilo e quello della protezione sociale, fa emergere. I casi di emersione, le testimonianze ed i racconti che ho utilizzato sono stati raccolti da fonti secondarie e da fonti dirette nel territorio della provincia di Venezia, grazie anche ai contributi forniti da alcuni operatori del Servizio di Protezione Sociale progetto NAVE, CAS e SPRAR del territorio provinciale. L'ultimo paragrafo è dedicato all'analisi del

protocollo sperimentale per l'emersione delle vittime di tratta entro i sistemi di accesso alle misure di protezione internazionale adottato dalla Prefettura di Venezia in collaborazione con il Progetto N.A.Ve., la Questura di Venezia ed alcuni enti gestori C.A.S. del territorio di Venezia. Questa misura si è distinta per l'approccio innovativo e il carattere sperimentale.

Capitolo Primo

La protezione internazionale e il sistema di tutela per richiedenti asilo e rifugiati

Premessa: appunti per una riflessione critica su norme e procedure in materia di immigrazione e protezione internazionale.

La migrazione in Europa e nel nostro paese di cittadini stranieri che inoltrano alle autorità nazionali una domanda di protezione internazionale e umanitaria è oggi oggetto di grande interesse e dibattito, trattandosi di un fenomeno di portata storica e di fondamentale importanza per comprendere le profonde trasformazioni che attraversano la contemporaneità. Di fatto le migrazioni rappresentano, nella storia del novecento e non solo, un fenomeno che senza soluzione di continuità ha visto cambiare rotte e paesi di provenienza e destinazione, in un contesto di diseguaglianze globali che non hanno fatto altro che moltiplicarsi. I processi di mondializzazione³ comportano l'estensione su scala globale di rapporti economici diseguali, innescando, insieme ad altri fattori di carattere politico e sociale, una forte spinta migratoria verso i paesi considerati finanziariamente più forti. In un quadro di forti disuguaglianze globali osserviamo come il fenomeno delle migrazioni

³ Il termine mondializzazione in questo elaborato è utilizzato alla luce del significato e della definizione che la sociologia contemporanea ne ha fornito. Tale definizione del processo di globalizzazione pone infatti l'accento sul meccanismo di estensione e riproduzione delle diseguaglianze economiche su scala mondiale, con il suo portato di determinanti sociali e politiche. In particolare si veda, a tal proposito, Chesnais F., "Per comprendere la mondializzazione" in "Gli immigrati in Europa" di Perocco F. E Basso P. (A cura di) pp 61-81, Franco Angeli, 2003.

forzate⁴ acquisisce un'importanza sostanziale per le sue implicazioni di carattere umanitario, politico ed economico. Sono inoltre profonde le implicazioni che il dibattito sui flussi di migranti forzati verso l'Europa ha sul sistema di norme nazionali ed internazionali a tutela dei diritti umani; in questo senso le risposte politiche, nello specifico quelle europee⁵, pur riconoscendo al fenomeno migratorio un carattere strutturale e di fondamentale importanza per il futuro dell'Europa, sono controverse e talvolta inefficaci a fronteggiare un fenomeno che pare destinato a crescere e che di fatto rappresenta una delle principali sfide della contemporaneità globalizzata. Non potendo qui affrontare in maniera esaustiva il tema delle politiche europee in fatto di immigrazione, ci basti citare alcune delle più recenti criticità emerse nell'ambito della gestione dei flussi migratori da parte delle istituzioni europee. E' infatti recente la notizia di accordi siglati dall'UE con paesi terzi come la Turchia, basati sulla protezione delle frontiere esterne e che hanno suscitato numerose critiche da parte di ONG e organismi impegnati nella tutela dei diritti umani internazionali⁶. E' inoltre recente la controversa e da più parti contestata stipula, nei primi mesi del 2017, di accordi tra il Governo Italiano e la Libia, portati avanti con l'intento di porre un freno ai flussi di migranti forzati provenienti dalle coste Libiche e diretti in Europa, successivamente sospeso

⁴ la nozione di migrazioni forzate utilizzata qui si basa sull'assunto per cui le migrazioni internazionali siano, in senso più ampio, il risultato di un processo secolare di espulsione ed impoverimento perpetrato su scala globale ai danni dei paesi economicamente più deboli. Si veda in proposito Castels S. "International Migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues", 2000; op.cit. in "Sociologia delle migrazioni", Ambrosini M., pp. 18, Il Mulino, 2005.

⁵ si veda a questo proposito il documento "Agenda Europea sulle Migrazioni 2015" approvato dalla Commissione Europea nel maggio 2015, fonte web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=44>.

⁶ si veda in proposito il rapporto di Amnesty International ad un anno dall'accordo con la Turchia pubblicato da ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), fonte web: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/amnesty-international-ue-turchia/>

nel marzo 2017 dal Tribunale Amministrativo di Tripoli⁷. Sebbene in maniera superficiale occorre poi ricordare come, in materia di protezione internazionale e definizione dello stato competente all'esame delle domande di protezione internazionale in Europa, rimanga ad oggi in vigore il regolamento UE 604/2013 c.d. "Regolamento di Dublino", che si esprime in merito alla definizione dello stato competente alla valutazione delle domande di protezione internazionale inoltrate in uno dei paesi europei aderenti, limitando di fatto il diritto di circolazione dei richiedenti asilo e rifugiati in Europa, vincolando il richiedente al primo paese sicuro di ingresso o transito⁸. Come vedremo di seguito, l'impianto normativo italiano in materia di accesso alla protezione internazionale si fonda da un lato sulla tradizione giuridica italiana, sviluppatasi negli ultimi decenni sulla scia dei crescenti flussi migratori diretti verso il nostro paese, e dall'altro sulle evoluzioni del quadro normativo internazionale. In Italia assistiamo negli ultimi anni ad una continua produzione di norme e procedure in materia di immigrazione e asilo, spesso in forma di recepimenti di regolamenti e normative europee e, talvolta, sulla scia di riflessioni politiche che rischiano di rimanere solo vane parole. Di fatto molte delle misure in materia di immigrazione risultano essere frutto di una logica emergenziale, che spesso ci ha impedito di cogliere l'aspetto strutturale e di ampio respiro che il fenomeno migratorio rappresenta. Ne consegue, come vedremo nei paragrafi successivi, che il sistema di accoglienza e tutela di richiedenti asilo e rifugiati risulta essere molto complesso e talvolta frammentato, caratterizzato da numerose tipologie di interventi che possono rivelarsi poco integrati, e talvolta far evidenziare criticità sia in termini di capacità ricettiva che di effettiva tutela. Medici Senza Frontiere stima che in

⁷ si veda in proposito il commento dell'ASGI sulla sospensione occorsa a causa della mancanza di legittimità del Governo di Riconciliazione Nazionale Libico, che non avrebbe avuto la facoltà di stipulare accordi internazionali per conto dello Stato della Libia, fonte web: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/amnesty-international-ue-turchia/>

⁸ si veda a tal proposito il testo del regolamento UE 604/2013, fonte web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>

Italia, per il solo 2016, almeno 10.000 richiedenti asilo siano stati esclusi dal sistema di accoglienza e tutela italiano⁹. E' inoltre da registrare la scarsa capacità delle imprese sociali e delle istituzioni italiane di attrarre e impiegare in misura adeguata i fondi e i finanziamenti europei in materia di tutela e accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati: in particolare i dati relativi ai servizi finanziati per l'inserimento socio-economico di RAR, si attestano su una percentuale di spesa che l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) stima, per il 2014, al 18% dei fondi complessivamente disponibili, con una quota di inutilizzo pari al 82%¹⁰.

Tuttavia pur annotando come, in materia di rifugiati, il quadro normativo comunitario sia sottoposto a grandi pressioni che ne mettono a repentaglio la tenuta delineando scenari futuri molto incerti, occorre ricordare che l'impianto delle norme internazionali e nazionali a tutela dei diritti umani in Europa rappresenta ad oggi uno dei più strutturati e complessi sistemi giuridici, con una tradizione che affonda le sue radici nel concetto di tutela e protezione dei migranti forzati e più in generale dei diritti umani universali. Appare quindi opportuno, prima di addentrarci nella trattazione del complesso meccanismo di emersione delle vittime di tratta entro il sistema di tutela e accoglienza dei richiedenti asilo, esporre in maniera sintetica il complesso delle norme internazionali ed italiane che regolano la protezione internazionale e che, nello specifico, definiscono garanzie e limiti delle procedure di accesso alle differenti forme di protezione e delle relative misure per la tutela dei beneficiari. Tale preliminare trattazione ci consentirà di approfondire, nel

⁹ si veda il report di Medici Senza Frontiere "Fuori Campo, accoglienza che esclude", 2016, fonte web: <http://www.medicisenzafrentiere.it/notizie/news/fuori-campo-mappa-dell'accoglienza-che-esclude>

¹⁰ si veda la pubblicazione curata dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) sulle politiche di integrazione lavorativa e sviluppo di misure volte all'inserimento socio-economico degli stranieri nel nostro paese. Nello specifico per l'anno 2014 risultava effettivamente speso il 18% dei fondi europei disponibili, con un 40% di fondi preventivati e mai richiesti, poiché non impegnati: OECD (2014), Lavoro per gli immigrati: L'integrazione nel mercato del lavoro in Italia, OECD Publishing, Paris, fonte web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216570-it>.

capitolo successivo, i percorsi multiformi e complessi che determinano il riconoscimento, l'emersione e la protezione sociale delle donne vittime di tratta e grave sfruttamento sessuale in Italia. Infatti se da un lato il meccanismo di accesso alle misure di protezione sociale per le donne vittime di tratta gode di un corpus normativo autonomo, ci basti ricordare come d'altra parte il canale dell'asilo sia stato, negli ultimi anni, interessato dalla massiccia presenza di casi di grave sfruttamento ai danni di donne, che hanno fatto emergere la necessità di strutturare un'approccio sempre più integrato ed aumentare i punti di connessione e comunicazione tra i due sistemi di tutela. Le profonde trasformazioni avvenute nel contesto delle migrazioni contemporanee, e la complessità del fenomeno migratorio in sé, generano la necessità di un approccio al tema della tratta che sia multiforme e tenga in considerazione i molteplici fattori di cambiamento intercorsi sia in termini di strategie adattive messe in campo dagli attori istituzionali, ma anche nei processi criminali di sfruttamento e riduzione in schiavitù, che sono in continua trasformazione. Le categorie di cui il discorso sulle migrazioni dispone, e nello specifico le classificazioni utilizzate dai sociologi delle migrazioni, sono oggi messe a dura prova dai repentini mutamenti dei sistemi normativi nazionali e internazionali, e anche dal carattere multiforme dei percorsi migratori. Le definizioni utilizzate per definire i percorsi migratori e descrivere gli status giuridici di coloro che lasciano i paesi di appartenenza in cerca di condizioni migliori, sono sempre più inadeguate e non tengono conto della loro complessità e della sussistenza di una serie di concause e sovrapposizioni. Le nozioni di rifugiato, migrante economico, richiedente asilo, migrante forzato, profugo ambientale e vittima di tratta, nel tentativo di definire gli status individuali e ordinare delle categorie nette, fissano determinate condizioni di tipo normativo o esperienziale che spesso si sovrappongono, coesistono o addirittura si alternano entro un unico progetto migratorio. Ci troviamo dunque di fronte ad un'ampia gamma di situazioni diverse, di non facile interpretazione, e i nostri tentativi di stabilire delle risponderenze esatte tra le strategie delle migrazioni e le categorie sociologiche disponibili, non sempre risultano adeguati, con il rischio di rendere vane le misure di

protezione e presa in carico disponibili e le azioni di contrasto necessarie. Sebbene i sistemi di tutela in favore delle vittime di tratta e quello per l'accesso alle procedure di asilo costituiscano due distinte tipologie, con un certo grado di autonomia e specificità, anche espressa in termini normativi e tecnico-operativi, va rilevato come siano differenti e di grande importanza i punti di congiunzione e sovrapposizione. A tal proposito risulta interessante indagare alcuni aspetti di connessione esistenti tra il sistema dell'asilo, i suoi strumenti e le modalità operative di presa in carico ed emersione, e il sistema di protezione per le vittime di tratta. Questo accostamento non è casuale e di fatto, a fronte dell'importanza che il fenomeno della tratta sta assumendo negli ultimi anni, esistono molte ricerche disponibili nel panorama sociologico italiano¹¹.

Concentriamoci per il momento sulle basi normative e sui meccanismi di tutela dei richiedenti asilo, annotando fin da subito alcuni elementi che saranno sostanziali nella trattazione del tema centrale di questa ricerca: ovvero i punti di contatto e le sfide poste dal rapporto tra il sistema asilo complessivo e i meccanismi di emersione e protezione delle vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento della prostituzione.

¹¹ Si veda il Rapporto di Ricerca "Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA", Roma 30 giugno 2014.

1.1 Quadro normativo

Il complesso delle norme che regolano l'istituto della protezione internazionale affonda le sue radici nella tradizione giuridica internazionale e si è sviluppato in seguito alle pesanti conseguenze dei conflitti internazionali verificatisi soprattutto nel corso del ventesimo secolo. Gli enormi spostamenti di massa e la fuga di civili dalle pesanti conseguenze dei conflitti armati ha infatti spinto i principali organismi internazionali, nel corso dei decenni successivi alla prima ed alla seconda guerra mondiale, ad istituire dei meccanismi legislativi in grado di tutelare soprattutto le popolazioni civili e nello specifico i profughi di tutti i conflitti armati.

La Società delle Nazioni, istituita a Parigi nel 1919 in seguito alla Conferenza di Pace di Parigi, ebbe il merito di essere la prima organizzazione internazionale esplicitamente deputata alla prevenzione dei conflitti armati ed al mantenimento della pace internazionale mediante l'incentivo della diplomazia. Il Patto fu adottato successivamente alla stipula del Trattato di Versailles (1919) e sanciva alcuni principi di sicurezza relativi ad esempio alla difesa comune degli stati aderenti contro aggressioni da parte di paesi terzi. Gli atti più significativi della Società delle Nazioni, che si trasformerà poi nel 1946 in Organizzazione delle Nazioni Unite, furono relativi alla promozione di trattati destinati all'istituzione di un meccanismo di cooperazione internazionale che limitasse i conflitti armati favorendo il dialogo tra le nazioni aderenti, alla riduzione degli armamenti, alla protezione dei civili nei conflitti armati ed al contrasto della schiavitù. Nello specifico, la Società delle Nazioni istituì nel 1921 l'Alto Commissariato per i Rifugiati (UNHCR) con lo scopo di proteggere i profughi di conflitti che avevano sconvolto gli assetti politici europei istituendo tra l'altro, in collaborazione con la Croce Rossa, uno dei principali strumenti in grado di garantire la libera circolazione dei profughi tra i

54 stati firmatari del Patto¹². La progressiva chiusura delle frontiere nazionali, come reazione ai grandi spostamenti di civili alla fine della prima guerra mondiale, spinse la Società delle Nazioni ad intraprendere nuove misure per la protezione dei profughi, istituendo il 9 novembre 1943 l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) con l'obiettivo di assistere i paesi gravemente condizionati da conflitti armati e fornire supporto economico per la ricostruzione e l'assistenza dei civili¹³.

Nel 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁴ approva la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che riconosce e sancisce il diritto per ciascun individuo "di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni"¹⁵ specificando al comma 2 i criteri di esclusione per chi risulti "realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite" (Art. 14 comma 2 della Dichiarazione). Sarà tuttavia il testo della Convenzione di Ginevra, approvata il 28 luglio 1951 dalle

¹² Il "Passaporto Nansen", promosso grazie al lavoro dello scienziato e politico norvegese Fridtjof Nansen, premio Nobel per la pace nel 1922 e Alto Commissario per i Rifugiati per la Società delle Nazioni, rappresenta di fatto uno dei principali documenti di viaggio in grado di garantire ai profughi dei conflitti armati la libera circolazione tra gli stati firmatari.

¹³ L'UNRRA cesserà di esistere nel 1947, anno in cui venne istituito l'IRO (International Refugee Organization) con l'obiettivo di tutelare in maniera specifica i rifugiati di tutti i conflitti.

¹⁴ L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) è l'organo centrale e maggiormente rappresentativo dell'ONU ed è composto dai rappresentanti degli stati aderenti. Ad oggi conta 193 paesi, ad eccezione di Taiwan, Cipro del Nord e Palestina (Osservatore permanente insieme allo Stato del Vaticano).

¹⁵ Art. 14 del Testo Ufficiale della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Fonte web: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

Nazioni Unite ed entrata in vigore nel 1954¹⁶, a fornire la prima ed organica definizione di rifugiato, specificandone di fatto diritti e doveri oltre a fornire le basi, come vedremo, per l'applicazione di tali diritti negli ambiti di competenza dei singoli stati firmatari. In particolare occorre ricordare come il testo della Convenzione definisca la nozione di protezione dei rifugiati prevalentemente in riferimento ai rifugiati europei, in seguito agli sconvolgimenti causati dalla seconda guerra mondiale, estendendone l'applicazione solo in un secondo momento, con l'approvazione del Protocollo di New York, approvato il 31 gennaio 1967, che avremo modo di trattare successivamente. La struttura della Convenzione è composta da tre gruppi di disposizioni, concernenti essenzialmente la tipologia dei soggetti che accedono alla protezione internazionale, le disposizioni riguardanti i diritti e i doveri dei rifugiati e le disposizioni in merito ai procedimenti amministrativi e diplomatici. Nello specifico gli articoli fondamentali del testo, esclusi da eventuali riserve dai paesi firmatari, riguardano la definizione di rifugiato (art. 1); le disposizioni in materia di libertà religiosa (art. 4); le norme concernenti il diritto al libero accesso ai tribunali (art. 16) e il principio fondamentale che sancisce il divieto di refoulement (art. 33).

L'articolo 1A della Convenzione di Ginevra del 1951 definisce rifugiato colui che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal paese in cui aveva residenza abituale e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di

¹⁶ i passi che condussero all'approvazione della Convenzione di Ginevra del 1951 furono dei tentativi sostanziali di istituire un diritto internazionale specifico relativo alla protezione dei rifugiati. In particolare cito la promulgazione, nel 1933, da parte della Commissione Intergovernativa della Società delle Nazioni, della "Convezione relativa allo status dei rifugiati" che introduceva il principio di non refoulement. A questa prima Convenzione fece poi seguito l'"Accordo Provvisorio sui rifugiati provenienti dalla Germania" (1936). L'Italia ha approvato il testo della Convenzione di Ginevra del 1951, entrato in vigore nel nostro paese solo dopo 4 anni nel 1955, con una serie di riserve poste nello specifico sugli articoli dal n.6 al 8; dal n.17 al 19 e dal n.22 al 25 e n.34, accogliendone la sola natura di raccomandazioni delle disposizioni ivi contenute.

questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”¹⁷.

La sezione b del primo articolo della Convenzione specifica che le disposizioni della convenzione si applicano di fatto solo agli avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e limitatamente agli avvenimenti verificatisi su suolo Europeo¹⁸. Emerge quindi come l'intenzione del legislatore fosse quella di istituire uno strumento in grado di rispondere alle esigenze di protezione e tutela delle vittime dei conflitti armati verificatisi entro un periodo di tempo limitato, e di fatto riferibili alle ripercussioni che questi ebbero sui civili di un determinato territorio, rinunciando di fatto all'istituzione di un meccanismo permanente e valido su scala universale. Entrambe le limitazioni inserite dal legislatore in termini temporali e territoriali saranno, come anticipato, modificate con la stipula del Protocollo di New York, approvato il 31 gennaio 1967 nella città americana. In esso si specifica infatti come “gli stati aderenti a questo protocollo, considerando che la Convenzione sullo statuto de rifugiati è applicabile soltanto alle persone rifugiatesi a cagione di avvenimenti anteriori al primo gennaio 1951, considerando che dopo l'approvazione della Convenzione sono apparse nuove categorie di rifugiati, le quali pertanto possono essere escluse dalla Convezione, considerando l'opportunità di applicare il medesimo statuto a tutti i rifugiati, compresi nella definizione espressa dalla Convenzione senza tener conto della data limite del primo gennaio 1951 (...)”¹⁹. Cade inoltre la limitazione territoriale, estendendo l'ambito di applicazione delle disposizioni della Convenzione a tutti i territori

¹⁷ si veda il testo della Convenzione di Ginevra del 1951, fonte web: http://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148

¹⁸ di fatto il testo della convenzione introduce la possibilità, per gli stati firmatari all'atto della ratifica, di dichiarare in maniera specifica a quali ambiti territoriali lo stato contraente intendesse estendere la validità della Convenzione sottoscritta.

¹⁹ si veda in proposito il testo del Protocollo.

degli stati aderenti²⁰. Preme ricordare come la Convenzione del 1951 e il successivo Protocollo del 1967 ebbero il merito di delineare in maniera chiara quelli che possiamo definire gli elementi sostanziali del moderno impianto normativo a tutela dei richiedenti asilo e rifugiati. I diritti e i doveri di questi ultimi, le condizioni essenziali per rientrare nella definizione di rifugiato, il fondamentale principio di non refoulement e le altre disposizioni, tuttavia, non sancivano in maniera inequivocabile l'obbligo, per i paesi aderenti, di accogliere richiedenti asilo e rifugiati, lasciando agli stati il compito di emanare norme specifiche che fossero in linea con i principi della Convenzione. Alcune importanti indicazioni in merito alla cornice di applicazione della Convenzione sono specificate poi all'articolo 33, che occorre ricordare in quanto contribuisce a determinare il divieto di respingimento, specificando che "nessuno Stato contraente può espellere o respingere, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sono minacciate per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o per le sue opinioni politiche"²¹. Il principio di non refoulement è di fondamentale importanza e costituisce un elemento irrinunciabile in termini di protezione dei rifugiati: esso, pur non costituendo un obbligo positivo per gli stati, impedisce di respingere qualsiasi essere umano in condizioni di rischio derivante dai casi specificati in Convenzione, anche in caso di ingresso irregolare e in assenza di un esplicito riconoscimento dello status di rifugiato.²²

Ai fini della presente trattazione ci basti introdurre, anche solo per il momento ed in maniera sintetica, come le raccomandazioni fornite da UNHCR sull'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 alle persone vittime di tratta e a rischio di tratta, identifichino un terreno giuridico comune importantissimo per la protezione,

²⁰ Gli stati firmatari della Convenzione e del Protocollo di New York furono 147.

²¹ Testo della Convenzione di Ginevra, 1951 (Op.cit.)

²² il principio di non refoulement infatti non va inteso nel senso di un obbligo da parte degli stati a concedere asilo. Esso garantisce unicamente la salvaguardia dei potenziali rifugiati da minacce e rischi perpetrati nel territorio di altri stati o agenti persecutori (art. 1).

rintracciando una serie di elementi sostanziali per il riconoscimento della protezione internazionale alle vittime di tratta²³.

La definizione di vittima di tratta si basa infatti sui concetti sostanziali di azione (reclutamento, trasporto e trasferimento); mezzi (impiego di minaccia, forza, abuso e richiesta di danaro per ottenere il consenso della vittima) e fine (sfruttamento della vittima mediante esercizio della prostituzione, del lavoro forzato, della schiavitù e di prestazioni analoghe). Tali concetti trovano riscontro, oltre che nella specifica normativa relativa alla protezione ed emersione delle vittime di tratta, in alcuni dei principi fondanti la protezione internazionale, quali il fondato timore di persecuzione, la presenza di un agente persecutorio, il riferimento specifico al territorio di un paese di cui la vittima non intende richiedere la protezione e, non in ultimo, le fattispecie contemplate all'art. 1A della Convenzione del 1951 (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e opinioni politiche).

Inoltre occorre sottolineare che, in seguito alla pubblicazione delle linee guida UNHCR già citate, l'articolo 1A della Convenzione risulta di fatto applicabile anche alle vittime di tratta. Tale estensione è garantita da un'interpretazione relativa alla clausola di salvaguardia espressa dall'articolo 14 del Protocollo di Palermo²⁴, che obbliga gli stati aderenti a prendere in considerazione la possibilità di garantire la protezione internazionale alle persone che dovessero risultare coinvolte come vittime entro i sistemi di tratta degli esseri umani. Affinché le fattispecie citate siano contemplate occorre, ad esempio, che sia chiaramente riconoscibile un'agente persecutorio costituito da uno stato, un gruppo di individui o altri soggetti chiaramente riconoscibili, dai quali

²³ UNHCR, Documento Allegato al Manuale sulle procedure e criteri di per la determinazione dello status dei rifugiati in base alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato, Ginevra 1979

²⁴ Protocollo Addizionale delle Nazioni Unite, siglato nel 2000 a Palermo, denominato "Protocollo addizionale della convenzione delle nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria", entrato in vigore in Italia il 28/01/2014.

la minaccia proviene²⁵. In termini sostanziali uno dei punti di congiunzione tra i due sistemi è costituito dalla possibilità che, nel corso delle procedure di accesso alla protezione internazionale, emergano elementi indiziari di coinvolgimento entro il meccanismo della tratta di esseri umani. Nel caso specifico si tratta di andare ad individuare tutti quei meccanismi che, entro l'esperienza di tratta, sino di fatto riconducibili alle categorie giuridiche contemplate nella Convenzione di Ginevra: basti pensare a come il traffico, il reclutamento e l'induzione alla prostituzione mediante la violenza fisica e psicologica e la limitazione della libertà individuale, siano configurabili in quanto azione di un'agente persecutorio ben delineato.

Per affrontare sinteticamente il quadro delle norme europee in materia di asilo occorre poi citare due importanti direttive, che introducono alcuni criteri generali per il riconoscimento della protezione internazionale nei paesi membri della UE e definiscono alcuni principi di base dei sistemi di accoglienza. Le politiche europee in questo ambito sono volte principalmente all'armonizzazione delle misure previste dai singoli stati²⁶ che di fatto, in linea con l'acquis comunitario sull'asilo, devono offrire accesso alle procedure di inoltro delle domande e garantire adeguati servizi per la presa in carico e la tutela dei richiedenti, definendo un sistema articolato di azioni che garantiscano l'accesso ad informazioni chiare e trasferite in una lingua comprensibile al richiedente, che deve ottenere tutte le indicazioni in merito ai diritti ed ai doveri che derivano dallo status di richiedente asilo. L'articolo 78 del "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea" affonda le sue radici

²⁵ Ai fini di una trattazione esaustiva del tema si veda: UNHCR "Linee Guida sulla Protezione Internazionale", fonte web: <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/ITA-ClausoleEsclusione.pdf>

²⁶ l'articolo n.78 del "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea", che interviene sull'art.63 (punti 1,2) e art.64 (par. 2) del "Trattato sull'istituzione della Comunità Europea", definisce come la politica di asilo debba essere comune e sostanzialmente basata su tre forme di protezione (asilo, prot. sussidiaria e protezione temporanea). Di fatto si specifica che l'asilo riguarda il territorio europeo, differenziandosi dalle misure previste in altri territori.

nelle discussioni avviate con il “Consiglio di Tampere”²⁷, quando nel 1999 gli stati membri hanno condiviso la necessità di strutturare un sistema comune di asilo che definisse criteri armonici e condivisi in ambito europeo, istituendo il CEAS (Common European Asylum System), poi consolidato nel 2008 attraverso l’istituzione del “Policy Plan on Asylum”. Quest’ultimo consisteva nell’impegno reciproco degli stati europei ad armonizzare le procedure di accesso alla protezione, aumentare il livello di cooperazione tra gli stati e aumentare la solidarietà internazionale in tema di asilo. Ci basti qui ricordare alcuni dei criteri sostanziali per l’accesso alla procedura istituiti: i richiedenti hanno diritto ad ottenere una valutazione che sia di tipo individuale, basata sui principi di obiettività e imparzialità; hanno diritto ad un interprete e a ricorrere avverso le decisioni negative circa la domanda di protezione; ne discende che i richiedenti hanno il pieno diritto a rimanere nel territorio dello stato che esamina la loro richiesta; essi hanno inoltre il diritto di ricevere i documenti di identità e di contattare l’UNHCR in qualsiasi momento.

La direttiva 2003/09/CE, denominata “Direttiva accoglienza”, reca norme minime relative all’assistenza sanitaria dei richiedenti e delinea un regime di tutela per persone con esigenze specifiche quali minori, vittime di tortura e altre categorie vulnerabili; la direttiva citata istituisce inoltre il diritto di ricorrere alla giurisdizione del singolo stato in caso di respingimento della domanda di protezione.

La direttiva 2004/83/CE o “Direttiva qualifiche”²⁸ si occupa invece di definire i criteri per il riconoscimento della protezione internazionale, dettagliando le norme minime per il riconoscimento dello status di rifugiato, e in subordine, della protezione sussidiaria, riconosciuta a coloro che, pur non avendo accesso alle misure massime di tutela, correrebbero un grave rischio in caso di rimpatri nel paese di provenienza. Tale direttiva riconosce inoltre che

²⁷ Si veda il testo delle conclusioni relative al Consiglio tenuto a Tampere (Finlandia) il 15 e 16 ottobre 1999, fonte web http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

²⁸ la direttiva è stata modificata nel 2011 in seguito alla direttiva 2011/95/UE, che sostanzialmente equiparava lo status di rifugiato a quello di protezione sussidiaria, portando la durata di quest’ultimo a 5 anni.

l'agente persecutorio, da cui deriva il danno grave o il timore fondato di persecuzione, possa essere un'entità non necessariamente statale, estendendo gli ambiti di applicazione della norma ad una serie importante di casistiche quali gruppi terroristici e/o organizzazioni private o pubbliche non necessariamente riconducibili o sotto il controllo diretto degli stati.

Uno dei regolamenti europei che ha avuto un forte impatto sulle politiche migratorie e sul destino di migliaia di rifugiati è il regolamento 343/2003 detto anche "Regolamento Dublino II"²⁹, che sostituisce la Convenzione di Dublino del 1990³⁰; esso determina i criteri e i meccanismi che contribuiscono a determinare lo stato europeo competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale. A supporto del sistema istituito dal regolamento Dublino, l'UE ha introdotto in seguito al regolamento n. 2725/2000, il "Sistema Eurodac", che consente il confronto delle impronte digitali dei richiedenti. Tale regolamento, oltre a determinare lo stato cui compete la valutazione delle domande di protezione internazionale, identificandolo di fatto nel primo paese sicuro di approdo dei richiedenti, influisce pesantemente sulla libera circolazione dei rifugiati in Europa, vincolando i progetti migratori al primo paese di ingresso. Di fatto esso prevede, oltre ad una serie di misure utili a garantire l'accesso alle procedure, anche la possibilità di trasferire i richiedenti verso il primo paese sicuro di ingresso. L'applicazione di queste misure è stata oggetto di accese discussioni sul destino dei richiedenti, basti considerare quanto un tale meccanismo determini una pressione sui principali

²⁹ il regolamento è stato sostituito dal regolamento Dublino III, entrato in vigore nel 2013 con la direttiva n. 604/2013, che riformulava alcuni criteri applicandone la validità alle domande inoltrate successivamente al 01/01/2014. Ad oggi è in discussione un pacchetto di modifiche al regolamento attualmente in vigore. Per un commento sulle possibili derive fallimentari del nuovo regolamento Dublino 4 si veda il commento del prof. Fulvio Vassallo Paleologo, esperto di migrazioni e docente presso l'Università di Palermo, fonte web: <http://www.a-dif.org/2017/03/05/la-proposta-di-riforma-del-regolamento-dublino-nel-quadro-del-sistema-europeo-dellasilo-ceas-al-peggio-non-ce-fine/>

³⁰ per una trattazione specifica si veda il "Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione", Consiglio d'Europa, 2013 fonte web: fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_it.pdf

paesi di ingresso, di fatto situati a ridosso delle frontiere europee, senza peraltro garantire l'accesso sicuro alle procedure di richiesta della protezione internazionale e un meccanismo di ricollocamento che garantisca ad esempio l'unità familiare o la tutela dei minori³¹.

Nel nostro paese le basi giuridiche della disciplina sulla protezione internazionale e relative al riconoscimento delle forme di protezione previste dalla legge si sono strutturate a partire dal corpus delle norme europee già trattato, pur esistendo nella nostra Costituzione il principio della protezione; l'articolo 10 in fatti prevede che "lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge"³². L'attuale impianto normativo in materia di asilo è sicuramente il frutto di una serie di evoluzioni e trasformazioni sulle quali hanno pesantemente inciso i principali avvenimenti storici verificatisi a cavallo tra gli anni 80 e 90 e successivi. Sarà utile qui ripercorrere, anche solo in maniera sommaria, le principali evoluzioni e crisi del diritto d'Asilo in Italia. Il 28 febbraio 1990 entra in vigore la legge 39/1990 nota ai più come Legge Martelli, introdotta in seguito al d.l. 416/1989, che aveva in parte affrontato il tema delle migrazioni e l'ingresso di richiedenti asilo in Italia. La legge Martelli, pur con una serie di limiti in termini di garanzie e di carattere procedurale, segna un punto di svolta nelle politiche migratorie italiane, istituendo di fatto un sistema non ancora delineato in maniera netta ma in grado di offrire una risposta al tema dei richiedenti asilo in fuga, delineando il profilo e la condizione giuridica degli stranieri e dei richiedenti asilo nel nostro paese. Di fatto la legge 39/1990 rappresenta un passaggio sostanziale in quanto nasce dalla consapevolezza che l'Italia inizia ad acquisire, a partire dalla fine degli anni 80, di non potersi più considerare solo un paese di

³¹ si veda l'interessante report "Roads to nowhere" pubblicato da Voice of Migration, una ONG che si occupa di valutare l'impatto delle politiche europee sui migranti, fonte web: <https://www.scribd.com/document/341947352/Roads-to-Nowhere>

³² Testo della Costituzione Italiana

transito³³. L'articolo 1 della legge Martelli di fatto andava a dettagliare una serie di misure di ampio respiro che permettessero un complessivo riordino di tutta la normativa sul diritto degli stranieri in generale e in particolare rispetto all'accesso alle forme di protezione internazionale esistenti. Viene per la prima volta espressa la necessità di strutturare un sistema organico e stabile in grado di garantire l'inoltro e la valutazione, da parte delle autorità designate, delle richieste di Asilo e si inizia a delineare un sistema di accoglienza più complesso e organizzato. Le successive circolari attuative istituivano poi una serie di misure sia di sostegno economico che di carattere assistenziale per garantire un supporto minimo ai richiedenti nelle more della valutazione della loro domanda di asilo³⁴. Occorre ricordare inoltre che lo stesso articolo 1 della citata legge destituisce le riserve, quella geografica e quella temporale, applicate alla ratifica, da parte dell'Italia, della Convenzione di Ginevra del 1951. Nei fatti tale accenno alla costruzione di un sistema organico per la presa in carico dei richiedenti asilo si rivelò del tutto inefficace, facendo emergere una serie di criticità che resero particolarmente complessa la gestione delle successive ondate, nei primi anni 90, di migranti in fuga provenienti dai Balcani e dalla Ex Jugoslavia. Innanzitutto la durata del processo di valutazione delle domande era estremamente lunga e il numero di posti a disposizione entro il sistema di prima accoglienza si rivelarono ben presto insufficienti. Oltre ai limiti oggettivi del sistema, andava emergendo l'atteggiamento poco lungimirante del nostro paese in tema di immigrazione:

³³ le misure precedentemente in vigore riconoscevano sostanzialmente due tipologie di rifugiati. L'una definita in base alle persone riconosciute in applicazione ai principi sanciti dalla Convenzione di Ginevra (rifugiati de iure); l'altra riferibile invece a coloro i quali erano stati riconosciuti come rifugiati da una Delegazione Italiana dell'UNHCR (rifugiati de facto). Per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione delle norme italiane in materia di asilo e dei sistemi di assistenza e tutela si veda tra gli altri il testo di Petrovic N. "Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia", Franco Angeli, Milano, 2013.

³⁴ Con il Decreto del Presidente della Repubblica n.136/1990 si istituì la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato; il Decreto Ministeriale n.237/1990, stabiliva invece un contributo fisso di lire 25.000 per ciascun richiedente che si trovasse in stato di indigenza.

le misure proposte per far fronte al massiccio afflusso di cittadini stranieri, in seguito alle crisi politiche della regione est-europea, furono approntate con un'approccio di tipo emergenziale, che non riconosceva di fatto un carattere strutturale al fenomeno delle migrazioni forzate. Le misure di fatto si limitarono ad una serie di decreti e di circolari che, di volta in volta, affrontavano il tema della permanenza sul territorio italiano di cittadini stranieri in fuga da gravi violazioni dei diritti umani. Ci basti qui rilevare come la concessione di permessi temporanei, rilasciati per motivi di studio e/o lavoro nel caso di cittadini somali richiedenti asilo, e il rilascio di permessi temporanei per motivi umanitari agli sfollati provenienti dalla Ex Jugoslavia³⁵, costituirono le principali misure normative adottate dall'Italia per far fronte alle crisi umanitarie verificatesi in Europa nei primi anni 90. La legge Puglia, recante disposizioni in materia di impiego delle forze dell'ordine nel pattugliamento delle frontiere (legge n.563/1995), istituisce i centri di accoglienza governativi di grandi dimensioni ponendosi come risposta alle problematiche rilevate in termini di capienza complessiva del sistema di accoglienza italiano, e nello specifico in riferimento alla regione Puglia, sperimentate nei primi anni 90. Il passo successivo, in termini normativi, è costituito dal decreto legislativo n. 286 del 1998 anche definito T.U.I. (Testo Unico Immigrazione), che definisce e riordina il complesso delle norme vigenti in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel nostro paese, normando in parte anche la materia specifica dell'asilo. Il decreto rimanda ad azioni normative successive, che saranno intraprese come vedremo con l'approvazione della legge 189/2002 (Bossi-Fini), fissando però alcuni profili giuridici di grande rilevanza per l'evoluzione del sistema normativo italiano, che citerò in modo sintetico. Prima tuttavia di passare alla sintesi delle misure e delle norme istituite in contesto del TUI, è opportuno ricordare, ai fini della presente ricerca, come il citato decreto (articolo 18 del d.lgs. 286/1998) introduca uno degli elementi sostanziali e di carattere innovativo per la tutela

³⁵ Circolare del Ministero dell'Interno del 28 Novembre 1991. La circolare fu convertita nella legge n.390/1992, che istituiva misure di supporto per i cittadini provenienti dalle Repubbliche sorte sui territori della Ex Jugoslavia.

e l'emersione delle vittime di tratta, istituendo una protezione speciale in favore dei cittadini che, pur non potendo o volendo denunciare i propri sfruttatori, possono godere delle forme di protezione e reinserimento sociale stabilite dalla legge. Da notare come il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 non abbia un valore premiale, sottoposto all'avvio di un procedimento penale, ma si basi sostanzialmente sul mero status di vittima del richiedente. Ci basti per il momento annotare come tale dispositivo normativo istituisca di fatto il cosiddetto doppio binario, che consente alle potenziali vittime di tratta di ottenere un permesso di soggiorno sia in caso di denuncia (percorso giudiziario) che in assenza di quest'ultima (percorso sociale), previa richiesta da parte dei Servizi Sociali e/o di enti privati iscritti nella seconda sezione del registro presso il Ministero del Lavoro. I beneficiari di permesso per protezione sociale ex art. 18 hanno accesso, con lo scopo di essere sottratti al rischio o alla condizione di sfruttamento, alle misure di accoglienza, alfabetizzazione, formazione scolastica e reinserimento lavorativo previste³⁶. Un'altro importante scatto in avanti relativo al tema delle vittime di tratta e nello specifico correlato alla condizione degli stranieri vittime di sfruttamento lavorativo, trova importante riscontro all'articolo 5 comma 6 del citato d.lgs. 286/1998. In esso si stabilisce infatti che lo straniero vittima di sfruttamento lavorativo, che cooperi nelle indagini a carico del datore di lavoro, ha diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Ci basti qui annotare come in questo ultimo caso le vittime di sfruttamento lavorativo "stentino ad emergere anche a causa delle difficoltà a far valere i propri diritti"³⁷.

Tornando alle misure previste nel TUI in materia di asilo si osservi come sempre l'articolo 5 specifichi la possibilità di riconoscere la protezione umanitaria qualora sussistano "seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano"³⁸; l'articolo 19 sancisce il divieto di respingere qualsiasi cittadino che corra il rischio di

³⁶ AAVV, "Manuale Operativo, richiedenti asilo e vittime di tratta", NoTratta (prog. finanziato dalla CE - DG Affari Interni, Torino, 2015).

³⁷ Ibid.

³⁸ si veda il testo della norma citata.

essere perseguitato per motivi di razza, sesso, religione, lingua, cittadinanza e opinioni politiche, o che corra il rischio di essere rinvio verso altro paese dal quale non possa ricevere protezione alle persecuzioni³⁹. Viene inoltre sancito, con l'articolo 10, il divieto di espellere lo straniero che abbia inoltrato domanda di protezione internazionale o che abbia ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale. L'articolo 29 si occupa invece di normare il diritto all'unità familiare, sollevando i rifugiati dall'onere di dimostrare un reddito sufficiente ed un'alloggio idoneo ai fini dell'accesso alle procedure di ricongiungimento familiare.

Le misure legislative inizialmente preannunciate dal TUI troveranno applicazione con l'approvazione della legge n.189 approvata il 30 luglio 2002, denominata Bossi-Fini: questa legge, molto criticata e frutto di una feroce campagna politica portata avanti dai principali partiti di destra e di centro-destra al governo, in primis voluta dalla Lega Nord, risente di un clima politico che non ha certo favorito una discussione aperta e lungimirante sul tema dell'immigrazione, generando di fatto misure di carattere restrittivo e poco efficaci nel fornire risposte concrete alle sfide poste da un sistema di accesso e tutela dei richiedenti asilo organico e di ampio respiro⁴⁰. Tuttavia va riconosciuto come tale norma di fatto istituisca, sebbene in maniera ancora poco consolidata, le basi dell'attuale sistema di procedure e risorse impiegate nel campo della tutela dei richiedenti asilo, fissando le procedure per l'accesso alla protezione internazionale e istituendo il sistema italiano di accoglienza e tutela riservato ai richiedenti asilo. Analizzando il testo (art. 31 e 32) della norma si vede come sia chiaro l'intento di istituire un sistema chiaro per la raccolta, l'analisi e la valutazione delle domanda di asilo, fissando allo stesso tempo i criteri di accesso e la struttura del sistema di accoglienza per richiedenti asilo, oltre alle condizioni per il trattenimento presso i neo-istituiti CID (Centri di Identificazione) e CPT (Centri di Permanenza Temporanea), poi sostituiti dai CIE (Centri per l'Identificazione l'Espulsione). Si istituivano di

³⁹ Op.cit.

⁴⁰ per un'esame critico delle misure approvate si veda il commento del'ASGI, fonte web: <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2003/aprile/nascimbene-corriere-giurid.pdf>.

fatto due tipologie di trattamento, a seconda che il richiedente fosse in condizioni di irregolarità al momento della domanda o destinatario di un provvedimento di respingimento o espulsione, nel qual caso il trattenimento era di fatto obbligatorio presso un CPT/CIE; o che vi fosse invece la necessità di verificare alcuni elementi quali l'anagrafica o la sussistenza dei requisiti per l'accesso alle procedure di richiesta della protezione internazionale, in questo caso il trattenimento presso un CID o altro centro era di carattere facoltativo. Tali misure furono aspramente e da più parti criticate in quanto si trattava chiaramente di un'abuso, che determinava uno stato di privazione della libertà individuale del richiedente senza che intervenisse in merito una convalida di fermo da parte di un giudice, come previsto dal nostro ordinamento. L'articolo 1 del testo istituiva le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, con il mandato di ricevere, analizzare e valutare, con l'ausilio di personale adeguatamente preparato e l'impiego di mediatori linguistici, le domanda pervenute. Vengono inoltre definite la composizione e il funzionamento delle Commissioni e le modalità di esame delle domande; si stabilisce che è la Commissione Nazionale a coordinare il lavoro delle sedi territoriali istituite e l'obbligo, in capo a queste ultime di provvedere all'adeguata preparazione del personale impiegato. Come vedremo più dettagliatamente in seguito la legge Bossi-Fini avrà il merito di istituire, oltre ai citati centri di accoglienza previsti per la prima fase di richiesta e valutazione delle domande, lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), finanziato a valere sul fondo istituito con il PNA (Piano Nazionale Asilo), che avremo modo di affrontare in seguito. Ci basti ricordare come la rete SPRAR, composta da enti locali in collaborazione con il terzo settore, costituisca un modello innovativo e di forte impatto qualitativo, anche se confrontato con i principali modelli internazionali. Tale sistema si basa sulla costruzione di una rete decentrata di progetti diffusi, con l'obiettivo di erogare misure di accoglienza e tutela basate sul modello dell'accoglienza diffusa e su una presa in carico integrata. Il principale strumento con il quale l'Italia si occupa, nei primi anni del 2000, di normare l'accoglienza e la tutela dei rifugiati è il Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, che regola le

principali misure ed obblighi relativi alla gestione dei sistemi di accoglienza, definendo tra l'altro, i livelli qualitativi dei servizi specificamente rivolti ai richiedenti e rifugiati dagli enti del terzo settore che accedono ai finanziamenti. Il decreto è emanato in attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Nel testo del decreto si stabiliscono le procedure di accesso alla protezione internazionale, si norma l'accesso al sistema di accoglienza materiale, la sua durata e le modalità di revoca; le competenze specifiche della Questura e delle Commissioni Territoriali. Particolare importanza è data all'articolazione dei programmi di accoglienza ed alle modalità di accesso ai diversi sistemi istituiti nell'ambito della prima e seconda accoglienza. Le esigenze specifiche dei richiedenti e rifugiati vulnerabili, minori, portatori di disabilità sono affrontate dall'articolo 8, che specifica anche il livello di competenze necessario alla gestione di tali situazioni e la necessità di impiego, da parte dei progetti di accoglienza dedicati, di personale qualificato. I successivi articoli si occupano invece di stabilire, sebbene in maniera generale, l'accesso alle cure offerte dal sistema sanitario nazionale e le modalità di ingresso nel mondo del lavoro. Il decreto rimarrà sostanzialmente in vigore fino al 2015, attraversando indenne un decennio caratterizzato da una forte conflittualità globale che ha coinvolto, tra gli altri, il medio-oriente e l'Africa innescando profonde trasformazioni e spostamenti di massa di milioni di profughi.

1.2 Evoluzione del sistema di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia

L'attuale sistema di accoglienza italiano si configura principalmente a partire dagli esiti della Conferenza Unificata tenutasi il 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni ed Enti Locali, durante la quale è stato approvato il "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", successivamente consolidato con l'approvazione del Decreto Legislativo 142/2015, il quale ad oggi costituisce il principale strumento normativo e di indicazione tecnica relativo all'accesso alla protezione internazionale ed alle principali misure di tutela dei richiedenti e rifugiati, che si avrà modo di approfondire di seguito. Tra i principali intenti della conferenza c'era la necessità, da più parti segnalata, di superare l'approccio sostanzialmente emergenziale utilizzato durante i due decenni precedenti per fronteggiare le pressioni cui il debole sistema di accoglienza italiano era stato sottoposto. L'idea di fondo manifesta, sebbene maturata con grande ritardo rispetto alle evoluzioni delle migrazioni internazionali, era quella di strutturare un processo di governance multilivello in grado di dare un nuovo impulso organizzativo al sistema di accoglienza nel suo complesso, attingendo dalla matrice normativa europea di recente emanazione⁴¹. I tentativi di strutturare un sistema organico di accoglienza, basato sul modello SPRAR e in grado di offrire una risposta efficace al fenomeno dei richiedenti e rifugiati, hanno portato alla definizione di una serie di misure operative concepite per mettere ordine nel disarticolato e complesso sistema di accoglienza italiano: il decreto individua infatti tre fasi distinte per la presa in carico dei richiedenti, definendo le procedure operative minime e le caratteristiche specifiche di ciascuna delle fasi dell'accoglienza. Si individua la prima fase di assistenza ed identificazione, da svolgersi nei centri governativi

⁴¹ il d.lgs 142/2015, abrogando la maggioranza delle disposizioni contenute nel d.lgs 140/2005, è stato approvato in ottemperanza delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE

istituiti presso le zone particolarmente interessate dagli arrivi, quali la costa siciliana, le coste di Puglia, Calabria ed alcune aree del nord particolarmente sollecitate per la vicinanza ai valichi di frontiera. La seconda fase della presa in carico si articola invece a partire dalle tipologie di centri individuati per la prima accoglienza ed identificazione dei richiedenti, oltre alla necessaria presa in carico sanitaria; tale fase prevede poi l'espletamento delle procedure di inoltro della richiesta di protezione internazionale alla Questura territorialmente competente, mediante la compilazione del modello C3, ove sono raccolte le principali informazioni circa l'anagrafica del richiedente, il tragitto percorso e le informazioni di base relative alle motivazioni della domanda. Da sottolineare come il documento definisca i tempi di permanenza nelle strutture di prima accoglienza in base al periodo strettamente necessario per l'identificazione e la verbalizzazione della domanda, dopodiché i richiedenti dovrebbero essere trasferiti presso una struttura di prima o seconda accoglienza e afferente alla rete di Progetti Sprar, che costituiscono ad oggi una prassi ben consolidata, sebbene in deficit di posti. Il Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2017, curato da Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) in collaborazione con Caritas, Cittalia, Servizio Centrale (Sprar) e UNHCR infatti riporta che:

“In concreto, il percorso di accoglienza prevede innanzitutto la canalizzazione dei migranti in arrivo negli hotspot, di recente costituzione, ovvero nei pressi dei porti di sbarco selezionati, o nelle vicinanze, dove vengono effettuate le prime procedure di soccorso, assistenza e identificazione². Tali funzioni continuano tuttavia ad essere svolte anche nei CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza), centri di transizione nei quali, in base alla definizione del Ministero dell'Interno, gli stranieri ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati e possono richiedere la protezione internazionale. A ciò dovrebbe seguire il trasferimento in strutture governative di prima accoglienza istituite con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'art. 16” (art. 9 del d.lgs 142/2015), i cosiddetti hub regionali/interregionali, o in specifiche strutture temporanee già operative sul territorio nazionale, quali i Centri di accoglienza (CDA) istituiti con la

Legge n. 563/1995 e destinati all'accoglienza per il periodo necessario alla definizione dei provvedimenti amministrativi e i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Ogni Regione era stata chiamata a dotarsi di almeno un hub con capienza tra i 100-250 posti letto, fino a giungere a una graduale eliminazione dei CARA ma, ad eccezione del caso di Bologna, tali strutture non risultano essere state ancora attivate. Per far fronte alle situazioni di emergenza, nel caso in cui risulti esaurita la disponibilità dei suddetti centri, il d.lgs. 142/2015 ha previsto la possibilità di allestire Centri di accoglienza straordinaria (CAS) individuati volta per volta dalle prefetture dei capoluoghi di regione⁴².

Importante registrare come i richiedenti abbiano diritto in questa fase a rimanere in regime di accoglienza fino al completo espletamento delle procedure di riconoscimento ed eventuale ricorso giurisdizionale (qualora il richiedente sia autorizzato a permanere sul territorio nazionale). Tale criticità, legata alla limitata capienza della rete Sprar è nota al punto che il documento della Conferenza rimanda come abbiamo visto alla necessità di istituire, in caso di carenza di posti Sprar, dei centri governativi gestiti direttamente dalle Prefetture in regime straordinario (CAS). Si noti come venga a delinearsi un quadro chiaro delle procedure di accoglienza, con fasi ben dettagliate che assicurano il processo di presa in carico dei richiedenti e di analisi delle domande di protezione, sebbene permangano una serie di criticità, connesse principalmente alla carenza di posti Sprar ed allo scarso turnover di posti entro il sistema complessivo di accoglienza. Come si legge ancora nel citato Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2017:

“È necessario sottolineare che, nonostante il tentativo di implementare un processo di razionalizzazione del sistema sopra descritto, a tutt'oggi la situazione sui territori si presenta variegata e non in linea con quanto normativamente previsto. La criticità prevalente riguarda la “strozzatura” del sistema tra la prima e la seconda fase di accoglienza, legata principalmente all'assenza delle strutture governative di primo livello previste dalla normativa (hub regionali) a cui si è sopperito con il vasto ricorso ai centri di accoglienza straordinaria. Rispetto allo SPRAR, malgrado l'impegno dei

⁴² AA.VV, Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, Anci, Cittalia, Ministero dell'Interno, 2017.

Comuni nell'aderire alla rete e il recente ampliamento dei posti, il fabbisogno rimane rilevante in rapporto alle disponibilità esistenti. La sproporzione appare evidente: alla data del 31 dicembre 2016, il 73% dei 188.084 migranti accolti nel sistema era ospitato nei centri CAS, il 7,8% nelle altre strutture di prima accoglienza (CPAS, CDA e CARA) e lo 0,4% negli hotspot mentre nei progetti afferenti alla rete SPRAR erano presenti 35.352 beneficiari (pari al 18,7%). Al 15 luglio 2017 i posti di accoglienza complessivamente disponibili erano invece 205.003, di cui il 77,4% nei CAS, il 15,3% nello SPRAR e il 7,3% nei centri di prima accoglienza.

Il basso tasso di turnover e, più in generale, la dilatazione dei tempi di permanenza nelle diverse strutture sono tuttavia legati ad un problema di fondo che agisce su ogni punto di snodo del sistema e che consiste nell'allungamento dei tempi sia per l'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali, sia per la decisione nei casi di ricorso contro il diniego, con inevitabili ripercussioni sui costi complessivi.”⁴³

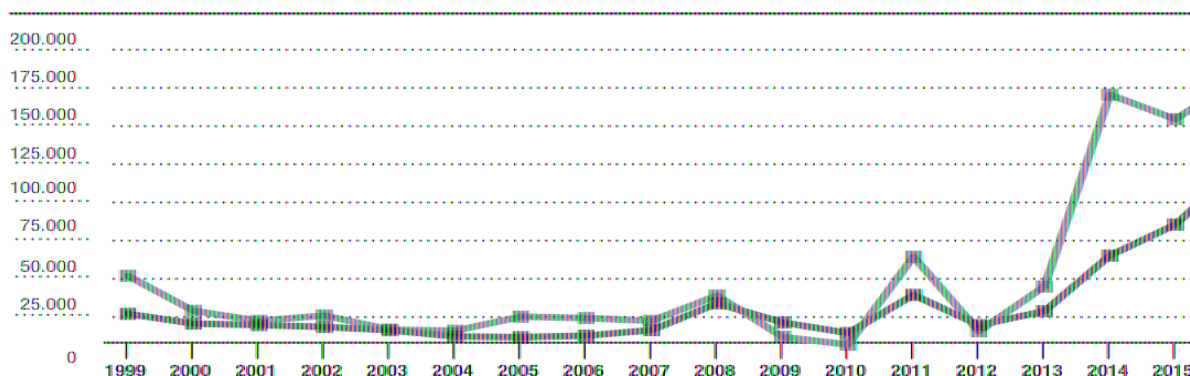
La risposta fornita per la riduzione dei tempi di esame delle domande è stata l'istituzione e l'ampliamento delle Commissioni Territoriali preposte all'esame delle domande inoltrate, passate dalle venti iniziali ai 48 collegi attuali mediante l'aggiunta di ulteriori 28 sezioni, con l'approvazione del decreto del Ministro dell'Interno del 10 novembre 2014 dedicato allo scopo. Ulteriori circolari operative hanno poi stabilito alcuni criteri di base, fissando a sedici il numero minimo di audizioni da svolgere giornalmente da parte delle Commissioni, oltre ad incentivare la razionalizzazione delle procedure in modo da accelerare le risposte e garantire la copertura necessaria alla riduzione dei tempi medi. In senso stretto queste misure hanno di fatto consentito un passo in avanti per il sistema complessivo ma le crescenti pressioni migratorie e le sollecitazioni verso il sistema di inoltro ed analisi delle domande, hanno vanificato gli sforzi messi in campo. I dati forniti dal Ministero dell'Interno⁴⁴ rilevano infatti un incremento costante delle domande di asilo inoltrate: 26.000 richieste per il 2013, 65.000 nel 2014, 83.000 per il 2015 e 123.000 nel 2016. Notare come da gennaio a giugno 2017 sono state

⁴³ Op. Cit.

⁴⁴ I dati riportati sono estratti dal Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, ANCI, Caritas, Servizio Centrale, Eidos 2017

inoltrate alle Questure italiane circa 77.000 domande di riconoscimento della protezione internazionale, che hanno determinato un aumento del 44% in relazione allo stesso periodo del 2016. I dati riportati nella tabella sotto⁴⁵, forniti per il periodo 1999-2016, restituiscono l'entità di questo andamento.

Tabella 1.10 estratta dal Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, Servizio Centrale, Anni, Cittalia 2017.



Il Governo, per rispondere alle necessità di carattere organizzativo ha incrementato le risorse di personale specializzato nell'esame delle domande di asilo⁴⁶ e istituito, con la legge 46/2017, 26 sezioni specializzate incaricate di procedere alla valutazione dei ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni⁴⁷, ottenendo risultati non ancora valutabili ma che non hanno

⁴⁵ Tabella 1.10 estratta dal Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, Servizio Centrale, Anni, Cittalia 2017.

⁴⁶ il DL 13/2017, convertito dalla legge 46/2017 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", consente l'assunzione di 250 unità di personale specializzato da assegnare alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

⁴⁷ la legge, meglio conosciuta come Minniti-Orlando, sancisce che i giudici delle sezioni specializzate debbano essere dotati di specifiche competenze. La trattazione dei casi è monocratica, la decisione avviene in sede collegiale.

mancato di destare preoccupazione e critiche da parte delle organizzazioni a tutela dei diritti dei richiedenti asilo⁴⁸.

La legge n.46, conosciuta come legge Minniti-Orlando, introduce infatti una serie di riforme che non si limitano alla materia specifica dell'accesso alla protezione, ma investono il contesto delle procedure giudiziarie connesse all'esame dei ricorsi presentati dai richiedenti, "introducendo l'applicazione straordinaria di magistrati, in deroga alle norme sull'ordinamento giudiziario, da parte del Consiglio superiore della magistratura tramite la predisposizione di un piano straordinario di applicazioni extra-distrettuali, diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti connessi con le richieste di protezione internazionale e umanitaria e di altri procedimenti connessi ai fenomeni dell'immigrazione"⁴⁹.

D'altra parte il trend in crescita del numero di domande inoltrate, consolidatosi negli anni tra la fine del 2012 e il 2016, avrebbe potuto consigliare misure più coraggiose di riorganizzazione del sistema e l'implementazione di procedure che consentissero una veloce ed efficace analisi delle domande, senza incidere sulle garanzie di tutela dei diritti ascritti alla condizione dei richiedente asilo. In questo senso la legge di recente approvazione ha suscitato numerose polemiche sia tra i giuristi, che ne hanno ampiamente criticato i profili restrittivi e i vizi di forma, che tra gli operatori del terzo settore che si trovano ad operare nell'ambito dei progetti di accoglienza e tutela dei rifugiati⁵⁰ che si sono trovati a dover porre alla base del proprio lavoro una

⁴⁸ in una nota di commento l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) scrive: "la riforma che ha determinato la gran parte delle opposizioni politiche e dottrinali è stata l'abolizione del secondo grado di merito per le cause in materia di protezione internazionale, e il mutamento del rito: dal rito sommario di cognizione si è tornati al rito camerale, spostando le lancette del tempo alla fase anteriore il D.Lgs. 150/2011", fonte web: <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/decreto-minniti-orlando-prime-riflessioni-interpretative-entrata-vigore/>

⁴⁹ Nota ASGI, Scheda pratica a cura dell'avv. Guido Savio, fonte web: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf

⁵⁰ si veda il commento ASGI fonte web: <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/decreto-minniti-orlando-prime-riflessioni-interpretative-entrata-vigore/>

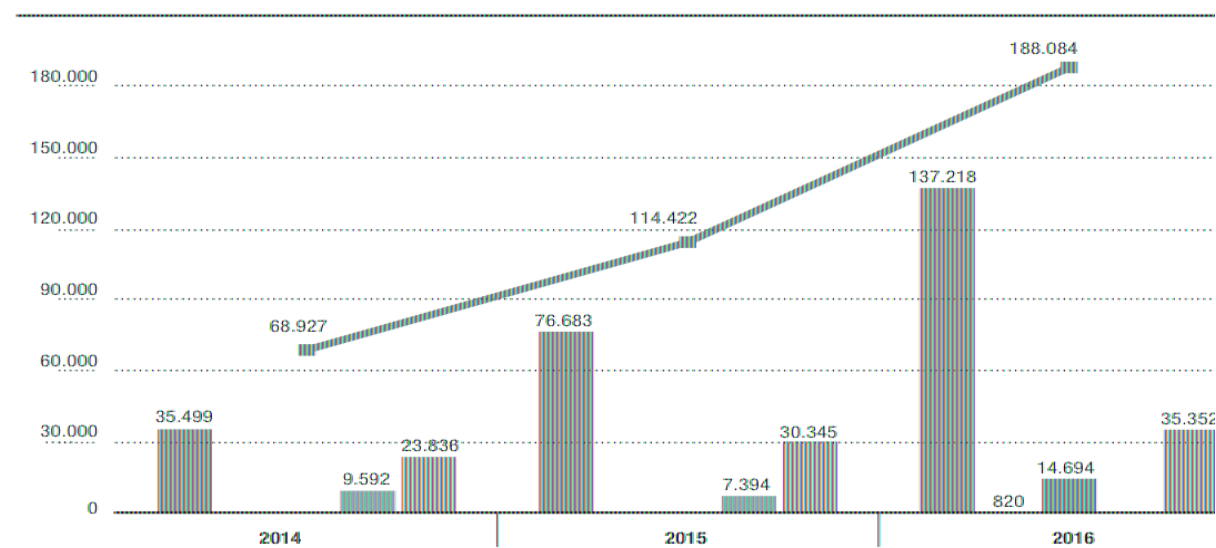
serie di assunti di carattere repressivo e marcatamente politicizzati, nel senso di una concezione securitaria ed emergenziale delle politiche di accoglienza. Per quanto riguarda alcuni profili specifici di contrazione sostanziale delle garanzie a tutela dei richiedenti, generati dalla legge n.46/2017, si noti come le modalità di raccolta e analisi delle storie di persecuzione presentate dai richiedenti in sede di Commissione, venga completamente stravolta e fortemente ridimensionata, ove “in sostanza, nel primo grado di giudizio invece che sull’udienza il giudice decide sulla base della registrazione del colloquio individuale avvenuto presso la Commissione territoriale, senza contraddittorio e senza la possibilità di rivolgere domande al ricorrente”⁵¹. Il punto maggiormente problematico è poi l’introduzione del grado unico di giudizio, ossia l’abolizione del secondo grado in caso di rigetto dell’istanza presentata avverso la decisione della Commissione, che impedisce di fatto al richiedente di ricorrere in appello⁵². Il nuovo modello processuale introduce dunque il cosiddetto rito camerale che restringe i casi in cui è prevista un’udienza orale, che può essere concessa al richiedente solo dietro presentazione di istanza motivata. Il risultato è che il giudice decide non sulla base di un’udienza tenuta in presenza di un mediatore linguistico e con la testimonianza diretta del richiedente, cui vengono poste domande specifiche per l’analisi dei casi, ma basandosi su una registrazione video svolta dalla Commissione in sede di audizione e in assenza di qualsivoglia contraddittorio. Scompare di fatto la possibilità, per il giudice, di porre domande al richiedente e verificare la correttezza delle procedure seguite dalla Commissione o la corretta comprensione dei fatti da parte del richiedente e dei membri incaricati. Il citato Rapporto sulla Protezione Internazionale, nell’illustrare le riforme applicate, da un lato chiarisce come “i tempi medi di esame delle richieste nel periodo 2014-2016 sono stati di 257 giorni, con una tendenza all’accelerazione. Si è infatti passati dai 347 giorni del 2014 ai 261 del 2015 ai

⁵¹ Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, ANCI, Caritas, Servizio Centrale, Eidos 2017.

⁵² il ricorso è ammissibile solo presso la Cassazione, nel limite dei 30 giorni successivi alla notifica. La Cassazione decide entro 6 mesi dall’istanza.

163 del 2016”⁵³, annotando uno snellimento delle procedure di esame, ma dall’altro sottolinea che “considerando la carenza di componenti delle Commissioni impiegati in via esclusiva in tale attività, aumentare la capacità di esame media giornaliera genera il rischio di far scendere il livello qualitativo delle decisioni, che si riflette poi negativamente sul contenzioso”⁵⁴. Nel complesso il sistema di accoglienza italiano rimane fortemente limitato da una serie di disfunzionalità strutturali che ne costituiscono ad oggi l’ossatura: l’estrema frammentazione delle tipologie di accoglienza, l’eterogeneità degli standard qualitativi e la discontinuità nell’accesso ai finanziamenti sono fattori che limitano lo sviluppo di un sistema efficiente. Il ricorso ai CAS⁵⁵, che rappresentano come abbiamo visto la maggioranza dei posti messi a disposizione, ci indica come di fatto si paghi l’assenza di una politica di lungo corso che miri alla costruzione di un sistema strutturale in grado di garantire l’accoglienza e la tutela senza penalizzare gli aspetti di legalità, garanzia dei diritti, controllo da parte degli Enti Pubblici e accoglienza degna.

Tabella estratta dal Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, ANCI, Caritas, Servizio Centrale, Eidos 2017.



⁵³ Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, ANCI, Caritas, Servizio Centrale, Eidos 2017.

⁵⁴ Op. Cit.

⁵⁵ Op.Cit, Figura 1.38.

Come vedremo, le misure e i tentativi di costruire un sistema stabile di accoglienza, con standards qualitativi garantiti dal diretto controllo degli Enti Locali, che accedono ai finanziamenti ministeriali, ha avuto esiti positivi ma limitati nella portata e nell'impatto sul fabbisogno effettivo di strutture per la presa in carico e la tutela dei richiedenti asilo e rifugiati.

Ulteriori profili di criticità, rilevati anche nel citato Rapporto, in particolare per quanto concerne la possibilità, da parte degli organi istituzionali di monitorare il lavoro degli enti gestori di accoglienze in ambito CAS riguardano "la frammentarietà delle tipologie di strutture esistenti e un utilizzo intenso delle strutture straordinarie. Da più parti è stato tuttavia sottolineato che, al di là delle esperienze virtuose, alcune di queste strutture risultano poco attrezzate dal punto di vista della "qualità", scarsamente monitorabili (sia rispetto alla gestione economica sia rispetto degli standard di erogazione dei servizi) e affidate talvolta a gestioni improvvisate, sprovviste di adeguata preparazione e competenza nel fornire servizi complessi e delicati come quelli relativi all'accoglienza. Alcuni CAS sono stati realizzati in aree del tutto periferiche, peraltro senza raccordo con gli enti locali, non escludendo il rischio che si possano alimentare conflitti con le comunità di residenti storici"⁵⁶. Di fatto la galassia dei centri CAS è disomogenea e presenta una serie di tipologie di strutture di accoglienza che possono andare dai piccoli appartamenti situati nei centri urbani, con un massimo di 5-6 ospiti per struttura, ad alcuni centri che possono superare anche i 1000 ospiti. Sebbene infatti lo schema di capitolato dei servizi in ambito CAS risulti il medesimo, troviamo tipologie e modalità di erogazione dei servizi molto eterogenee, comprendendo sia la gestione in semi-autonomia basata su un approccio olistico sul modello SPRAR, a gestioni espletate nell'ambito di grossi complessi alberghieri o addirittura in tendopoli approntate con lo scopo di accogliere il maggior numero di persone in luoghi come ex-caserme o proprietà demaniali in stato di abbandono e riattate allo scopo. Come abbiamo visto, la disponibilità di

⁵⁶ op.cit

posti entro il sistema di accoglienza ha generato un ricorso massiccio ai CAS e ciò in parte ha fornito una risposta immediata, ma ciò che pesa maggiormente sul sistema, bloccando il *turn-over* degli accolti, va ricercato anche nelle percentuali di accoglimento delle domande e nello specifico nei tempi previsti per i ricorsi giudiziari avverso i rigetti delle Commissioni. Se infatti, come abbiamo visto, i tempi di completamento dell'iter di richiesta possono durare fino a 200-250 giorni (dati 2017), a questi vanno sommati i tempi di impugnazione di un eventuale rigetto da parte della Commissione, che possono arrivare fino a due anni per i tre gradi di appello. Lo stesso Rapporto 2017 infatti, secondo un'indagine svolta entro la rete SPRAR su un campione di circa 5000 ricorrenti, ma che può ovviamente essere riportata a tutti i procedimenti giurisdizionali in corso, sottolinea che:

“nell'ambito dei 4.966 ricorrenti in primo grado analizzati, la presentazione del ricorso avviene in media 24,1 giorni dopo la notifica dell'esito. Dal momento della presentazione del ricorso in primo grado, il ricorrente attende 85,7 giorni (quasi 3 mesi) per la fissazione dell'udienza presso il Tribunale competente. Una volta fissata l'udienza, il ricorrente protezione internazionale, deve aspettare in media 138,1 giorni (circa 4,6 mesi) per lo svolgimento della stessa (attesa che sale a 172,4 giorni dalla presentazione del ricorso). Una volta svolta l'udienza (o le udienze nel caso di rinvii), il ricorrente deve aspettare in media 100,5 giorni (3 mesi e mezzo circa), per conoscere l'esito della decisione, tempi che si dilatano a 290,9 giorni (quasi 10 mesi) dalla presentazione del ricorso. Di tutti i ricorrenti in primo grado, il 49,5% ha ancora il procedimento in corso, mentre per coloro che hanno già ricevuto l'esito del ricorso, la proporzione di ricorsi accolti e respinti si bilancia, coprendo rispettivamente il 49,8% e il 50,2%. Rispetto invece al secondo grado di giudizio, il tempo medio di presentazione del ricorso in secondo grado è di 29,6 giorni, mentre la prima udienza avviene 135 giorni dopo la presentazione del ricorso, pari a 4,5 mesi contro i 2,9 registrati per l'udienza in primo grado. Tale differenza trova spiegazione nella diversa struttura dei due giudizi: in primo grado è determinata dalla scelta del giudice, in secondo grado dal rito prescelto. La decisione in merito al giudizio d'appello viene notificata in media 207,5 giorni (6,9 mesi) dopo l'udienza, due volte il tempo che il ricorrente ha dovuto attendere la notifica per il primo grado (3,4 mesi). Sebbene il 59,6% dei ricorsi presentati in Corte d'Appello siano ancora in attesa dell'esito definitivo, per quelli conclusi è interessante evidenziare che sono stati accolti in 7

casi su 10. Infine, in merito ai pochissimi casi giunti in Cassazione analizzati nel corso della ricerca, si evidenzia che la presentazione del ricorso avviene oltre 22 giorni dopo la sentenza di secondo grado. A questi si aggiungono altri 15 mesi e mezzo per giungere alla sentenza in Cassazione, raggiungendo in tal modo quasi 2 anni dalla decisione presa in Corte d'Appello"⁵⁷.

Inoltre si noti che la 142/2015 stabilisce il diritto per il richiedente di rimanere in accoglienza fino al termine dell'iter di domanda e di un'eventuale ricorso, qualora risulti autorizzato a permanere sul territorio nazionale. Se si incrocia il dato dei tempi di completamento del procedimento di richiesta con annesso ricorso per i casi di rigetto della Commissione appena esaminati, con la percentuale di esiti negativi delle domande, si può ben vedere come il sistema risulti ad oggi fortemente irrigidito dalla presenza di circa 40-50.000 richiedenti in attesa, da almeno due anni, di completare l'iter complessivo relativo alla domanda di protezione⁵⁸. Se da un lato il sistema complessivo di accoglienza risente delle criticità in parte annotate sopra, è opportuno affrontare brevemente le specificità e l'evoluzione della rete SPRAR, che costituisce ad oggi un'esperienza di qualificazione del sistema di accoglienza, pur marginale come abbiamo visto rispetto al numero complessivo di posti disponibili, ma orientata al superamento della logica emergenziale e basata sul principio dell'accoglienza integrata, maggiormente organica ai servizi territoriali e lontana da soluzioni in contrasto con la sostenibilità territoriale dei percorsi di accoglienza.

⁵⁷ op. cit.

⁵⁸ nel 2016, su 91000 domande di asilo esaminate, oltre il 56% sono state rigettate, senza che fosse data indicazione di concessione della protezione umanitaria. Se a queste sommiamo il tasso di permessi per motivi umanitari accordati per lo stesso anno, che si attesta al 21%, notiamo come nel complesso risulti diniegato il 78% dei richiedenti (Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017). Le donne hanno ricevuto nel 2016 il 58% di esiti positivi (maschi 38%), il dato è riconfermato per il primo semestre 2017.

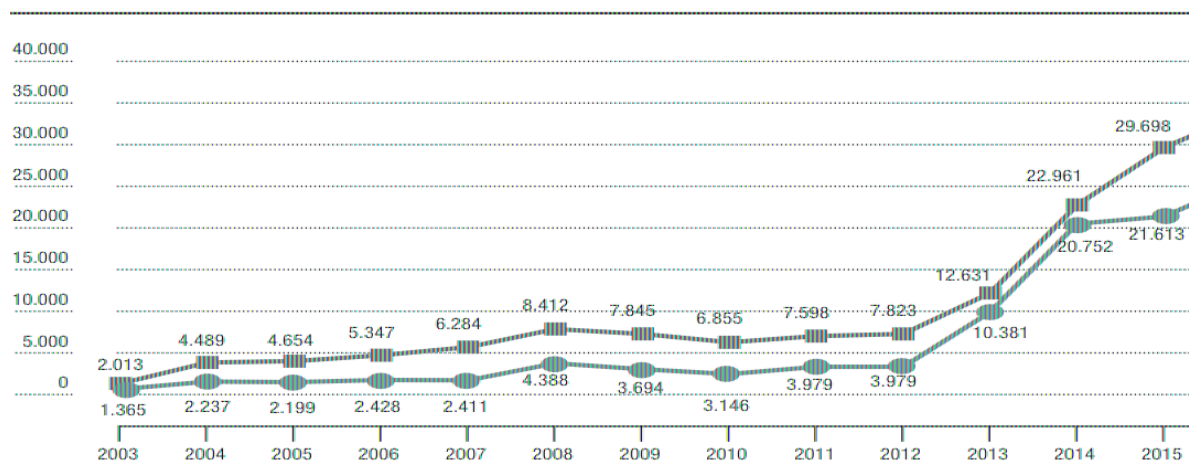
1.3 La rete SPRAR

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati nasce dall'esperienza di accoglienza decentrata sviluppata tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni 2000 da alcune ONG ed associazioni locali che si erano convinte della necessità di creare un meccanismo di accoglienza che si integrasse con i servizi territoriali, mettendo al centro un'idea di presa in carico di tipo olistico e basata sul potenziamento delle capacità individuali dei beneficiari accolti. Queste esperienze hanno portato nel 2001 alla stipula di un protocollo di intesa tra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'ANCI e l'UNHCR, che ha fornito l'ossatura per la strutturazione del Piano Nazionale Asilo. Si impostava così il primo sistema di accoglienza pubblico decentrato, strutturato come una rete di progetti territoriali che vedevano il coinvolgimento di una governance mista pubblico-privato basata sulla partecipazione degli Enti Locali e delle organizzazioni del terzo settore. Attualmente il sistema SPRAR si occupa della seconda accoglienza, intesa come culmine del processo complessivo di accoglienza, finalizzato all'inserimento socio-economico dei titolari e richiedenti di protezione internazionale nel tessuto economico. "Nel corso degli anni lo SPRAR ha conosciuto numerosi ampliamenti come conseguenza della situazione geopolitica principalmente del Medio Oriente e del continente africano e, quindi, dei flussi provenienti da tali aree e diretti verso l'Italia e l'Europa. Ampliamenti realizzati grazie a finanziamenti straordinari stanziati dal Ministero dell'Interno o messi a disposizione attraverso progettazioni mirate (ad esempio le risorse Otto per Mille). Nel luglio 2016 sono stati attivati 179 nuovi progetti e 4.147 posti sono stati finanziati per il biennio 2016/2017, che si sono aggiunti ai 21.865 posti finanziati nel triennio 2014"⁵⁹. La tipologia di beneficiari accolti nel 2016 vede un 47% di richiedenti protezione internazionale (nel 2015 erano il 58%), i titolari di protezione umanitaria erano invece il 28% (nel 2015 erano il 19%), seguono poi i beneficiari di protezione sussidiaria al 14% e il 9,6% di titolari di

⁵⁹ Sito web del Servizio Centrale dello SPRAR, fonte web: <http://www.sprar.it/la-storia>

Asilo (dati stabili rispetto all'anno precedente). Come sottolinea l'Altate Sprar 2017:

Tabella estratta dal Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017, ANCI, Caritas, Servizio Centrale, Eidos 2017.



“Questi dati mostrano un grande cambiamento relativamente ai permessi di soggiorno dei beneficiari della rete SPRAR: se nel 2015 gli accolti sono stati prevalentemente richiedenti protezione internazionale, nel 2016 sono i titolari di una forma di protezione o di un permesso per motivi umanitari a rappresentare la maggioranza con il 53% degli accolti. Il dato è indubbiamente strettamente connesso alla circolare del Ministero dell’Interno del 5 maggio 2016 che stabilisce la procedura di ingresso dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gestiti dalle Prefetture nei progetti SPRAR, privilegiando l’inserimento di coloro che hanno ottenuto una forma di protezione o abbiano un permesso di soggiorno per motivi umanitari”.

L’incremento della presenza di beneficiari di una forma di protezione verificatasi nel 2016 ha sicuramente influito, secondo chi scrive, sulla modalità di erogazione e in parte sulla qualità dei servizi, che inevitabilmente vanno a contemplare, nel caso di beneficiari già titolari, una serie di misure in grado di mirare direttamente all’inserimento sociale, privilegiando gli aspetti di riqualificazione professionale e inserimento abitativo, senza che sia indispensabile l’investimento di tempo necessario al disbrigo delle pratiche legali per l’accesso alla protezione internazionale. Lo spirito degli interventi

previsti dai progetti Sprar è basato sul concetto di empowerment personale, inteso come un complesso di misure e di prestazioni rivolte alla persona accolta, che mirano a riattivare le capacità individuali stimolando l'autonomia e la riconquista di una dimensione personale orientata all'inserimento socio-economico. In questo processo complesso e articolato sono coinvolti numerosi attori provenienti dal terzo settore, dagli Enti Locali e dai servizi territoriali. La presa in carico integrata, strutturata a partire da livelli più o meno elevati di interconnessione tra i servizi pubblici e privati, si sviluppa a partire dalla complessità dei piani individuali programmati. Come sottolinea il Manuale Operativo Sprar infatti:

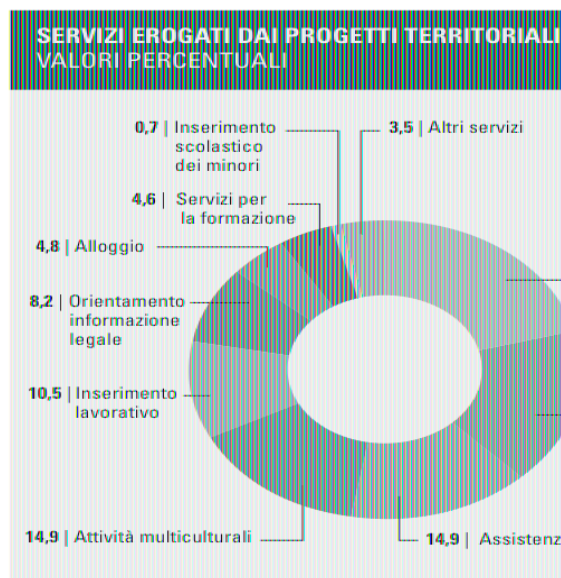


Tabella estratta dall'Atlante SPRAR 2017, Servizio Centrale, Ministero dell'Interno.

“[...] Per garantire questa presa in carico e per consentire alla persona di esprimersi autonomamente anche nella manifestazione dei bisogni, lo SPRAR punta molto sulla costruzione e sul rafforzamento delle reti territoriali, che coinvolgano tutti gli attori locali a sostegno dei progetti di accoglienza e, al tempo stesso, dei percorsi individuali dei singoli beneficiari”⁶⁰.

I servizi erogati in favore dei richiedenti si strutturano a partire dall'individuazione di bisogni di base e complessi: il vitto, l'alloggio e i beni di prima necessità costituiscono una parte marginale delle prestazioni erogate, che si strutturano a partire dalla necessità di garantire un processo di conquista dell'autonomia che sia il più possibile in linea con le aspirazioni, le competenze e le necessità espresse. Pur non potendo soffermarsi in questa

⁶⁰ Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale, Servizio Centrale SPRAR, Cittalia

sede sulla struttura dei progetti, ci basti annotare come siano individuate una serie di aree specifiche di intervento che vanno dalla presa in carico psico-socio-sanitaria, all'informazione, supporto e accompagnamento nell'accesso alle prestazioni sociali (inserimento scolastico dei minori, attività multiculturali, mediazione linguistica e interculturale, orientamento e informazione legale, attività interculturali, servizi per l'autonomia abitativa, servizi per la riqualificazione professionale e l'inserimento lavorativo). Ulteriori misure, tra le altre, sono previste per interventi specifici quali l'accompagnamento alle procedure di ricongiungimento familiare, riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, accesso alle procedure di riconoscimento di eventuale invalidità. Le prestazioni⁶¹ sono erogate secondo l'idea che l'accompagnamento all'accesso e all'utilizzo dei servizi pubblici vada svolto con l'intento di mettere i beneficiari nelle condizioni di comprenderne il funzionamento e le modalità di

fruizione, in modo da gettare le basi del percorso di autonomia individuale. Lo schema dei servizi Sprar, in continua qualificazione ed evoluzione, costituisce ad oggi uno dei modelli qualitativamente più efficienti e facilmente monitorabili in termini di spesa anche grazie al coinvolgimento diretto degli Enti Locali, non a caso lo schema di capitolato utilizzato dalle Prefetture per la gestione dei CAS richiama specificamente alcuni parametri

qualitativi già sperimentati con successo nel modello Sprar. Il modello Sprar è basato sull'accoglienza diffusa, che prevede in prevalenza piccoli alloggi di tipo familiare con un massimo di ospiti che non superi le 10 unità e in alcuni

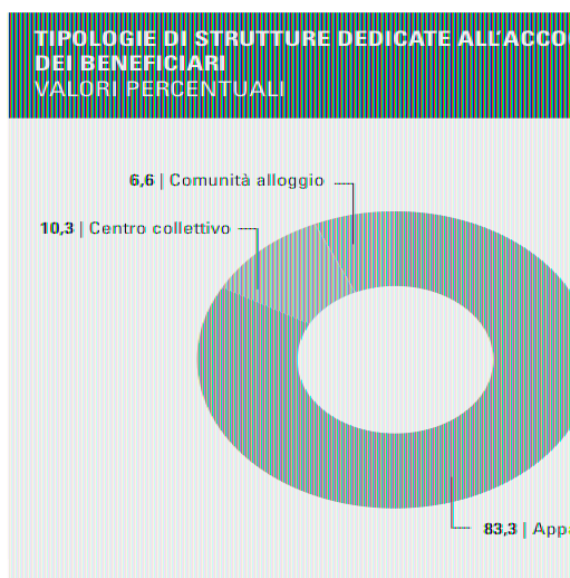


Tabella estratta dall'Atlante SPRAR 2017, Servizio Centrale, Ministero dell'Interno.

⁶¹ Tabella riportante i servizi erogati nel 2016 dai progetti Sprar. Fonte "Atlante Sprar 2017", Servizio Centrale.

casi strutture collettive di dimensioni inferiori alle 25 unità, rari i casi di strutture collettive di grandi dimensioni. L'obiettivo di questa tipologia di accoglienza è quello di agevolare il processo di acquisizione dell'autonomia mediante l'inserimento in un contesto urbano, ove il senso di comunità, le relazioni di prossimità e le possibilità di acquisire risorse relazionali utili, risultano incrementare e moltiplicare le opportunità di inserimento sociale. Tale dimensione abitativa⁶² consente inoltre un maggior senso di familiarità, che contribuisce al superamento dei traumi ed alla riconquista di una quotidianità non spersonalizzante e più a misura d'uomo. Come si vede dalla tabella sopra solo il 10,3% delle strutture accoglie un numero di ospiti superiore alle 25 unità, mentre l'83% delle strutture è costituito da appartamenti dislocati nei centri abitati o in prossimità di zone urbanizzate. L'accoglienza diffusa è ad oggi la cifra sostanziale dei progetti Sprar, tanto che le misure intraprese per l'ampliamento del numero di posti complessivo riguardano in parte una serie di incentivi di natura economica ai comuni che decidono di accedere al FNPSA (Fondo Nazionale Politiche e Servizi per l'Asilo) e che scelgono di farlo seguendo le linee guida del Ministero dell'Interno sull'accoglienza integrata. La sfida dei progetti Sprar, e soprattutto di quelli di nuova attivazione, che ad oggi ne costituiscono la maggioranza, è la realizzazione di un sistema di welfare locale integrato in grado di includere i servizi erogati ai richiedenti e titolari di protezione entro il sistema dei servizi sociali locali. Tale meccanismo consentirebbe un approccio multidimensionale non limitato all'ambito di erogazione dei servizi Sprar, in grado di arricchire e strutturare una più ampia rete territoriale di servizi sempre più qualificata e in grado di rispondere alle necessità di tutti. A questo proposito è opportuno ricordare come tra gli obiettivi dei progetti Sprar rientri anche un continuo lavoro di sensibilizzazione dei cittadini verso il tema dei rifugiati e una serie di azioni specifiche per la qualificazione degli operatori e dei servizi territoriali che accolgono le istanze e i bisogni di tutti i cittadini. Basti pensare ad esempio a quanto alcuni servizi siano sollecitati dalla presenza di rifugiati ed

⁶² Tabella riportante l'incidenza percentuale delle tipologie di strutture a disposizione dei progetti Sera nel 2016. Fonte "Atlante Sprar 2017", Servizio Centrale.

al tipo di bisogni che essi esprimono: i centri per l'impiego, le agenzie di formazione professionale, gli uffici anagrafe, le anagrafe sanitarie, i distretti, i presidi di medicina di base e ogni altro servizio. Questi sportelli sono attraversati dalla specifica utenza che i RAR rappresentano e la sfida dei progetti Sprar è anche quella di siglare dei protocolli di collaborazione orientati alla specializzazione degli interventi ed all'abbassamento dei criteri di accesso formali ed informali per i rifugiati⁶³. I progetti di accoglienza prevedono, come anticipato, una serie di interventi personalizzati che mettano i beneficiari nelle condizioni di ricostruire la propria autonomia attraverso la riqualificazione professionale e l'accesso a soluzioni abitative sia pubbliche che private, realizzando così il processo di inserimento. Tecnicamente la durata dell'accoglienza è stabilita in sei mesi, variabili a seconda dello status giuridico dei beneficiari accolti e sulla base del completamento di un piano individualizzato che viene costruito in maniera partecipata, a partire dalle competenze ed aspettative dei beneficiari. L'Atlante Sprar 2017, pubblicato dal Servizio Centrale in collaborazione con ANCI e Cittalia riporta infatti che:

“durante l'anno (2016) sono uscite dall'accoglienza complessivamente 12.171 persone di cui: il 41,3% risulta aver concluso il proprio percorso di integrazione (inserimento socio-economico); il 29,5% ha abbandonato volontariamente l'accoglienza prima della scadenza dei termini; il 25,6% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza ma ha acquisito gli strumenti utili all'integrazione; il 3,5% è stato allontanato per decisione del progetto; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito”.

Di fatto i tempi medi di accoglienza e i motivi di uscita dai progetti sono abbastanza diversificati e dipendono da fattori quali la resilienza e la capacità di attivazione dell'utenza, dalle risorse specifiche disponibili entro i progetti, dal mercato del lavoro locale e da alcuni fattori legati ai progetti migratori dei beneficiari accolti. Sempre dall'Atlante Sprar 2017 osserviamo che:

⁶³ Le misure previste per la qualificazione di una rete diffusa di servizi rivolti ai beneficiari di accoglienza sono contemplate, oltre che nelle azioni specifiche dei progetti Sprar, in una specifica sezione dei Fondi Europei dedicati all'integrazione, che mette a disposizione risorse a valere sui fondi FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

“Dal confronto con gli anni precedenti si registra un aumento della percentuale degli usciti per integrazione: nel 2013 era pari al 36% del totale degli usciti, nel 2014 al 31,9%, nel 2015 al 29,5%; il numero degli abbandoni diminuisce del 2%, mentre la percentuale delle dimissioni per scadenza termini passa dal 34,5% del 2015 al 25,6% del 2016 con un decremento di quasi il 9%”.

Ad oggi la rete Sprar conta come si è visto un numero di posti di poco superiore alle 26.000 unità e lo scopo dichiarato del Ministero competente è appunto la strutturazione di un sistema in grado di rispondere alle esigenze di accoglienza non solo in termini qualitativi ma anche e soprattutto in termini numerici.

Capitolo Secondo

Il Fenomeno della tratta: tra continuità e mutamenti

2.1 Quadro normativo: trafficking e smuggling nel contesto delle norme internazionali ed italiane

Le crescenti instabilità politiche ed economiche in alcune aree dell’Africa e del medio-oriente, le aggressioni militari ai danni di paesi quali l’Afghanistan, l’Iraq, la Siria, la Libia; le sempre crescenti dinamiche di spoliazione e deperimento delle risorse naturali che colpiscono alcune aree del mondo; i disastri naturali e i danni ambientali, spesso provocati dall’attività umana, producono una spinta migratoria sempre crescente, agendo da fattori di innesco per lo spostamento di milioni di persone. UNHCR stima che solo nel 2015 circa 13,9 milioni di nuovi migranti, su un totale stimato di 59,5 milioni⁶⁴ di migranti forzati nel mondo, hanno lasciato i propri paesi di origine per motivi legati al deterioramento delle proprie condizioni di vita e all’impossibilità di proteggere la propria vita e quella dei propri familiari. I fattori che condizionano le migrazioni forzate sono molteplici e complessi, tanto da non poter essere qui affrontati in maniera esaustiva. Ci basti ricordare che su un totale di circa 60 milioni di rifugiati nel mondo, 38,2 milioni di migranti sono classificati, dal IDMC (Internally Displaced Monitoring Centre - UNHCR), come IDP (Internally Displaced Person). Si tratta di persone che hanno abbandonato le zone di origine a causa di conflitti armati, guerre o violenza generalizzata e violazioni gravi dei diritti umani. Di questi, circa 22 milioni hanno ottenuto l’accesso alla protezione internazionale⁶⁵. A fronte di tale fenomeno, le politiche sull’ingresso legale entro i confini nazionali di molti paesi europei sono andate via via inasprendosi, rendendo in alcuni casi molto

⁶⁴ Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, Servizio Centrale, 2015. Il dato è fornito da UNHCR.

⁶⁵ Ibid.

difficile l'accesso per vie lecite. Tali politiche si esprimono mediante l'intensificazione dei controlli alla frontiera e politiche sempre più restrittive sul rilascio di visti per l'ingresso legale. Il concatenarsi di questi fattori, su scala globale ha intensificato il fenomeno delle migrazioni non considerate legali dalla maggior parte dei paesi occidentali, consegnando di fatto i migranti nelle mani dei trafficanti di uomini.

Il fenomeno del traffico di esseri umani, così come specificato dalla Convenzione delle Nazioni Unite adottata con la ratifica del Protocollo di Palermo, si definisce a partire dalla sussistenza di alcuni elementi fondanti quali l'esistenza di azioni poste in essere da individui in grado di organizzare il reclutamento, gli spostamenti e mettere in campo un sistema in grado di coinvolgere le vittime estorcendone il consenso mediante l'uso di condizionamenti volenti e l'uso della forza o di altri mezzi quali la truffa, il raggio, la minaccia o il rapimento, con lo scopo di porre in essere il proprio fine di sfruttamento⁶⁶. Occorre ricordare che il consenso della vittima, qualora estorto con i metodi descritti sopra, risulta inconsistente ai fini dell'individuazione del fenomeno della tratta. La definizione che le fonti internazionali offrono del fenomeno della tratta vanno distinte a seconda che si tratti di *smuggling o trafficking*⁶⁷. Nel caso del fenomeno definito *smuggling* occorre specificare che si tratta di un atto criminoso limitato al paese in cui si realizza (domestic offence), a prescindere dalla trans-nazionalità degli atti compiuti dalle organizzazioni criminali che lo praticano. Le pene previste per il fenomeno di favoreggiamento dell'immigrazione sono definite di volta in volta a seconda delle norme applicabili nei paesi coinvolti e il reato non si configura come crimine internazionale, semmai si possono verificare doppie incriminazioni a seconda delle giurisdizioni nazionali. La distinzione tra

⁶⁶ fonte sito web ASGI: <http://www.asgi.it/banca-dati/convenzione-delle-nazioni-unite-contro-la-criminalit-organizzata-transnazionale/>

⁶⁷ Protocollo addizionale 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 tratto da <http://www.asgi.it/banca-dati/convenzione-delle-nazioni-unite-contro-la-criminalit-organizzata-transnazionale/>

smuggling e *trafficking* è chiarita dalle norme internazionali elaborate in ambito europeo (Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani, Varsavia 16 maggio 2005). Inoltre la direttiva 2011/36/UE si è occupata di fornire indicazioni a favore della prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (adottata dal Consiglio Europeo, 5 aprile 2011) consolidando la definizione di tratta contenuta nel "Protocollo di Palermo" del 2000⁶⁸. Nello specifico l'articolo 3 del Protocollo definisce, come si è visto, il fenomeno della tratta e le sue principali forme e modalità di sfruttamento. Al Protocollo nel suo complesso sta il merito di avere, per la prima volta, esplicito in maniera chiara il concetto di *trafficking*⁶⁹ definendolo universalmente e distinguendolo dal reato di *smuggling*, che come abbiamo visto fa riferimento al favoreggiamento dell'ingresso irregolare entro i confini di uno stato. Permane tuttavia un'aspetto di problematicità relativo alla distinzione operata tra le due forme che costituiscono la tratta nel suo complesso, legato principalmente all'esistenza, nelle situazioni reali, di una sovrapposizione tra le organizzazioni criminali dedite allo *smuggling* e quelle che si occupano di traffico di esseri umani ai fini di sfruttamento. Tale sovrapposizione, nei casi pratici, è stata evidenziata soprattutto a fronte dell'esistenza di rotte e modalità di attraversamento dei confini pressoché identiche⁷⁰. Possiamo inoltre notare come l'introduzione delle due diverse fattispecie abbia generato, entro i vari paesi che si sono trovati ad affrontare il fenomeno, un trattamento differenziale che va da un approccio orientato alla protezione delle vittime, ad uno tendenzialmente orientato a punire i migranti irregolari sulla base delle leggi contro l'immigrazione irregolare e quelle contro la prostituzione. Tale approccio ha di fatto influenzato le politiche nazionali che, in seguito

⁶⁸ Si tratta nello specifico del Protocollo Addizionale delle Nazioni Unite, siglato nel 2000 a Palermo, denominato "Protocollo addizionale della convenzione delle nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria", entrato in vigore in Italia il 28/01/2014.

⁶⁹ si veda il testo del Protocollo, Art. 3, Op.cit.

⁷⁰ Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, SPRAR - CITTALIA - Caritas, Roma 2015.

all'istituzionalizzazione dei due concetti, si sono attestate su un orientamento di tipo securitario, che ha messo a rischio le politiche, pur necessarie, maggiormente orientate alla protezione delle vittime. Un dato su tutti è il numero estremamente basso di condanne comminate per *trafficking*⁷¹. Da notare che, oltre al citato "Protocollo di Palermo", la nascita e lo sviluppo di sistemi nazionali di tutela e protezione delle vittime di tratta sia stata fortemente determinata dalla ratifica, a Varsavia il 16 maggio 2005, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Questa convenzione di fatto ha il merito di aver definito il fenomeno nella sua totalità e di aver ispirato misure attive nel senso di una maggiore protezione delle vittime e di forte contrasto del fenomeno della tratta. Per la prima volta vengono definiti in maniera chiara una serie di livelli minimi standardizzati per la protezione delle vittime e si istituisce un meccanismo di controllo e monitoraggio indipendente sull'effettivo rispetto dei diritti individuali delle vittime, grazie alla creazione del GRETA (Gruppo di Esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani). La direttiva 2004/81/CE inerente il "titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azioni di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti"⁷² istituisce il cosiddetto periodo di riflessione, che gli stati aderenti devono concedere alle vittime con lo scopo di sottrarsi all'influenza ed al condizionamento degli sfruttatori e denunciare o cooperare con le autorità giudiziarie (art. 6 comma 1 della direttiva). In questo periodo non sono applicabili alle potenziali vittime le misure di allontanamento (art. 6 comma 2); una volta trascorso tale periodo ciascuno stato può valutare di concedere un titolo per il soggiorno sul territorio nazionale secondo le condizioni espresse all'articolo 8 commi 1 e 2 della direttiva. Un decisivo passo in avanti a livello Europeo è poi quello costituito dalla direttiva Europea

⁷¹ Ibid.

⁷² Art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, cit. in "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e sistemi di referral", Commissione Nazionale per il diritto di asilo e UNHCR, 2017, Ministero dell'Interno.

2011/36/UE⁷³ che estende la fattispecie di tratta alle vittime di sfruttamento per fini di accattonaggio e altre attività illecite. Tale direttiva definisce come abbiamo visto in maniera chiara la fattispecie di sfruttamento e obbliga gli stati a tutelare le vittime di tratta ma stabilisce anche i criteri di protezione, emersione e presa in carico delle potenziali vittime. Il manuale “L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e sistemi di referral” pubblicato dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo e UNHCR nel 2017 sottolinea come l’articolo 11 della citata direttiva 2011/36/UE impone che:

“l’assistenza e il sostegno devono comprendere una serie minima di misure necessarie per consentire alle vittime di ristabilirsi e di sottrarsi ai loro trafficanti e ciò indipendentemente dalla volontà delle stesse di collaborare con le autorità nell’ambito delle indagini e del procedimento penale. In tale frangente deve essere assicurato loro il periodo di riflessione affinché sia garantita la possibilità di rimanere sul territorio fino al termine di tale periodo [...] Le misure di assistenza e sostegno sono garantite su base consensuale e informata, [...] Gli stati membri devono infine tenere conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dall’eventuale stato di gravidanza, dello stato di salute, eventuali disabilità, disturbi mentali e psicologici o dalla sottoesposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica e sessuale”.⁷⁴

La stessa direttiva citata inoltre individua la vittima come parte lesa nell’ambito del procedimento penale e, come definito dall’articolo 12, impone agli stati di garantire l’accesso ad un servizio di assistenza e consulenza legale, anche gratuita, e il supporto all’istanza di risarcimento danni (direttiva 2004/80/CE). Vanno inoltre garantiti l’accesso ai programmi di protezione previsti e un trattamento che consenta di evitare la cosiddetta vittimizzazione secondaria, dovuta talvolta all’estenuante processo giudiziario, che può

⁷³ Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo relativa alla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

⁷⁴ AA.VV, “L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e sistemi di referral”, Commissione Nazionale per il diritto di asilo e UNHCR, 2017, Ministero dell’Interno.

prevedere eventualmente la ripetizione delle audizioni, il contatto con gli sfruttatori nell'ambito delle indagini o eventuali deposizioni in sede pubblica relative alla vita privata della vittima.

Successivamente all'adozione della direttiva 2011/36/UE la Commissione Europea ha stilato il documento "Strategia dell'unione Europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani", adottata il 19 giugno 2012. Si stabiliscono così delle priorità chiare per la costituzione di un sistema organico e trans-nazionale di repressione e controllo di livello europeo, prevedendo sostanzialmente cinque obiettivi prioritari da raggiungere grazie al coinvolgimento delle istituzioni degli stati membri, delle forze di polizia, del terzo settore, delle ONG e della società civile. Il quadro organico, descritto in maniera abbastanza esaustiva entro il citato "Rapporto di ricerca sulle vittime di tratta" stabilisce dunque le seguenti priorità:

- "Rafforzare i sistemi di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta
- migliorare le azioni volte alla riduzione della domanda
- potenziare l'incisività penale nei confronti dei trafficanti
- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti coinvolti nei sistemi di tutela e armonizzare le politiche
- affinare gli strumenti di ricerca e migliorare la conoscenza dei fenomeni emergenti relativamente a tutte le forme di tratta e generare risposte efficaci"

Pur non potendo andare nel dettaglio delle strategie messe in campo, che affronteremo più avanti, ci basti rilevare come la prima priorità individuata miri alla costruzione di quello che viene definito come *Sistema Unico di Referral Transnazionale*, in grado di promuovere il coordinamento e la cooperazione tra i paesi europei coinvolti per la strutturazione di un sistema unico di identificazione, emersione, protezione e presa in carico delle vittime di tratta. Si tratta sostanzialmente di un accordo di cooperazione che dovrebbe mettere in comunicazione i sistemi di *Referral Nazionali*, impiegati per lo sviluppo di

progettualità a gestione mista (pubblico e privato) in grado di garantire la protezione delle vittime⁷⁵.

Il complesso delle norme emanate in ambito europeo e il quadro normativo di recepimento sviluppato in Italia a partire dagli anni '90 hanno portato allo sviluppo di una serie di azioni in ambito istituzionale che hanno coinvolto una serie di soggetti operanti nel terzo settore, nell'ambito della cooperazione nazionale e della società civile. Quello che definiamo oggi Sistema Anti-Tratta⁷⁶ ha conosciuto diverse fasi e si è via via andato strutturando a partire dalle diverse esperienze maturate negli anni novanta⁷⁷ e dalle azioni istituzionali implementate nel quadro di recepimento delle citate norme emanate a livello europeo. Nonostante il PNA (Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani), sia stato implementato operativamente a partire dal 2016, il sistema di emersione, tutela e protezione delle vittime di tratta in Italia si è potuto fondare su strumenti normativi che ad oggi costituiscono per alcuni aspetti una buona pratica, anche entro il complesso e variegato panorama europeo. La fattispecie penale, prevista dagli articoli 600, 601 e 602 del Codice di Procedura Penale, introdotti con legge n. 228/2003 definisce il reato e le misure previste contro la tratta⁷⁸ e specifica in maniera dettagliata gli elementi costitutivi lo sfruttamento, che possono essere così sintetizzati:

- Condotta, cioè l'azione volta al trasferimento, al trasporto anche entro i confini di un singolo stato ed alla cessione di autorità su una persona

⁷⁵ Si veda Dipartimento per le Pari Opportunità, ICMPD, *Linee Guida per lo sviluppo di un sistema di Referral Transnazionale per le persone. trafficate in Europa*: TRM - EU 2010.

⁷⁶ in base all'art. 9 del DL 24 del 04/03/2014 (in attuazione della dir. 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime), il Governo italiano adotta il (PNA) Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, da implementare nel biennio 2016-2018.

⁷⁷ Si veda in particolare il progetto "On The Road", implementato dall'omonima associazione di tutela delle vittime di grave sfruttamento e tratta. Sito web:

www.vincenzocastelli.org

⁷⁸ il D.Lgs. 24/2014 ha ulteriormente modificato gli articoli del c.p.

- Coercizione, ovvero l'azione violenta ai danni di una persona in stato di vulnerabilità
- Scopo, ovvero il fine ultimo della condotta violenta, orientato allo sfruttamento lavorativo, sessuale o per accattonaggio, allo svolgimento di attività illecite o altre attività che configurino uno sfruttamento

Nello specifico il nucleo normativo di riferimento nel nostro paese è costituito dall'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione e dall'articolo 13 della Legge n.228/2003⁷⁹. In particolare l'articolo 18 del d.lgs 286/98 (Testo Unico Immigrazione) prevede il rilascio di un permesso di soggiorno valido su tutto il territorio italiano con l'obiettivo di limitare i rischi gravi connessi allo sfruttamento subito dalle vittime e garantisce l'accesso ad un programma di protezione e assistenza finalizzata all'integrazione. In caso di emersione di elementi significativi ai fini dell'identificazione delle vittime, i programmi di assistenza e tutela siano concessi con l'obiettivo di sottrarre la vittima dalle maglie delle organizzazioni dedite allo sfruttamento, indipendentemente da eventuali iniziative di denuncia intraprese dalle vittime. Ulteriore elemento a garanzia della vittima è poi quello per cui la proposta di rilascio di un titolo di soggiorno valido possa essere inoltrata da soggetti estranei al contesto giudiziario, quali associazioni di tutela, Servizi Sociali o Enti Locali. Di fatto questo risulta essere un aspetto sostanziale del percorso di emersione, in quanto la denuncia degli sfruttatori e le eventuali testimonianze in un processo penale, da parte della vittima, è il frutto di una piena e consapevole presa di coscienza che difficilmente si realizza durante la prima fase dell'emersione o del percorso di presa in carico. Tale meccanismo ha di fatto permesso il superamento di una logica basata sulla premialità del permesso

⁷⁹ Legge 228/2003 in materia di misure contro la tratta di persone. In particolare le successive modifiche del Codice Penale, introdotte grazie alla citata 228/2003 e in virtù del contenuto del Protocollo di Palermo, hanno fatto ulteriore chiarezza sulla fattispecie di riduzione in schiavitù e sfruttamento, delineando ulteriori profili di vulnerabilità per i soggetti in situazioni di disagio grave o in minore età. Si veda a questo proposito il Rapporto di Ricerca sulle vittime di Tratta.

di soggiorno ed ha consentito di estendere i meccanismi di tutela delle vittime e l'efficienza complessiva del sistema.

L'articolo 13 della Legge n.228/2003 va poi ad inspessire il quadro delle misure di tutela previste, istituendo un fondo specifico per la tutela a breve termine delle vittime, oltre a ridefinire in maniera chiara i reati connessi allo sfruttamento di persone vittime di tratta⁸⁰. Il sistema italiano poggia dunque, come abbiamo visto, su un solido impianto normativo che ha consentito, a partire dagli anni novanta, di andare a strutturare una serie di misure per il contrasto, la prevenzione e la lotta al fenomeno tratta. Tali misure possono essere così riepilogate:

- Assistenza, vitto, alloggio, consulenza legale e presa in carico sanitaria per un periodo di tre mesi ai sensi dell'articolo 13 legge 228/2003
- Assistenza individualizzata e finalizzata al reinserimento sociale delle vittime identificate, con elevati standard qualitativi in termini di formazione linguistica e professionale ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998
- Accesso al numero verde anti-tratta

Inoltre va sottolineato che il permesso di soggiorno articolo 18 (d.lgs. 286/1998), della durata di sei mesi e prorogabile ad un anno e convertibile per motivi di lavoro (o per il maggiore periodo necessario) va rilasciato non solo in seguito all'avvio di un procedimento penale, ma anche nei casi in cui la vittima non sia orientata alla denuncia o non possa o non voglia collaborare con le autorità giudiziarie nell'ambito di un procedimento penale. In questo caso si parla di "doppio binario", in quanto la persona vittima di tratta può accedere alle misure di protezione ed emersione nell'ambito del cosiddetto "percorso sociale", rivolgendosi ad un ente del terzo settore abilitato. Il permesso di soggiorno concesso alla vittima può essere revocato sulla base di alcuni

⁸⁰ Si veda a tal proposito la modifica degli articoli 600, 601 e 602 c.p. che, con la promulgazione della legge 228/2003, individua la fattispecie di reato della tratta e ne definisce il carattere di privazione della libertà e riduzione in servitù.

elementi quali l'abbandono del programma di protezione o una condotta non compatibile, eventualmente rilevata dagli enti abilitati o segnalate dal Procuratore della Repubblica su apposita relazione dell'ente erogatore del servizio di tutela. Ulteriori profili di garanzia per le vittime di tratta sono stati recentemente introdotti con il decreto legislativo n. 24/2014: tale norma infatti, oltre a recepire, come visto, la direttiva 2011/36/UE, introduce significative novità sia per quanto riguarda il contrasto al fenomeno della tratta che per i sistemi di tutela. Nello specifico si osserva come, oltre alla citata modifica degli articoli 600 e 601 c.p. apportata con lo scopo di aggiornare le definizioni della fattispecie penale, il decreto garantisce che, nell'ambito di attuazione dello stesso, si debba tener conto della situazione di vulnerabilità delle vittime individuate, in relazione alla condizione di minore età, anzianità, stato di gravidanza, presenza di minori al seguito, disabilità e disturbi psichici (art. 1 comma 1). Il comma 2 dello stesso articolo individua poi la cosiddetta clausola di salvaguardia, che prescrive agli stati di assolvere il compito di tutela delle vittime in considerazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e nello specifico dal diritto sulla protezione internazionale, citando espressamente la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati, e il principio di non respingimento. Tra le altre novità introdotte occorre annoverare le misure di maggior tutela assicurate ai minori vittime di tratta (art. 4); l'introduzione di specifici percorsi formativi per il personale della PA impiegato e per i pubblici ufficiali coinvolti nei procedimenti (art. 5). Particolare rilevanza va attribuita all'articolo 8 del D.Lgs. 24/2014 che, ai sensi dell'articolo 3 bis del d.lgs. 286/1998, prevede l'unificazione dei programmi di emersione e tutela delle vittime che garantisca un percorso unico rivolto all'emersione, assistenza e integrazione sociale, precedentemente suddiviso in due distinti percorsi ai sensi degli articoli 13 legge 228/2003 e 18 d.lgs. 286/1998. Ulteriori elementi relativi all'istituzione di un Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, che avremo modo di approfondire nei paragrafi successivi, sono forniti dall'articolo 9 del citato decreto. L'articolo 10, infine, fornisce importanti disposizioni relative alla collaborazione tra le istituzioni coinvolte, introducendo:

“disposizioni di rinvio tra i sistemi e le procedure della protezione delle vittime della tratta di esseri umani e della protezione internazionale, prevedendo al comma 1 che le Amministrazioni direttamente coinvolte nell’uno e nell’altro sistema individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza. In particolare, sotto il profilo del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, l’articolo 10, comma 3 ha introdotto nell’art. 32 del d.Lgs. 25/2008 il comma 3 bis che prevede che la Commissione Territoriale trasmette gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell’istruttoria siano emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del c.p.”⁸¹

Quest’ultima misura acquisisce importanza se rapportata appunto al nodo cruciale della discussione sulle vittime di tratta, riferibile ai livelli di interconnessione tra il sistema della protezione internazionale e quello per l’emersione e la tutela delle vittime, terreno cui bisogna guardare se si intende aumentare la capacità complessiva del sistema di favorire l’emersione, la tutela e l’integrazione tanto dei richiedenti asilo quanto, tra questi, delle vittime di tratta.

Gli enti che possono accedere ai finanziamenti specifici erogati dal ministero dell’Interno devono possedere alcuni requisiti fondamentali (in termini di personale qualificato ed in possesso di esperienza di almeno 12 mesi nel settore di riferimento) ed essere iscritti ad un’apposita sezione dell’albo ministeriale (II sezione) che include gli enti che svolgono attività in favore delle vittime di tratta. Un limite, più volte sottolineato dagli operatori del settore, è sicuramente costituito dalla periodicità dei bandi, che di fatto sono finanziati annualmente, non consentendo una progettualità di ampio respiro ed una pianificazione di medio-lungo termine, che sarebbe invece auspicabile per questa tipologia di progetti. Le misure previste, come vedremo sono molteplici e complesse.

⁸¹ AA.VV, “L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e sistemi di referral”, Commissione Nazionale per il diritto di asilo e UNHCR, 2017, Ministero dell’Interno.

2.2 Dimensioni ed evoluzione del fenomeno tratta: lo sfruttamento della prostituzione e i paesi di origine

Il fenomeno della tratta degli esseri umani rappresenta ad oggi uno dei principali canali di sfruttamento su scala globale, sia in relazione al numero di persone trafficate ed inserite nelle reti di sfruttamento, che per quanto riguarda il volume di affari che genera a beneficio dei gruppi criminali che gestiscono i traffici. Il fenomeno tratta ha origini antiche e non accenna a smorzarsi, sebbene le forme di sfruttamento, le modalità di reclutamento, le rotte, gli agenti dello sfruttamento, le persone trafficate, le attività illecite che generano i profitti e le modalità organizzative dei persecutori, continuano a trasformarsi ed adattarsi alle richieste di un mercato che non conosce crisi. La complessità del fenomeno, la sua diffusione su scala globale e la presenza di organizzazioni che operano in ambito trans-nazionale nella tratta di esseri umani, rendono quello della tratta un tema in continua trasformazione e comprensibile solo con un approccio multi-livello e multi-disciplinare. L'UNDOC (Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine) ha stimato che ad oggi sono almeno 152 paesi i di provenienza e 124 quelli di destinazioni coinvolti nel traffico, con numeri, stimati da OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) che si aggirano sui 21 milioni di persone trafficate "prevalentemente a scopo di sfruttamento sessuale (53%) o lavoro forzato (40%), ma anche per espianto di organi, accattonaggio forzato, adozione illegale e altre forme di sfruttamento. In ogni momento, nel mondo, circa 2,5 milioni di persone sono vittime di traffico di esseri umani e riduzione in schiavitù; il 70% sono donne"⁸². Il giro di affari mondiale legato alla tratta è stimato in circa 32 miliardi di dollari l'anno, e coinvolge paesi quali India, Pakistan, Nigeria, Cina, Etiopia, Tailandia, Russia, Rep. Dem. del Congo e Bangladesh, ma anche moltissimi paesi industrializzati dell'Europa e delle Americhe. Come abbiamo visto, e come si avrà modo di approfondire

⁸² Anna Pozzi, "Mercanti di schiavi, tratta e sfruttamento nel XXI secolo", Ed. San Paolo, Milano 2010.

successivamente, il tema della tratta, per quanto riguarda il continente Europeo, è strettamente connesso ai flussi migratori e al tema dei richiedenti asilo che giungono in Europa attraverso i principali canali di immigrazione illegale, in particolare per quanto concerne il traffico di donne ai fini di sfruttamento sessuale. L'OIM (Organizzazione Mondiale per le Migrazioni) stima in circa 100.000 le donne che ogni anno varcano i confini dell'Europa Occidentale per essere sfruttate sessualmente. Secondo i dati forniti dai paesi UE coinvolti circa il 75% delle vittime di tratta sono oggetto di sfruttamento sessuale e solo tra il 2008 e il 2010 si rileva come le donne siano, in percentuale, le principali vittime di tratta⁸³.

Solo in Italia, dove "circa l'80% delle donne che si prostituiscono sono immigrate - potenzialmente vittime di tratta e sfruttamento - il giro di affari complessivo della prostituzione va dai 250 ai 600 milioni di dollari al mese, secondo una stima molto prudente"⁸⁴. Nel nostro paese il mercato del sesso non conosce crisi e dovunque ci sia una strada è possibile individuare donne vittime di sfruttamento sessuale provenienti dall'Europa dell'Est, dal Sud America, e dall'Africa. I dati forniti dal Dipartimento per le Pari Opportunità, che riguardano principalmente le persone rintracciate e assistite dai progetti di protezione sociale (art. 13 e art. 18) raccontano di un fenomeno in forte espansione. Nel periodo di rilevamento, che va dal 1999 al 2012, gli operatori dislocati sul territorio italiano hanno contattato complessivamente 65.000 persone di cui 21.378 hanno deciso di aderire ai programmi di protezione sociale, usufruendo dei servizi previsti dai capitolati⁸⁵. Nel nostro Paese il fenomeno della tratta ha conosciuto fasi diverse, pur mantenendo un carattere di sostanziale continuità dovuto alla crescente esigenza di vittime da

⁸³ si veda a questo proposito il documento "UNODC, Global report on trafficking in persons, 2016. Fonte web https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

⁸⁴ Anna Pozzi, "Mercanti di schiavi, tratta e sfruttamento nel XXI secolo", Ed. San Paolo, Milano 2010.

⁸⁵ in Italia sono stati attivati, a partire dal 2006, 166 progetti art. 13 con un numero di assistiti che si aggira sulle 4000 unità e 665 progetti art. 18.

sacrificare al mercato del sesso, come sottolinea Anna Pozzi in un'interessante lavoro sul tema, "il fenomeno, iniziato negli anni 80 con le prime Nigeriane fatte prostituire nel napoletano, si è intensificato nel decennio successivo, in concomitanza con gli sbarchi di migliaia di albanesi (uomini e donne) sulle coste della Puglia"⁸⁶. A partire dagli anni 90 si è poi incrementato il traffico di donne provenienti dai paesi dell'Est Europa (Ucraina, Moldavia, Romania, Ungheria e Bulgaria) ma anche dai paesi dell'America Latina e del Sud America. Non trascurabili per dimensione e struttura sono poi i traffici di donne provenienti dal Nord-Africa (in particolare da Marocco e Tunisia) e, a partire dai primi anni del 2000, di donne provenienti dalla Cina ma anche da Russia, Uzbekistan, Kirghizistan e Kazakistan.

I metodi di reclutamento e sfruttamento si sono progressivamente trasformati, adattandosi alle rotte migratorie ed ai paesi di destinazione e provenienza:

"in passato, specialmente per le ragazze dell'Est venivano usati metodi molto brutali e [...] in particolare nel caso delle albanesi non erano rari i casi di rapimento o di reclutamento forzato [...] nell'ambito della famiglia o attraverso sedicenti fidanzati. Dall'inizio degli anni 2000 le donne albanesi sono notevolmente diminuite sul mercato della prostituzione, mentre sono aumentate le rumene e attualmente quella rumena è la comunità straniera più numerosa in Italia [...] e al suo interno operano anche alcuni gruppi criminali che spesso in collaborazione con le mafie locali ed italiane gestiscono il traffico di ragazze. Inoltre questi gruppi si sono ramificati anche nell'Europa del Nord e usano l'Italia, oltre che come paese di destinazione, anche come zona di transito. Oggi i trafficanti giocano molto più sull'inganno, promettono lavori ben remunerati o si fingono premurosi fidanzati. A volte la richiesta di emigrare giunge dalle donne stesse, che fuggono da situazioni familiari di estrema povertà e degrado [...]. Spesso la famiglia è più o meno consapevolmente complice: la contrattazione avviene sempre sul filo dell'ambiguità con la persona o con i suoi familiari, che si lasciano facilmente abbindolare da (false) promesse di sostentamento economico. Alla base, comunque, ci sono sempre l'inganno, totale o parziale, e poi frequentemente il ricatto e le minacce, [...] hanno mediamente meno

⁸⁶ Op. cit.

di ventiquattro anni e provengono da uno stato di deprivazione materiale e culturale che le espone più facilmente alla lusinga di una falsa promessa di lavoro”⁸⁷.

Per un più articolato esame quantitativo e qualitativo del fenomeno della tratta ai fini di sfruttamento sessuale occorre analizzare nel dettaglio la composizione del target group e l'evoluzione delle forme di reclutamento e assoggettamento utilizzate dalle organizzazioni criminali dedite al trafficking: esse possono variare in base alla nazionalità delle vittime ed in base al periodo storico considerato. Le strategie operative dei gruppi criminali infatti si sono trasformate e questi continuano ad elaborare tecniche in grado di eludere le normative e le misure adottate dalle forze dell'ordine per reprimere il fenomeno. Ulteriore elemento di complessità è dato dalla concorrenza tra differenti gruppi criminali che trovandosi ad operare l'azione di assoggettamento verso donne sempre più cosce dei sistemi di sfruttamento e dei raggiri utilizzati dai trafficanti, hanno dovuto affinare i meccanismi di ricatto. L'elemento debitorio rimane una costante del processo di reclutamento in tutte le forme di tratta e raccogliendo “le informazioni acquisite dalle vittime prese in carico dai programmi di protezione sociale e da testimoni privilegiati / e che operano nel settore anti-tratta, pervenute principalmente attraverso le forze dell'ordine e secondariamente mediante le organizzazioni sindacali, è stato possibile ricostruire in prima approssimazione le dinamiche. [...] Il costo del pagamento del viaggio varia in base alla distanza da coprire dal paese di origine all'Italia [...]. Il debito contratto diventa quindi il vettore strategico su cui prende forma e si legittima l'asservimento anche nelle situazioni rientranti nello sfruttamento lavorativo così come si verifica in quello sessuale”⁸⁸. Come vedremo nel caso delle vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale, e più nello specifico in

⁸⁷ Anna Pozzi, “Mercanti di schiavi, tratta e sfruttamento nel XXI secolo”, Ed. San Paolo, Milano 2010.

⁸⁸ Paola Degani e Claudio Donadel, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità*, UniPD, 2011.

riferimento ai casi emersi nell'ambito dei mixed flows⁸⁹ di migranti, le dinamiche debitorie seguono un'andamento stabile, con variazioni relative solo al costo complessivo ed alle tipologie di ricatto applicate alle vittime. La prostituzione può verificarsi sia in strada che in luoghi chiusi e proprio quest'ultima forma pare aver acquisito un'importanza rilevante in termini numerici: le donne che sono costrette ad esercitare la prostituzione in luoghi chiusi "solitamente subiscono condizioni di grave isolamento ed emarginazione sociale. La scarsa libertà di movimento, l'alto livello di mobilità, il costante controllo agito dagli sfruttatori, il pressoché assente contatto con l'esterno determinano tempi di fuoriuscita dal circuito di sfruttamento più lunghi"⁹⁰ e le misure messe in campo in ambito amministrativo e penale, quali ordinanze anti-prostituzione e sanzioni per i clienti, non hanno avuto gli esiti previsti, spingendo i trafficanti a spostare spesso le ragazze tra diversi territori creando paradossalmente l'effetto di un maggiore isolamento e riducendo ancora di più quello spazio necessario per acquisire visibilità e sottrarsi alle maglie dello sfruttamento. I luoghi della prostituzione seguono ad oggi le richieste del mercato del sesso e si configurano a partire dalla domanda, che può provenire dall'interno delle comunità nazionali delle vittime o a beneficio di clienti italiani. Le ricerche più recenti hanno evidenziato che "i classici luoghi della prostituzione forzata restano ancora trainanti"⁹¹, con una percentuale di prostituzione su strada riferita pari all'85%⁹², ma anche un importante tasso di prostituzione in appartamenti o altre strutture private (64,7%), night club (36,1%), centri massaggi (33,1%), alberghi (31,6%), "ma avanza con forza la presenza della prostituzione forzata nelle aree di flusso e

⁸⁹ con questa espressione si fa riferimento ai flussi indistinti di migranti che attraversano le frontiere europee. Si veda in proposito Degani e Donadel (2011) e F. Carchedi, *Il Fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Ed. Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2010

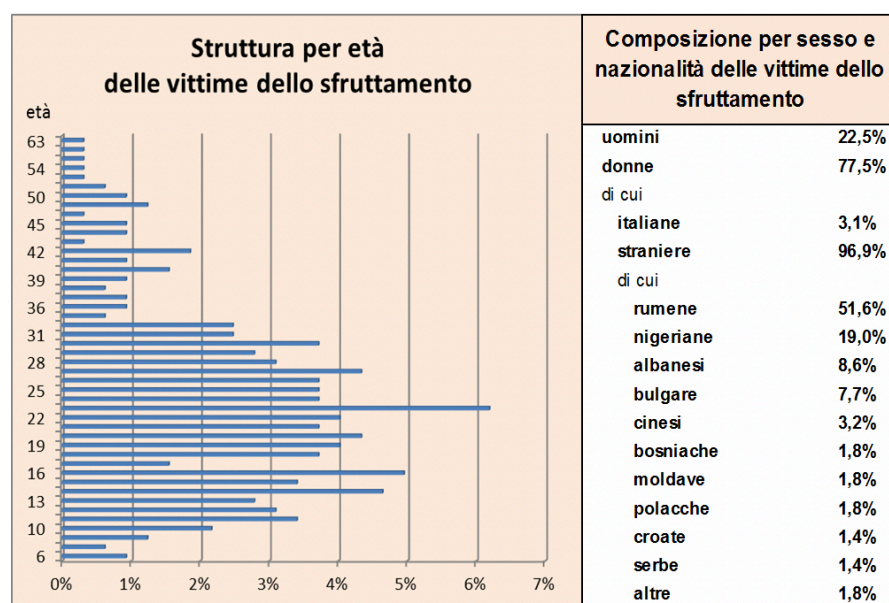
⁹⁰ Vincenzo Castelli (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta*, Franco Angeli, 2014.

⁹¹ Ibid.

⁹² Le percentuali fanno riferimento al numero complessivo di persone contattate nell'ambito della ricerca "Punto e a capo sulla tratta"

scorrimento (stazioni Fs e altre aree di transito)⁹³. Le principali nazionalità rilevate, incrociando i dati raccolti dalle unità di strada coinvolte nella citata ricerca “Punto e a capo sulla tratta” e quelle pubblicate dal Ministero della Giustizia-Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa, in tabella sotto⁹⁴, risulta che “la vittima dello sfruttamento corrisponde al profilo di un/una giovane, di età media di 25 anni, nel 75,2% dei casi è di sesso femminile, di nazionalità estera, principalmente rumene (51,6%) e nigeriane (19%), in alcuni casi sposate (13,6%) o con figli (22,3%)⁹⁵.

Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art. 600, 601 e 602 del codice penale - Progetto NoTratta.



Il dato relativo al campione esaminato dagli studi evidenzia un'età media che tuttavia, come vedremo per il caso delle donne nigeriane, è andato via via abbassandosi negli ultimi 5 anni, comprendendo tra le vittime donne in giovane o giovanissima età, spesso minorenni.

⁹³ ibid.

⁹⁴ Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art. 600, 601 e 602 del codice penale. L'indagine tiene conto di 12 sedi di Tribunale dislocate in territorio italiano.

⁹⁵ Ibid.

Le forme di sfruttamento perpetrate dai gruppi criminali, nel caso delle donne vittime di tratta ai fini dello sfruttamento della prostituzione, sono molteplici e spesso agiscono in concomitanza, lasciando ridottissimi spazi per l'emersione o il contatto con realtà in grado di contrastare il fenomeno. Gli operatori intervistati nell'ambito della ricerca "Punto e a capo sulla tratta" fanno emergere come la modalità principale di sfruttamento sia costituita dall'obbligo per le ragazze di consegnare il guadagno dell'attività direttamente al protettore (79,7% del campione), sotto la minaccia perpetrata mediante violenze fisiche o psicologiche (77,4%) e in presenza di atti di estorsione e/o ritorsioni (74,4%). Spesso queste forme sono affiancate alla pratica svolta dagli sfruttatori di ritirare i documenti di soggiorno alle ragazze (64,7%), che vedono la loro condizione di sfruttate consolidarsi anche a partire da una chiara impossibilità di rivolgersi alle forze dell'ordine o agli enti di tutela. Come evidenziato da Vincenzo Castelli (2014) questi numeri ci dicono che, se da un lato esiste una buona consapevolezza e conoscenza del fenomeno da parte degli operatori impegnati nelle strategie di contrasto ed emersione, dall'altro emerge un quadro drammatico dello sfruttamento perpetrato e delle condizioni in cui migliaia di ragazze sono costrette a vivere. Dallo studio citato si evince dunque come esista una forte interconnessione tra la tratta ai fini di sfruttamento sessuale e la violenza diretta sulle ragazze: uno sguardo più approfondito rivela poi come la maggioranza dei casi di emersione cui gli intervistati hanno partecipato hanno fatto emergere la presenza di un rituale magico (69,2% delle risposte), operato ai danni delle ragazze o dei loro familiari proprio con lo scopo di rendere la sottomissione un elemento imprescindibile. La rete di sfruttamento, che agisce come abbiamo visto mediante la violenza, il ricatto e le minacce, è spesso costituita (69,2%) da organizzazioni malavitose di matrice straniera e radicate nel territorio in cui lo sfruttamento è protratto o, per il 69,2% dei casi, da reti informali di connazionali; non trascurabile il dato relativo all'azione della malavita straniera fuori dal paese di sfruttamento (56,4% delle risposte), che anche in

collaborazione con gruppi criminali italiani (29,3%) possono attuare lo sfruttamento⁹⁶.

Ulteriore elemento di gravità è costituito poi dalla correlazione emersa in vari ambiti di ricerca e confermata dai principali studi consultati per la redazione di questo elaborato, tra lo sfruttamento sessuale e la presenza o l'insorgere di condizioni di disagio psichico, fisico e sociale: di fatto siamo in presenza di un contesto, quello della tratta, che possiamo definire multi-target nel senso di una frequente sovrapposizione di forme di disagio psicologico, scarso accesso alla salute e condizioni di grave marginalità spesso in concomitanza con l'elemento dello sfruttamento sessuale. Ciò, come sottolinea Vincenzo Castelli nel lavoro di ricerca fin qui citato, implica "una grande complessità ed il bisogno di leggere il fenomeno in maniera polivalente [...], gli operatori intervistati hanno infatti stigmatizzato che lo sfruttamento sessuale è fortemente interconnesso con: la violenza di genere (61,7% degli intervistati); la povertà (57,9%); la salute mentale (51,9%); la richiesta d'asilo (42%); l'alcolismo (33,1%); l'assenza di dimora (26,3%) e la tossicodipendenza (23,3%) [...]"⁹⁷. Nell'ambito delle ricerche svolte sulla tratta e a partire dai dati emersi negli ultimi anni, pare acquisire un'importanza sempre maggiore sia in termini quantitativi che per incidenza sul mondo della prostituzione indoor e su strada, la compagine nigeriana. Tuttavia prima di analizzare questo particolare segmento in forte espansione sia in termini di flussi legati al trafficking, che di gestione del mercato del sesso europeo, occorre analizzare brevemente i principali canali di ingresso delle donne vittime di tratta e le rotte migratorie che fanno rilevare un'elevata frequenza di transiti verso il nostro paese. I flussi di immigrazione via mare, nel contesto dei mixed flows definiti per la loro caratteristica di costituire un continuum indistinto che accomuna alcune categorie di migranti, peraltro differenziate solo a posteriori in base a categorie sociologiche spesso inadeguate, costituiscono ad oggi uno dei principali canali di ingresso nel nostro paese di donne vittime di tratta. Le

⁹⁶ Vincenzo Castelli (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta*, Franco Angeli, 2014.

⁹⁷ Ibid.

principali rotte sono costituite essenzialmente dalle vie di comunicazione marittime stabilite dai trafficanti e maggiormente praticate a causa di svariati fattori, a partire dalla scarsa possibilità di essere pattugliate o monitorate dai paesi costieri coinvolti o da altri elementi di carattere geo-politico⁹⁸. Per quanto riguarda il 2016 sono stati registrati ingressi consistenti diretti verso l'Italia lungo la rotta che collega il nostro paese con il bacino del Mediterraneo Centrale: “secondo Frontex, nel 2016 hanno attraversato questa rotta ben 181.459 persone in fuga, in prevalenza nigeriani (37.554), eritrei (20.721) e guineani (13.550). In maggioranza sono uomini anche se si è registrato un aumento di donne, in particolare nigeriane mentre molti sono i minori stranieri (25.846), quasi tutti non accompagnati e nella stragrande maggioranza di origine africana. Questa via ha continuato a essere la più seguita anche nel primo semestre del 2017; tra gennaio e giugno ci sono stati 85.063 sbarchi, in prevalenza di nigeriani (12.926), seguiti da un gruppo di persone non identificate (8.596) e bengalesi (7.899)⁹⁹. Altre rotte, sebbene consistenti nel loro complesso, hanno fatto registrare numeri più bassi di ingressi diretti verso il nostro paese: si noti come rimanga particolarmente praticata, nonostante la drastica diminuzione accorsa nel 2017, la rotta del Mediterraneo Orientale, che interessa direttamente i flussi in transito per la Turchia¹⁰⁰. La rotta Balcanica “a seguito dell’accordo UE-Turchia [...] è passata da più di 700.000 attraversamenti irregolari del 2015 ai poco più di 130.261 nel corso del 2016. [...] Oltre agli accordi del 2016, sul minore utilizzo di questa via ha influito anche una legge ungherese, in vigore da giugno 2016, che ha bloccato e riportato i potenziali richiedenti asilo in una zona di confine, dove sono stati tenuti anche sino a 30 giorni durante i quali potevano avanzare una formale domanda d’asilo, oppure fare ritorno in Serbia”¹⁰¹. Continuano a costituire un

⁹⁸ Per una trattazione approfondita dei mixed flows si veda Paola Degani e Claudio Donadel, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità*, UniPD, 2011.

⁹⁹ Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, SPRAR - CITTALIA - Caritas, Roma 2017.

¹⁰⁰ Questa rotta ha visto una drastica diminuzione dei transiti relativi al 2017 rispetto all’anno precedente a causa dell’accordo stipulato dalla Ue con la Turchia.

¹⁰¹ Ibid.

canale di ingresso verso il nostro Paese le rotte che passano per l'Albania e la Grecia, la recente rotta Artica e quella che collega l'Africa Occidentale al Mediterraneo. Come evidenziato dunque "il 20,7% dei migranti sbarcati è originario della Nigeria (37.551, in forte aumento rispetto al 2015)"¹⁰²: tale dato, tenuto conto della percentuale femminile, che si attesta al 13% sul totale degli ingressi in Italia, ci restituisce l'importanza, almeno fin qui quantitativa, della componente nigeriana. Il documento riportante le "Linee guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della protezione internazionale", pubblicato dal Ministero dell'Interno in collaborazione con UNHCR, e in particolare dedicato all'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo, individua nel target nigeriano un importante contesto di interesse per la comprensione del fenomeno tratta, anche nell'ottica di elaborazione di nuove strategie per il contrasto del fenomeno. Il rapporto curato da EASO (European Asylum Support Office) individua

"tra i fattori che inizialmente hanno dato impulso alla tratta di donne verso l'Europa, la domanda di manodopera nell'Europa meridionale (fattore di attrazione) unita all'impatto drastico che il programma di adeguamento strutturale ha avuto sul mercato del lavoro nigeriano (fattore di spinta). Le difficoltà economiche e le limitate possibilità di lavoro restano fattori causali importanti della tratta a fini sessuali in Nigeria, ma le fonti richiamano l'attenzione sul ruolo di una serie di fattori concomitanti, quali l'analfabetismo, la discriminazione e la violenza subite dalle donne nella società nigeriana, il venir meno dei sistemi di sostegno (ad esempio per la perdita di familiari), ma anche il desiderio di aiutare la propria famiglia o il desiderio di maggiore autonomia e di avventura, il divorzio, l'amore e le aspettative della famiglia. Altri fattori che hanno contribuito alla crescita del fenomeno della tratta sono le politiche restrittive sulla migrazione in Europa, la corruzione e in una certa misura il forte radicamento e le credenze relative a taluni aspetti della religione africana tradizionale. Le dimensioni del mercato europeo del sesso e la domanda elevata di lavoratrici del sesso in Europa, ma anche la maggiore accettazione sociale della prostituzione, le storie delle vittime della tratta che hanno fatto fortuna e il potere sociale ed economico conquistato dalle *madam* sono stati tutti fattori di attrazione. I profitti elevati che i trafficanti ricavano dalla tratta di esseri umani in Nigeria, i bassi

¹⁰² Ibid.

rischi che comporta tale attività e la natura ben strutturata e adattabile delle reti nigeriane dedite alla tratta sono alcune delle ragioni che spiegano il perdurare di questo fenomeno”¹⁰³.

Secondo gli studi più recenti la principale zona di provenienza delle donne, nel caso della Nigeria è quella dello stato di Edo, situato al sud della Nigeria e avente per capitale Benin City, un luogo che ritorna molto frequentemente nei racconti delle donne coinvolte nella tratta e spesso indicato come zona di principale provenienza dalla stesse vittime. In uno studio svolto sulle migrazioni di donne nigeriane nel sud Italia all’inizio degli anni 80, le studiosse Cole e Booth¹⁰⁴ hanno indicato come in questo periodo si sia sviluppato il fenomeno della moderna tratta a fini sessuali dallo Stato di Edo: le prime donne provenienti da quest’area avevano intrapreso il viaggio verso l’Italia per essere impiegate in attività più o meno lecite nell’ambito dell’agricoltura e del lavoro domestico, soprattutto nell’Italia meridionale e solo successivamente avrebbero affiancato a queste attività l’esercizio della prostituzione, rappresentando per le connazionali rimaste in patria degli esempi di successo anche a causa dei guadagni ottenuti dall’esercizio della prostituzione. Come sottolinea ancora il rapporto EASO sui paesi di origine “la maggior parte delle vittime viene da Benin City, capitale dello Stato di Edo, oppure dai villaggi vicini. Il reclutamento nelle aree rurali sembra più comune oggi che agli albori del fenomeno della tratta. Nelle aree rurali povere della zona di Benin City, i genitori tendono spesso a fare pressione sulle figlie giovani affinché contribuiscano al sostentamento della famiglia. Le donne reclutate nelle aree rurali riferiscono di essere state portate in grandi città, in particolare a Lagos e Benin City. Il reclutamento avviene in luoghi tra cui i mercati in cui le donne

¹⁰³ EASO, Nigeria la tratta di donne a fini sessuali, Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, 2015

¹⁰⁴ Cole, J., E. & S.S. Booth, Dirty Work: Immigrants in domestic service, agriculture, and prostitution in Sicily, 2007, pag. 123; sta in “EASO, Nigeria la tratta di donne a fini sessuali, Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, 2015”.

lavorano, le chiese o le scuole”¹⁰⁵. Oltre a questa area geografica poi le donne trafficate possono provenire da altri stati della Nigeria, soprattutto del sud, quali Abia, Anambra, Akwa Ibom, Cross River, Ebonyi, Ekiti, Enugu, Lagos, Oyo, Imo o anche nello stato centrale del Plateau.

“I gruppi, le organizzazioni o i *network* nigeriani attivi nella tratta di esseri umani variano notevolmente nel tipo, nelle dimensioni e nella struttura. Le dimensioni e il grado di organizzazione delle reti dipendono dalle dimensioni delle attività operative e dal numero di donne trafficate, dai mezzi finanziari dei gruppi e dai rapporti, stretti o meno stretti, che le reti intrattengono con i funzionari. Alcuni gruppi gestiscono una rete caratterizzata da un debole livello di aggregazione che per reclutare le vittime utilizza soprattutto i familiari. Una struttura parcellizzata e flessibile spesso rende la rete molto efficace e allo stesso tempo molto difficile da sgominare per la polizia. Altri gruppi sono ben strutturati e si appoggiano a soggetti di vario tipo, da reclutatori e agenti di viaggio a dipendenti delle agenzie di contrasto, da falsari professionisti a finanziatori e sfruttatori [...] Nel marzo 2014 le autorità italiane hanno arrestato 34 persone al termine di un’indagine denominata «Cults». Gli arrestati erano tutti membri di due gruppi nigeriani, le confraternite Eiyè e Aye, attive in Italia almeno dal 2008. L’indagine ha rivelato una struttura gerarchica rigorosa e un grado elevato di organizzazione, violenza e intimidazione [...] Le confraternite agivano attraverso un sistema di celle («forum») che operavano localmente ma in collegamento con celle di altri paesi, ed erano in stretti rapporti con altre organizzazioni criminali della stessa regione, ad esempio con quelle attive nel commercio di stupefacenti. Secondo l’Europol, i gruppi di trafficanti nigeriani hanno spesso strutture parcellizzate: in questo modo possono operare con grande efficienza, agendo in modo indipendente ma allo stesso tempo appoggiandosi a una vasta rete di conoscenze personali. Le donne (*madam*) svolgono un ruolo molto importante in questi gruppi ed esercitano uno stretto controllo sul processo della tratta, dal reclutamento allo sfruttamento [...] Questi «specialisti» sono persone con capacità specifiche, ad esempio sono in grado di falsificare documenti, indurre le ragazze a recarsi all’estero con loro convincendole con l’inganno, individuare rotte adatte per il trasporto di persone attraverso valichi di frontiera poco sorvegliati, tessere rapporti essenziali con funzionari disponibili a farsi corrompere ecc. Esistono molte altre persone che svolgono un ruolo di

¹⁰⁵ EASO, Nigeria la tratta di donne a fini sessuali, Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, 2015.

favoreggiamento, ad esempio addetti al trasporto e al ricevimento, tenutari di case di appuntamenti, falsari, nonché guardie di frontiera e funzionari di ambasciate”¹⁰⁶.

Le donne nigeriane vittime di tratta hanno un’età compresa tra i 17 e i 24 anni e tale dato, a partire dalle ricerche più recenti e dai dati raccolti dalle organizzazioni che si occupano di tutela, risulta in continua decrescita, tanto da comprendere sempre più spesso donne e ragazze trafficate ancora minorenni. “Inizialmente, negli anni ottanta, le donne trafficate erano perlopiù donne sposate o separate che cercavano una fonte di entrate per sostenere la propria famiglia. [...] Il reclutamento di minori, tuttavia, è in aumento perché le donne adulte, soprattutto nelle città, tendono ad essere più consapevoli dei rischi a cui le espone la tratta di esseri umani, mentre le ragazze giovani si fanno allettare più facilmente dalle promesse dei reclutatori, che prospettano la possibilità di arricchirsi in poco tempo.”¹⁰⁷

Il discorso sul grado di consapevolezza delle ragazze rimane un nodo critico nell’esame del fenomeno tratta: se da un lato l’inganno e il raggirio, mediante la promessa di occupazioni dignitose e relativamente legali, sono la regola nei casi di reclutamento delle vittime, esiste d’altra parte un livello più o meno elevato di consapevolezza del tipo di occupazione che si andrà a ricoprire una volta giunti in Europa. Talvolta le condizioni di estrema povertà e privazione culturale, o un vissuto violento entro le mura domestiche, talvolta situazioni di divorzio o di abbandono da parte dei partners, possono determinare la decisione di partire affidandosi a reti più o meno conosciute di sfruttatori, traffickers professionisti o semplici contatti in grado di attivare la rete di reclutamento in loco. “Nelle interviste effettuate da Plambech, Skilbrei e Tveit, e da Kastner, le ragazze e donne nigeriane trafficate erano consapevoli del fatto che avrebbero lavorato come prostitute e aspiravano a migliorare la loro vita e quella della loro famiglia. Le donne [...] sapevano prima di partire che avrebbero dovuto lavorare duramente per 2-3 anni come prostitute per pagare

¹⁰⁶ Op. Cit.

¹⁰⁷ Op. Cit.

il debito contratto e speravano, una volta estinto il debito, di poter finalmente cominciare a guadagnare per sé e per la propria famiglia”.¹⁰⁸

La stessa Kastner sottolinea poi come lo status delle donne non sia propriamente definibile in termini di vittime inconsapevoli, sebbene ciò non determini in alcun modo l'esercizio di una libertà individuale, quanto in un processo decisionale che risulta influenzato da fattori di carattere economico, culturale¹⁰⁹ e sociale¹¹⁰. Rimane tuttavia problematico il nodo della effettiva comprensione della dimensione di sfruttamento in cui le ragazze si troveranno una volta giunte in Europa, tanto che si è da più parti evidenziato come le ragazze vittime di tratta non disponessero, prima della partenza, di informazioni chiare e circostanziate sulle modalità di esercizio dell'attività di prostituzione e sull'ammontare del debito contratto o sui tempi di restituzione dello stesso; più spesso emerge palesemente il fattore del raggio e dell'inganno o minaccia. Il reclutamento può avvenire in vari modi e le stesse ragazze intenzionate a partire hanno diverse opportunità di entrare in contatto, soprattutto nella zona di Benin City e nelle aree limitrofe, con persone di contatto o direttamente con gli affiliati delle organizzazioni criminali nigeriane dedite alla tratta ed allo sfruttamento della prostituzione. Spesso è la stessa famiglia ad incentivare il contatto con persone in grado di organizzare i viaggi, spinte anche dalla prospettiva di migliorare la propria condizione economica grazie alle rimesse che le donne trafficate inviano alla famiglia una volta stabilitesi in Europa. Sono inoltre documentati casi in cui le ragazze entrano in contatto con giovani uomini presso alcuni night club che si

¹⁰⁸ Skilbrei, M.-L. & M. Tveit, *Facing return*, 2007, pag. 5; Plambech, S., *Points of Departure*, 2014, pag. 57; Kastner, Kristin, «Moving relationship», January 2010, pag. 31.; sta in “EASO, Nigeria la tratta di donne a fini sessuali, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2015”.

¹⁰⁹ Per un'approfondimento sulle forme di scambio sesso-economico rilevate dall'antropologia moderna presso le zone di origine delle donne vittime di tratta e in generale entro alcune società africane, si veda Paola Tabet, *La grande Beffa, sessualità delle donne e scambio sesso-economico*, Rubettino, 2004.

¹¹⁰ si veda in proposito Kastner Kristin, *Moving relationships*, January 2010.

trovano nell'area di Benin City e che prendono il nome dei paesi di destinazione delle ragazze, come ad esempio "Spagna" o "Italia"; questi si occupano poi di contattare le *madam*, attivare le proprie reti in Europa e provvedono ad organizzare il viaggio mediante un'accordo con la famiglia e dietro pagamento di un compenso. Non sono rari i casi di adescamento in strada. Successivamente al primo contatto, inizia la fase di stipula dell'accordo tra il trafficante o la persona di riferimento e la famiglia della ragazza: in molti casi l'accordo vero e proprio avviene in un'ambiente familiare alla vittima, entro le mura domestiche o in locali pubblici, al lavoro o anche a scuola e suggellato in un santuario o in un altro luogo privato attraverso la pratica di rituali magici che, come vedremo, legano le vittime anche i termini simbolici e ne condizionano la libertà di scelta soprattutto nelle fasi successive all'inizio dello sfruttamento, quando potrebbero verificarsi tentativi di fuga o di denuncia dei propri sfruttatori. "Alcuni trafficanti organizzano tutto il viaggio, compreso il trasporto e i documenti, mentre altri forniscono solo informazioni su come migrare in Europa [...] o si mettono in contatto direttamente con i genitori delle ragazze e si offrono di aiutare le figlie a migrare all'estero in cambio di un compenso (che può essere di 10 000/20 000 naira)"¹¹¹, mettendo le ragazze in contatto con le *madam* che le introdurranno nelle proprie reti di sfruttamento. In altri casi può verificarsi che siano le stesse madame ad anticipare i soldi necessari per il viaggio, riscattando successivamente i soldi anticipati o talvolta sono le stesse ragazze ad indebitarsi con parenti o amici per recuperare i soldi necessari. I viaggi possono durare fino a due o tre anni e vedere tappe intermedie presso *connection houses* dove le ragazze attendono di proseguire il viaggio. I contatti con la *madam* e con l'organizzazione che gestisce il traffico possono essere molto rari e le reti di sfruttamento si attivano a spot solo per consolidare, durante le diverse fasi del viaggio, il sistema di incapsulamento e accertarsi che la ragazza raggiunga il paese di destinazione. L'ammontare del debito contratto può variare e le cifre registrate dai servizi di prevenzione possono

¹¹¹ EASO, Nigeria la tratta di donne a fini sessuali, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2015.

andare dai 20/25.000 € e fino a 50.000 € a seconda della rotta, delle modalità di organizzazione del viaggio, dei mezzi utilizzati o anche in relazione al paese europeo di destinazione. Spesso le ragazze non sono consapevoli del reale ammontare del debito che contraggono o credono ad esempio che sia espresso in naira (valuta nigeriana) e non in dollari o euro. “È la *madam* che stabilisce quando la vittima ha finito di ripagare il debito. Alcune *di esse* denunciano le loro vittime alla polizia appena prima dell’estinzione del debito: in questo modo, le tolgono dal mercato e fanno in modo che non siano in concorrenza con le nuove vittime che procurano guadagni alle *madam*. Anche dopo aver ripagato il debito, è possibile che le vittime si sentano costrette a proseguire il lavoro sessuale, perché la somma che guadagnerebbero con qualsiasi altro lavoro non sarebbe sufficiente per vivere e inviare rimesse alla famiglia in Nigeria. Per questo motivo, le vittime spesso continuano a lavorare per la *madam* anche dopo aver pagato il proprio debito e alcune cercano di diventarlo a loro volta [...] Alcune donne smettono di pagare il loro debito perché considerano eccessivo il suo ammontare o intollerabili le condizioni di lavoro o entrambi. Le donne che non versano denaro negli importi e nei tempi stabiliti dalla *madam* subiscono minacce, coercizioni e violenze fisiche”¹¹². L’estinzione del debito contratto può durare dai 2 ai 4 anni, anche in base al guadagno prodotto dalla vittima o alla sua condotta: ad esempio sono documentati casi di “penali”, talvolta anche di 10.000 € per comportamenti considerati inappropriati dalle reti che attuano lo sfruttamento (ad esempio aborti, gravidanze che possono interrompere temporaneamente il lavoro, tentativi di fuga o di denuncia e altre condotte non ritenute funzionali al sistema di sfruttamento). Le “multe” possono essere inflitte alle ragazze anche nel caso in cui vengano scoperte ad inviare rimesse verso la famiglia di origine, cosa vietata dagli sfruttatori almeno fino alla completa estinzione del debito. Una delle strategie atte ad integrare il vincolo del debito e che concorre, insieme alle minacce, al debito, al raggio e alla violenza fisica o psicologica, a determinare e consolidare la dimensione di vittimizzazione e

¹¹² Op. Cit.

incapsulamento entro un sistema di sfruttamento totale del corpo delle donne vittime di tratta è sicuramente l'elemento dei rituali legati al mondo del *voodoo*, anche definito, nel contesto specifico della tratta, *juju*. Questo elemento inserisce, nel contesto della vittimizzazione, una dimensione di dominio che va ad invadere la sfera dell'universo simbolico e spirituale delle vittime, ponendosi come sigillo estremo nei casi di tentativi di fuga o di rifiuto della dinamica di vittimizzazione e sfruttamento che le ragazze dovessero eventualmente intraprendere. Prima di affrontare questo tema, è d'obbligo una premessa che chiarisca in quali termini e in che misura i rituali in oggetto influiscono sul processo di sfruttamento e la dimensione percepita da parte delle ragazze: in uno studio di Plambech sul tema lo si definisce come "un termine popolare che indica varie forme di medicina tradizionale e magia nera"¹¹³. "In letteratura e nei mezzi di informazione, si è molto insistito sulla funzione coercitiva e schiavizzante del *juju* nella tratta a fini sessuali in Nigeria; tuttavia, i ricercatori sono contrari a questo approccio sensazionalistico e vittimizzante, in cui il *juju* è diventato esso stesso una spiegazione del comportamento delle donne, come se queste fossero vittime di un incantesimo e prive di una propria volontà libera"¹¹⁴. Per chiarire questo aspetto occorre precisare che in realtà, in base anche alle numerose testimonianze raccolte in diversi studi e ricerche, la dimensione del *juju*, sebbene si presti molto ad una narrazione utile ad evidenziarne gli aspetti insieme più "esotici" e mediaticamente spendibili, costituisce un aspetto importante della tratta, ma altrettanto problematico se lo si utilizza per giustificare tout court la dimensione dello sfruttamento e le motivazioni che intrappolano le ragazze. La stessa Plambech aggiunge che "quando, alla fine degli anni novanta, in Europa è emersa l'esistenza del giuramento cui sono sottoposte le donne nigeriane, tra diverse istituzioni occidentali attive contro la tratta ma anche tra le autorità e nei mezzi di informazione popolari si è diffuso il panico morale su questa pratica strana ed estranea. Addirittura c'è chi è

¹¹³ Plambech, S., *Points of departure*, 2014.

¹¹⁴ EASO, *Nigeria la tratta di donne a fini sessuali*, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2015

giunto alla conclusione che alla base della tratta ci fosse proprio il *juju* [...]. Si potrebbe dire che la focalizzazione sul *juju* rivela poco della “tratta” e al contrario molto del mondo in cui si svolge. Inoltre, la maggior parte delle donne interessate non usava la parola *juju* ma parlava della propria devozione agli spiriti, e mentre alcune donne credono davvero al potere degli spiriti e del giuramento, altre non attribuiscono [al *juju*] poteri magici e lo considerano un semplice rito officiato per suggellare un contratto”¹¹⁵. Ulteriori ricerche, riportate entro il rapporto EASO sulla tratta delle nigeriane, “osservano che non sempre le vittime vivono il *juju*, nel momento della cerimonia, come uno strumento di intimidazione e controllo: il *juju* è più che altro una forma di coercizione secondaria vissuta da persone che sono già entrate in una situazione di tratta, anche se può comunque avere l’effetto di favorire il viaggio e la tratta [...]. Il *juju* diventa una minaccia solo una volta che la donna è caduta in una situazione di sfruttamento. In realtà, non tutte le vittime utilizzano il termine *voodoo* per descrivere le cerimonie *juju* cui sono state sottoposte nei santuari e i riti non sono sempre vissuti come un elemento di intimidazione e coercizione”¹¹⁶. In effetti con il termine *voodoo* si indica un elemento religioso, mentre il *juju* suggella un’accordo. Il rituale *juju* o *Mami Wata*, appartiene agli antichi rituali *woodoo*, originari delle regioni nigeriane di Igbo, Benin e di alcune zone della Guinea. Tali rituali furono esportati, mediante la tratta degli schiavi, in Brasile e in altri stati del Sud America.

La pratica del *Mami Wata* o *rituale Juju*¹¹⁷ è originariamente legata ai concetti di salute e guarigione e non assume necessariamente un’accezione negativa nella cultura di origine, essendo ben saldi i legami con le pratiche di guarigione e di medicina tradizionale ufficialmente riconosciute in Nigeria. Tuttavia, nell’esperienza della tratta il rituale *Mami Wata* assume il valore di

¹¹⁵ Op. Cit.

¹¹⁶ Cherti, M., e al., *Beyond Borders*, January 2013. Sta in EASO 2015 Op. Cit.

¹¹⁷ Sito Web Foundation for Africa. Fonte web http://marisdavis.com/index.php?option=com_content&view=article&id=575:le-ragazze-nigeriane-i-riti-woodoo-e-il-culto-di-mami-wata&catid=162:archivio-articoli&Itemid=222

un legame imprescindibile con i propri aguzzini e le conseguenze, in caso di rottura del patto, vanno dalla minaccia di malattie gravissime e di morte verso le ragazze e i propri familiari presenti in Nigeria, alle sventure di carattere personale. Il *Mami Wata*, al quale spesso partecipano parenti e familiari stretti della vittima, mediante le promesse estorte e l'uccisione di un animale (spesso una gallina) di cui la ragazza dovrà bere il sangue, rappresenta un elemento magico-rituale che sigilla il legame tra oppressore e oppressa ed ha fortissime ripercussioni sulla sfera psicologica e sociale delle vittime. Il patto è poi suggellato dalla produzione di una serie di sacchetti preparati dal cerimoniere, ove possono essere inseriti elementi corporei della vittima come peli pubici, delle ascelle, sangue o sangue mestruale e altro.

Di fatto, anche nei casi di rottura dei patti e di emersione dalla tratta, le ripercussioni sul già provato equilibrio psicologico delle vittime sono spesso difficili da superare e richiedono una profonda e faticosa rielaborazione della propria esperienza e dei legami sociali con la comunità di origine e la famiglia¹¹⁸.

“La cerimonia viene officiata da un capo religioso tradizionale, il sacerdote *juju*, chiamato *ohen*, *baba-loa*, *native doctor*, *père-savant*, ministro voodoo, *medicine man* o *head priest*. I sacerdoti *juju* spesso sono complici dei trafficanti e contribuiscono a rendere possibile il controllo delle vittime attraverso il giuramento. Sono i garanti del debito contratto dalle giovani donne nei confronti della loro *madam*. Se il debito non viene pagato, possono rivalersi sulla famiglia della donna. I riti destinati a suggellare il patto vengono officiati durante cerimonie *juju* in santuari (utilizzati non soltanto per scopi legati alla tratta, ma anche per molti altri riti) in Nigeria e a volte anche nel paese di destinazione. Molti santuari nigeriani hanno anche aperto succursali all'estero. Nel 2003, il santuario più potente era quello di Aru'Osun Oba. Da qualche anno, i santuari più frequentati per i giuramenti sono quelli di Ayelala. In questi santuari, vengono praticati diversi culti collegati alla dea Ayelala, che è diventata la garante dei rapporti contrattuali e viene invocata per uccidere tutti coloro che non hanno tenuto fede ai propri impegni. La dea amministra la giustizia e protegge la

¹¹⁸ si veda in proposito Bernardotti A., Carchedi F., Ferone B. (a cura di). Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale domitio, Ediesse, Roma, 2005.

moralità. I santuari di Ayelala sono molto radicati nello Stato di Edo e soprattutto a Benin City”¹¹⁹.

Gli effetti dei rituali sulle ragazze sono molteplici e vanno sia nella direzione di un rafforzamento del patto con l’organizzazione che verso un indebolimento della dimensione psicologica individuale, condizionata dal livello più o meno elevato di spiritualità o di adesione alle credenze rituali. Il giuramento è considerato un patto solenne, difficile da sciogliere e causa di grandi sfortune in caso di comportamenti che lo mettano in discussione. “I riti *juju* possono causare gravi problemi psicologici e addirittura psichiatrici e possono essere necessari degli anni perché le vittime li superino o si sentano al sicuro [...] talvolta presentano sintomi del disturbo post-traumatico da stress (PSTD) e sintomi mentali e psicosomatici correlati; altri potenziali problemi sono interpretati come una conseguenza del *juju*. A causa della natura psicologica del *juju*, le vittime possono non sentirsi al riparo dalla paura soggettiva del giuramento. Anche quando riescono a ottenere un permesso di soggiorno in un paese di destinazione, è possibile che temano comunque che il sacerdote *juju* le possa uccidere; in questi casi, è stato talvolta consigliato l’uso della psicoterapia”¹²⁰. Gli effetti psico-somatici e la percezione di una forza negativa che agisce sul proprio corpo sono descritti dalle ragazze in termini di animali o insetti che possono annidarsi nelle viscere e in parti del corpo, talvolta sono descritti come sacche di liquido che si possono concentrare nella testa o in altre parti del corpo, o mediante sensazioni di caldo o freddo percepite in varie parti del corpo.

¹¹⁹ EASO 2015, op.cit.

¹²⁰ EASO 2015, op.cit.

2.3 Caso studio - O.P.

Nel caso studio che segue osserveremo, attraverso la testimonianza diretta di una ragazza vittima di tratta proveniente dalla Nigeria, come il processo di sfruttamento venga attuato a partire dal paese di origine e grazie ad una fitta rete di figure legate alle organizzazioni dedite al *trafficking* fin qui descritte, spesso anche su indicazione o con la connivenza di familiari o conoscenti, che organizzano insieme il viaggio e le successive fasi di consolidamento del processo di sfruttamento. Nel caso di O. lo sfruttamento, e quindi la presenza di indicatori più o meno chiari di tratta ai fini di sfruttamento sessuale, è emerso durante le fasi della prima accoglienza e la presa in carico le ha consentito di giungere all'audizione presso la commissione territoriale già in una fase successiva al percorso di emersione, con una consapevolezza maggiore della propria condizione di sfruttamento. Il fatto che O. abbia deciso in un certo senso di lasciar emergere alcuni indicatori di tratta, colti in maniera repentina dagli operatori del progetto di accoglienza, manifesta come abbiamo già accennato una volontà di emancipazione più o meno netta ed un livello di consapevolezza che si è andato via via consolidando nel corso dei primi mesi di accoglienza. In questo processo i momenti di crisi, le sofferenze indotte dalla condizione di sfruttamento e la tenuta del "patto", che come abbiamo visto esercita una forte pressione sulla sfera emotiva e psicologica delle ragazze, diventano elementi sostanziali per l'emersione di indicatori più o meno netti di tratta: è proprio nei momenti di particolare sofferenza o di rottura, anche parziale, del processo di vittimizzazione o adesione coatta al destino di sfruttate, che occorre operare nel senso di una graduale consapevolezza che esistano delle reali alternative al destino di sfruttate. Il lavoro degli operatori dei servizi che si occupano di contrasto alla tratta è molto delicato e la capacità di riconoscere e cogliere i segnali di una volontà di rottura che le ragazze dovessero anche implicitamente manifestare, è essenziale per ottenere un risultato che sia tangibile e che soprattutto sia compatibile con i tempi a disposizione per l'emersione e l'attivazione di un eventuale processo di presa in carico. Gli estratti e le testimonianze sono raccolte dal materiale prodotto dall'ente anti-tratta che ha avuto in carico O. e

in parte dai racconti della stessa vittima, raccolti grazie ad alcune interviste svolte sul campo. Gli enti, gli operatori ed alcuni dettagli della storia sono volutamente occultati per motivi di privacy e per ovvie ragioni di sicurezza. Vengono qui riportati alcuni estratti delle memorie personali, alcune riflessioni e testimonianze contestuali al percorso di emersione e alcune considerazioni e spunti di ricerca che saranno utili nel prossimo capitolo, ove si analizzeranno gli strumenti e le tecniche di emersione dei casi di tratta ai fini di sfruttamento sessuale. Il caso di O. come vedremo è assolutamente emblematico: gli indicatori di tratta, anche solo potenziali, quali la giovane età, la provenienza, il contesto di origine, alcuni dettagli delle memorie e l'atteggiamento della ragazza, potrebbero essere i medesimi di altre migliaia di ragazze costrette o indotte in un processo di sfruttamento. Il lavoro degli operatori, in questo caso ha consistito in un primo invio ai servizi anti-tratta del territorio ove O. era stata inizialmente accolta e in una successiva presa in carico entro un progetto di accoglienza per richiedenti asilo, ove ha avuto la possibilità di proseguire il percorso di consapevolezza iniziato. Successivamente a questa fase la ragazza è stata indirizzata al servizio di protezione di un progetto nazionale con sede in Veneto, per svolgere colloqui con gli operatori del servizio. Durante i colloqui la richiedente asilo era accolta in un progetto CAS, che si è occupato di supportarla nella richiesta di asilo e nel duro processo di emersione. Successivamente al riconoscimento della protezione internazionale, concesso in virtù degli indicatori di tratta segnalati alla Commissione dal progetto di accoglienza, O. è stata accolta presso un progetto della rete SPRAR in Veneto, dove ha proseguito il processo di inserimento sociale e reinserimento lavorativo.

“O. viveva. A W. con la zia e studiava grazie ai contributi che suo padre versava alla donna. Alla morte del padre, venuti meno i vantaggi economici per la zia, quest'ultima ha iniziato ad avere un'atteggiamento violento e recriminatorio nei suoi confronti. A questo punto O. ritorna a casa, presso B.C. in un'altra regione, ma per

assenza di lavoro è poi ritornata a W. Dove ha iniziato a lavorare come domestica.”¹²¹

A questo punto della storia emergono alcuni elementi propri del racconto dello sfruttamento e in particolare della tratta ai fini di sfruttamento sessuale, con l'ingresso nel racconto di alcune figure chiave che si riveleranno determinanti nel condizionare il percorso di vita di O. mediante una serie di azioni volte a saldare quel legame quasi indissolubile tra gli sfruttatori e le vittime:

“dopo alcuni mesi sono stata contattata da uno zio materno che mi ha riferito che un altro mio zio, suo fratello maggiore, aveva da farmi una proposta per un viaggio verso l'Europa, dove sua figlia si sarebbe presa cura di me”

in questi passaggi poi emerge, come abbiamo visto, uno dei temi sensibili del fenomeno, e cioè il grado di consapevolezza, soggetto a forti variazioni, con il quale molte donne vittime di tratta affrontano i viaggi verso l'Europa. Questa consapevolezza può essere assolutamente assente al momento della partenza e va via via materializzandosi attraverso eventi che palesano la condizione di totale asservimento e privazione della libertà; talvolta invece vi è l'inganno e il raggiro o anche un deliberato atto di violenza predatoria che priva la vittima della capacità di reagire. Altre volte può esservi un relativo grado di consapevolezza.

“ho chiesto allora a mio zio quale tipo di lavoro mi avrebbero proposto, viste le mie scarse esperienze, e lui mi ha rassicurato, dicendomi che avrebbe fatto di tutto per trovarmi un lavoro dignitoso una volta raggiunta sua figlia. Tornati a B.C., la mia città, mi hanno portato in un villaggio a circa un ora dalla città e lì mio zio maggiore mi ha accompagnato da un uomo molto anziano, che mi ha fatto ripetere delle parole e promettere di non scappare mai da sua figlia e restituire il debito del viaggio, senza mai rivolgermi alla polizia, altrimenti avrei avuto molte maledizioni. Mia madre

¹²¹ Estratto dalle memorie personali ricostruite da un'ente anti-tratta.

appoggiava fortemente questo viaggio perché di salute cagionevole e dipendente economicamente dai miei due zii".¹²²

Questi elementi ricorrono spesso nei racconti di donne, soprattutto nigeriane, vittime di tratta. I familiari, vicini o lontani, sono talvolta i principali agenti del processo di sfruttamento e rinsaldano, innescando uno schema psicologico di dipendenza, il legame indissolubile con gli sfruttatori. Essi possono prendere parte al raggio o esserne i protagonisti diretti. Talvolta sono gli agenti dello scambio o si prodigano per trovare le persone di contatto. In questo caso la pratica del *Juju* è stata appunto organizzata dai uno zio, che si è occupato del trasferimento e probabilmente ha gestito gli accordi con l'officiante del rito. Nella storia osservata, la ragazza parte mediante il contatto di uno zio materno, con la promessa che raggiungerà una figlia di quest'ultimo, probabilmente trovando proprio la *madam* che si occuperà di introdurla alla prostituzione una volta giunta in Italia. Nella parte che segue sono riportate poi alcune informazioni che riguardano il viaggio e le modalità di spostamento e contatto con le varie cellule dell'organizzazione criminale.

"dopo il rituale sono partita a luglio, insieme ad altre due ragazze, J. e B., una delle quali destinata a mia cugina in Italia. Loro sono partite prima di me e io sono rimasta in Libia in una connection house¹²³ per un mese e mezzo, non ho subito violenze e i custodi della casa mi conoscevano e sapevano benissimo dove ero diretta, talvolta mi hanno anche protetto da altre ragazze e in un certo senso mi hanno trattato bene. Il viaggio era già pagato da mia cugina e loro erano tranquilli, gli altri, quelli che non avevano i soldi, subivano cose terribili. Le due ragazze che erano con me, prima di lasciarmi mi hanno dato un numero di telefono che avrei dovuto chiamare appena arrivata in Italia, loro mi avrebbero messo in contatto con mia cugina".

Gli elementi emersi chiaramente dal racconto sono tipici di molti percorsi di tratta ai fini di sfruttamento della prostituzione e di fatto sono le medesime

¹²² Estratti dal racconto personale di O.P.

¹²³ Secondo il racconto della donna le connection house sono strutture gestite da gruppi armati che detengono i migranti in attesa di imbarcarsi per i viaggi in mare.

rotte utilizzate per lo *smuggling*: le connessioni internazionali tra trafficanti, l'esistenza di una fitta rete in grado di intercettare la vittima lungo le molteplici tappe del tragitto, la presenza di figure familiari che svolgono un ruolo primario nell'attivazione di un processo di sfruttamento, la presenza di elementi coercitivi di carattere fisico e psicologico. Le *connection houses*, ove si svolgono talvolta i rapporti tra i contatti che organizzano il viaggio e i trafficanti che gestiscono le rotte dello *smuggling*, sono un punto di snodo dove è possibile essere rintracciate e/o contattate per assicurarsi che completino il viaggio arrivando a destinazione. Le principali sfide dei servizi anti-tratta consistono dunque nella capacità di approfondire la conoscenza dei fenomeni di sfruttamento in un'ottica di prevenzione e contrasto, aggiornando le chiavi di lettura ed osservazione del fenomeno tratta, che come abbiamo visto risulta in continua evoluzione.

Capitolo terzo

L'emersione delle vittime di tratta entro il sistema asilo

3.1 L'emersione, la presa in carico e la tutela delle vittime di tratta: il PNA e le azioni di contrasto allo sfruttamento delle vittime

Sebbene i sistemi di tutela in favore delle vittime di tratta e quello per l'accesso alle procedure di asilo costituiscano due distinte tipologie, con un certo grado di autonomia e specificità, anche espressa in termini normativi e tecnico-operativi, occorre ricordare come siano differenti e di grande importanza i punti di congiunzione e sovrapposizione. A tal proposito risulta interessante indagare alcuni aspetti di connessione esistenti tra il sistema dell'asilo, i suoi strumenti e le modalità operative di presa in carico ed emersione, e il sistema di protezione per le vittime di tratta. Questo accostamento non è casuale e di fatto, a fronte dell'importanza che il fenomeno della tratta sta assumendo negli ultimi anni, sono ancora pochi gli studi e le ricerche disponibili nel panorama sociologico italiano¹²⁴. Dal punto di vista normativo il principale punto di contatto tra i due sistemi è l'articolo 1A

¹²⁴ Si veda il Rapporto di Ricerca "Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA", Roma 30 giugno 2014.

della Convenzione di Ginevra del 1951¹²⁵, che in seguito alla pubblicazione delle linee guida UNHCR¹²⁶, risulta applicabile anche alle vittime di tratta. Di fatto tale estensione è garantita da un'interpretazione relativa alla clausola di salvaguardia espressa dall'articolo 14 del citato Protocollo di Palermo, che obbliga gli stati aderenti a prendere in considerazione la possibilità di garantire la protezione internazionale alle persone che dovessero risultare coinvolte come vittime entro i sistemi di tratta degli esseri umani. Sebbene solo sinteticamente, occorre ricordare che la citata Convenzione di Ginevra del 1951 si basa sulla sussistenza di un fondato timore di persecuzione basato su alcune fattispecie che la stessa Convenzione individua: la razza, la religione, la nazionalità e l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale o politico. Affinché le fattispecie citate siano contemplate occorre che sia chiaramente riconoscibile un'agente persecutorio identificabile in uno stato, un gruppo di individui o altri soggetti chiaramente identificabili, dai quali la minaccia proviene¹²⁷. In termini sostanziali il punto di congiunzione dei due sistemi è costituito dalla possibilità che, nel corso delle procedure di accesso alla protezione internazionale, emergano elementi indiziari di coinvolgimento entro il meccanismo della tratta di esseri umani. Nel caso specifico si tratta di andare ad individuare tutti quei meccanismi che, entro l'esperienza di tratta, sono di fatto riconducibili alle categorie giuridiche contemplate nella

¹²⁵ La Convenzione di Ginevra del 1951, al Capo I, articolo 1A, comma 2 recita: “a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”. Fonte web:

https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

¹²⁶ Rapporto di Ricerca “Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA”, Roma 30 giugno 2014.

¹²⁷ Ai fini di una trattazione esaustiva del tema si veda: UNHCR “Linee Guida sulla Protezione Internazionale”, fonte web: <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/ITA-ClausoleEsclusione.pdf>

Convenzione di Ginevra: basti pensare a come l'induzione alla prostituzione mediante violenza fisica e psicologica, la limitazione della libertà individuale, i maltrattamenti e le minacce attuate con lo scopo di ridurre in situazione di schiavitù un individuo, siano configurabili in quanto azione di un'agente persecutorio talvolta ben delineato.

Inquadrare il fenomeno delle donne richiedenti asilo e rifugiate dal punto di vista quantitativo ci sarà utile per osservare come le donne migrino tendenzialmente in condizioni peggiori degli uomini e fuggano da situazioni di rischio che risultano aggravate da elementi di persecuzione che, come abbiamo visto, spesso si sviluppano entro i sistemi familiari e le reti di comunità nei paesi di provenienza, pur non riducendosi esclusivamente a questi. Basti pensare ai casi di donne migranti provenienti dai paesi dell'Africa sub-sahariana che nel corso del loro viaggio sono esposte a violenze e soprusi di ogni genere, in una condizione di grave disagio e vulnerabilità. Le cifre fornite dalle Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione internazionale, che analizzano le richieste di Asilo in Italia, sono scarsamente rilevanti poiché non ci consentono di procedere ad una ripartizione di genere tra richiedenti. Per ottenere un dato relativo alla presenza di donne richiedenti asilo nel nostro paese è utile considerare, tra le altre fonti, il lavoro di analisi ed elaborazione dei dati attuato dal Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) attraverso la propria banca dati, che dal 2004 ha avviato in via sperimentale il monitoraggio delle presenze complessive di richiedenti asilo e rifugiati sui territori degli enti locali afferenti al Sistema, anche di coloro i quali non accedono ad esso.

Tabella 9 - I beneficiari dello SPRAR, visione complessiva 2010.

Genere	v.a.	%
Maschile	5.209	76,0%
Femminile	1.646	24,0%
Classi di età	v.a.	%

0-17	963	14,0%
18-25	2.538	37,0%
26-30	1.628	23,7%
31-40	1.352	19,7%
41-60	366	5,3%
61-90	8	0,3%
Prime 5 nazionalità	v.a.	%
Somalia	1.158	16,9%
Eritrea	1.020	14,9%
Afghanistan	814	11,9%
Nigeria	610	8,9%
Iraq	329	4,8%
Status familiare	v.a.	%
Singoli	5.155	75,0%
Con nucleo familiare	1.700	25,0%
Totale beneficiari	6.855	100%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Analizzando la suddivisione fra i sessi è interessante considerare che, anche nel 2013, da alcuni Paesi sono stati accolti quasi esclusivamente uomini: è il caso del Gambia (99,8%), del Mali (99,1%), del Pakistan (98,2%), del Ghana (96,6%), del Senegal (94,9%) e dell’Afghanistan (93,2%). La nazionalità che presenta l’incidenza femminile maggiore tra i primi dieci Paesi di provenienza è la Nigeria, con il 27,2% delle donne sul totale dei beneficiari nigeriani.

La componente di genere dei beneficiari complessivi, rispetto agli anni precedenti conferma il trend di crescita della componente maschile rispetto a quella femminile: gli uomini rappresentano l’83,6% (nel 2010 erano pari al 76%, nel 2011 al 79,5% e nel 2012 all’80,1%)¹²⁸.

Nell’insieme dei 12.631 accolti complessivamente, la percentuale maschile è cinque volte superiore a quella femminile, confermando come gli uomini singoli e in età giovane siano i più rappresentati tra le persone che giungono in Italia in cerca di protezione. Nei progetti del FNPSA (Fondo Nazionale Politiche e Servizi per l’Asilo - Ministro dell’Interno), su 5.722 beneficiari

¹²⁸ I dati qui riportati sono estrapolati dal “Rapporto Protezione Internazionale 2013-2014” a cura del Servizio Centrale. (www.serviziocentrale.it)

complessivamente accolti, l’Afghanistan è il primo Paese di provenienza (15,3%), seguito dal Pakistan (11,1%) e dalla Nigeria (8,3%)¹²⁹.

È interessante notare come, tra i nuovi arrivi accolti nei progetti straordinari, siano proprio i nigeriani (la cui nazionalità, come abbiamo già menzionato, presenta l’incidenza femminile maggiore) a rappresentare un rilevante incremento della componente maschile rispetto ai progetti del Fnpsa (componente che si attesta all’82% nei progetti straordinari e al 49,5% nei progetti del Fondo).¹³⁰ Dai dati forniti dal Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia si conferma poi come nel 2014 e 2015¹³¹ siano state inoltrate alle autorità italiane circa 90.000 domande di asilo, con una forte prevalenza di domande presentate da uomini (92,3%) e una percentuale di domande inoltrate da donne che si attesta intorno al 7,5%, con oscillazioni quantitative per alcune nazionalità come la Nigeria, che si attesta su un 8,7% di presenza femminile, in aumento rispetto all’anno precedente (8,3%). Su una quota di circa 7500 donne giunte nel nostro paese nell’arco del 2014 e parte del 2015 possiamo stimare, in base all’andamento dei flussi migratori rilevato dai dati forniti sopra, in circa 35.000 le donne che hanno presentato richiesta di protezione internazionale in Italia tra il 2014 e i primi mesi del 2017¹³². Il dipartimento pari opportunità stima che dall’anno di costituzione del sistema di protezione per le vittime di tratta (dal 2000 al 2012) siano state complessivamente accolte circa 23.000 donne entro i progetti “articolo 13” e “articolo 18” (minori e vittime di sfruttamento lavorativo escluse). Tuttavia,

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, SPRAR - CITTALIA - Caritas, Roma 2015. Il rapporto prende in considerazione anche le domande di asilo inoltrate Italia nei primi 5 mesi del 2015.

¹³² Tale stima è approssimativa e si basa sul trend degli arrivi rilevati per gli anni 2014, 2015 e 2016 e pubblicati nei relativi Report disponibili sul sito del Servizio Centrale SPRAR. Fonte web: www.serviziocentrale.it.

basandoci sui dati forniti dal Dipartimento delle Pari Opportunità¹³³ per l'anno 2014, è possibile argomentare come sul totale di donne richiedenti asilo giunte in Italia, solo un numero esiguo di queste abbia preso parte ad un programma di protezione per vittime di tratta, e come di fatto il tema delle connessioni tra il sistema di accesso alla protezione internazionale e quello di protezione delle vittime di tratta per prostituzione sia assolutamente cruciale. Ciò in considerazione del fatto che, come vedremo, il canale degli ingressi per asilo è quello che vede il numero maggiore di ingressi di donne con caratteristiche che le rendono particolarmente esposte al rischio di trafficking, ma anche perché le garanzie offerte dai programmi di presa in carico entro il sistema dell'asilo sono un'indispensabile risorsa per garantire il meccanismo di emersione di vittime di tratta. Le esperienze di progetti "Art. 13 e 18", il lavoro delle Procure e delle Forze dell'Ordine coordinate a livello di Governo Centrale, hanno fatto evidenziare come alcuni elementi cruciali quali la giovane età, in particolare la fascia tra i 15 e 21 anni o l'assenza di un vincolo di parentela all'atto dell'arrivo, siano un serio campanello di allarme per l'emersione di una condizione di sfruttamento. Se andiamo ad incrociare alcuni dati forniti dai principali attori istituzionali coinvolti, è possibile comprendere quanta strada sia ancora da fare in termini di interconnessione e collaborazione tra i due sistemi menzionati, quali siano gli elementi di allarme da tenere in considerazione e quali siano le sfide che la realtà ci impone di affrontare. Dai dati estrapolati dal Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2015, il Ministero dell'Interno stima un numero di sbarchi per il solo 2014 di 170.100 unità; per lo stesso anno sono state depositate 64.886 domande di protezione internazionale; in tutto 14.741 donne hanno presentato domanda¹³⁴. Lo stesso Rapporto ci spiega poi come circa il 40% delle donne accolte entro il sistema di accesso alla protezione internazionale sia in una fascia di età compresa tra i 16 e 24 anni, con una

¹³³ Dati forniti dal Dipartimento Pari Opportunità; fonte web: <http://www.pariopportunita.gov.it/contrasto-tratta-esseri-umani/>

¹³⁴ Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, SPRAR - CITTALIA - Caritas, Roma 2015.

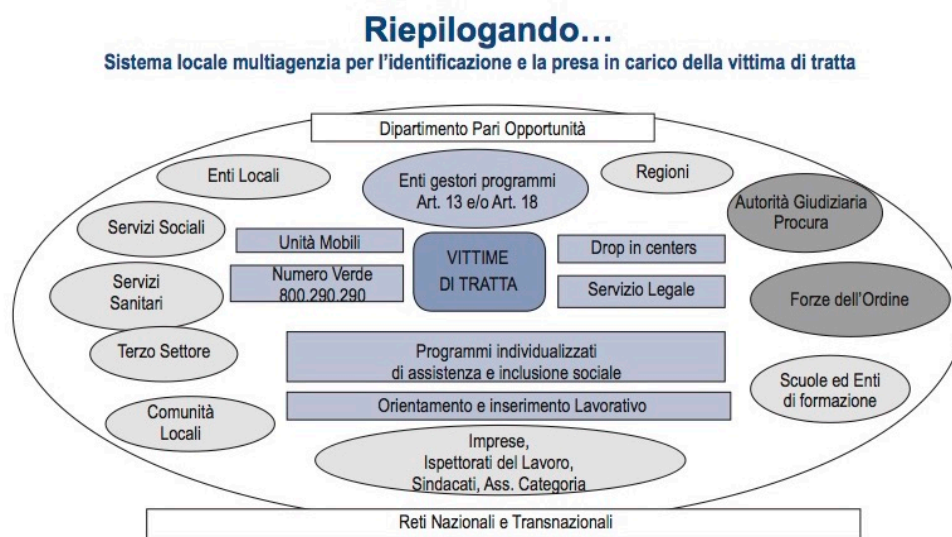
stima che ammonta a circa 6000 unità entro i progetti CAS (Centri per l'accoglienza straordinaria) e SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati). Da notare tuttavia come l'emersione delle vittime di tratta entro il sistema asilo rappresenti una delle principali sfide da affrontare, alla luce della forte presenza di potenziali vittime tra le principali nazionalità che fanno richiesta di asilo. Ulteriore elemento di complessità è poi costituito dal fatto che per le vittime di tratta la soglia di accesso alle misure di protezione internazionale è più elevata, in quanto risulta ancora difficile dimostrare lo sfruttamento e indicare un chiaro ed identificabile agente persecutorio, spesso in assenza di un formale procedimento di denuncia degli sfruttatori. Anche in maniera non esaustiva si faccia poi caso come in alcune situazioni, in cui è complesso per la vittima sporgere denuncia, l'unica soluzione sia il cosiddetto "doppio binario": cioè accesso alla procedura di asilo e successivo inserimento entro progetti articolo 18. I dati relativi alle nazionalità accolte ci possono aiutare a rilevare ulteriori caratteristiche salienti delle potenziali vittime di tratta e comprendere quanto l'emersione di potenziali vittime sia un obiettivo da perseguire con tutti i mezzi a disposizione: solo nel 2014 sono state accolte, entro i progetti art. 13 e art. 18, 295 vittime di tratta, di cui 130 erano nigeriane intrappolate nella rete dello sfruttamento della prostituzione; sono invece circa 200 (2% sul totale SPRAR) quelle accolte entro il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), con una percentuale di nigeriane superiore al 40% (Atlante Sprar 2015). Il dato relativo alle donne provenienti dalla Nigeria è sicuramente quello che costituisce, come abbiamo visto, uno dei principali elementi di novità rispetto al sistema di supporto e tutela delle vittime di tratta. Focalizzare l'attenzione sul processo di emersione delle vittime di tratta entro il complesso degli interventi in favore di richiedenti asilo, come abbiamo visto, presuppone un'analisi dettagliata dei punti di contatto tra i due sistemi, delle esperienze di cooperazione interna che sono state archiviate e delle criticità che ancora permangono rispetto alla necessità di un sistema organico in grado di scambiarsi informazioni, dati e strategie. In primis occorre ricordare come la recente approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nel febbraio 2016, del Piano Nazionale di Azione contro la Tratta,

rimandi a dei precisi strumenti a disposizione degli organi istituzionali e degli attori coinvolti, che definisce i criteri e gli elementi per l'identificazione. Il PNA si sviluppa a partire dal D.Lgs. 24/14 per il biennio 2016-2018 e insiste su quattro direttrici principali che vanno dalla prevenzione all'azione penale e dalla protezione delle vittime alla cooperazione internazionale. La principale novità è la costituzione di un programma unico di emersione, presa in carico e integrazione delle vittime, sviluppato ai sensi dell'art. 18 comma 3 bis (D.lgs. 286/1998), che unifica gli interventi precedentemente garantiti dai programmi art. 13 e 18 e i progetti afferenti al sistema nazionale di tutela delle vittime di tratta, come definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16/05/2016 possono essere attivati sia dai Servizi Sociali degli Enti Locali coinvolti che dagli enti del terzo settore abilitati e iscritti all'apposito registro (lettera B art. 52 D.P.R. 394/1999). L'obiettivo dei progetti attivi nell'ambito del sistema unico di emersione è quello di erogare prestazioni assistenziali, di informazione e supporto, oltre che di analisi dei dati e collaborazione con le Istituzioni coinvolte, che garantiscano la copertura totale delle esigenze espresse a partire dall'identificazione, emersione, assistenza, tutela e inserimento socio-economico delle donne vittime di tratta. Gli enti che nel 2017 svolgono tale attività previste dal programma unico sono dislocati, in base ai dati del bando 2017 forniti dal Ministero per le Pari Opportunità¹³⁵, su 18 progetti complessivi che coinvolgono 16 Regioni italiane. Gli strumenti di cui il sistema nazionale si è dotato sono molteplici: in primis il Numero Verde Anti - Tratta, in capo al Progetto NAVE (Network Anti-Tratta Veneto) con sede a Venezia, che fornisce assistenza e informazioni 24/24, indirizzando l'utenza verso i progetti attivi in ambito nazionale. Il Numero Verde (800 290 290) opera in stretta connessione con gli enti abilitati e le forze dell'ordine, mettendo in contatto gli enti e svolgendo un ruolo cruciale inoltrando tempestivamente le richieste trattate al più idoneo servizio o ente. Il sistema è poi articolato mediante una serie di dispositivi che vanno dagli interventi di strada svolti dalle unità mobili alle misure di contatto per la rilevazione della

¹³⁵ Testo del Bando; fonte web: <http://www.osservatoriointerventitratta.it/servizio/i-progetti-articolo-18>

prostituzione indoor o di ulteriori forme di sfruttamento meno visibili; servizi mettono a disposizione gli sportelli di ascolto, articolati mediante punti “Drop-in” a bassa soglia; è inoltre garantito un sistema di strutture di accoglienza che si occupano di offrire una presa in carico complessiva dell’utenza, che giunge fino all’inserimento e integrazione socio-economica nel territorio nazionale.

Tabella estratta da: “Manuale operativo richiedenti/titolari di protezione internazionale e vittime di tratta”, No-Tratta, 2015.



Una delle novità introdotte dal PNA è l’adozione del MNR (Meccanismo Nazionale di Referral) che definisce molteplici aspetti del complesso processo di emersione e presa in carico, che vanno dall’identificazione degli elementi preliminari (sesso, età, provenienza ecc.) all’identificazione formale; dalla valutazione dei casi agli indicatori di tratta. Il principale strumento di

orientamento è costituito dall'allegato n.1 al Piano citato¹³⁶ e dalle linee guida fornite alle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale¹³⁷.

La procedura di segnalazione avviene da parte delle forze dell'ordine o da parte di altri soggetti istituzionali e non, che entrando in contatto con potenziali vittime, ravvisino alcuni indicatori considerati a rischio; tale procedura, come vedremo, è strettamente connessa con il sistema di Referral in quanto lo stesso soggetto che ravvisa gli elementi preliminari procede immediatamente alla segnalazione del caso presso le organizzazioni competenti alla tutela ed alla presa in carico delle vittime di tratta. Gli elementi sostanziali per una primissima identificazione sono in particolare: sesso, giovane età, paese di provenienza, presenza di eventuali lesioni fisiche o segni di percosse e violenze, segni evidenti di paura, forte isolamento, severo controllo dei movimenti ecc.; tali elementi possono emergere fin da subito o anche a seguito di svariati ed approfonditi colloqui. Successivamente alla prima identificazione vi è una fase di identificazione formale, basata su elementi maggiormente riscontrabili e verificabili, svolta da soggetti abilitati e qualificati per questo tipo di attività.

Il processo di identificazione formale rappresenta la seconda tappa del percorso di emersione e presa in carico, contribuendo all'individuazione e verifica della sussistenza di reali e concreti indicatori di tratta, che possono essere relativi a differenti tappe e tipologie del processo di sfruttamento. Di fatto occorre in questa fase verificare una serie di elementi propri della

¹³⁶ “Piano Nazionale di Azione contro la Tratta”, approvato a febbraio 2016 dal Consiglio dei Ministri, allegato 1 “Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia”, fonte web: www.pariopportunita.gov.it/contrasto-tratta-esseri-umani/piano-d-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/

¹³⁷ Per una trattazione più approfondita si rinvia a:

- ILO, “Operational indicators of trafficking in human beings, fonte web (www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf)
- UNODC, “Human trafficking indicators”, fonte web (www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf)

condizione di sfruttamento: essi possono essere presenti in tutto o anche solo in parte, e in alcuni casi sovrapporsi o essere gli uni conseguenti agli altri. Per definire quelli che sono gli elementi costitutivi del fenomeno tratta occorre individuare in una prima fase l'effettiva presenza nel vissuto quotidiano di elementi coercitivi; la presenza di raggiri, false promesse, vulnerabilità particolari, che rimandano alla tipica fase di reclutamento delle vittime e possono costituire degli importanti campanelli di allarme. Altra fase cruciale del processo di sfruttamento è poi considerata quella che riguarda le modalità del viaggio e gli eventuali spostamenti interni e chiama in causa elementi quali la sussistenza di entità che hanno gestito o stanno gestendo, o contribuendo al finanziamento del viaggio intrapreso dalla vittima. Elementi quali la constatazione di indicazioni relative alla rotta da seguire, al conseguimento dei documenti e ad eventuali indicazioni di spostamenti interni al paese di approdo; in questo stadio occorre prestare attenzione ad alcuni elementi quali la difficoltà, da parte della vittima, a riferire i dettagli del viaggio oppure la presenza nel racconto di figure che appaiono e scompaiono dalla scena, talvolta contornate da un'aura di indefinitezza, che le rende poco chiaramente identificabili o collocabili entro la sfera relazionale della potenziale vittima di tratta. L'ultimo stadio del processo è poi costituito dall'effettiva presenza di un'attività di sfruttamento che si palesa attraverso le condizioni di vita e di lavoro, la restrizione della libertà di movimento, la presenza di un debito, la disponibilità di una soluzione abitativa non liberamente scelta, la presenza di violenza fisica e/o psicologica. Questi sono solo alcuni degli elementi che costituiscono chiari punti di riferimento per gli operatori coinvolti nel delicato e complesso processo di emersione delle vittime di tratta, e possono emergere grazie a diversi attori di quella che potremmo definire la rete di soggetti addetti all'emersione e presa in carico. Uno dei soggetti fondamentali per la raccolta e avvio del processo di segnalazione dei casi di potenziali vittime è inoltre costituito dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, appositamente istituita dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione. Tali Commissioni svolgono le

audizioni personali, ove i richiedenti asilo hanno la possibilità di essere ascoltati e di depositare la propria domanda di asilo. I colloqui si svolgono di fronte ad una commissione composta da 3 membri ufficiali, espressi rispettivamente dal governo locale, dalla Prefettura (Presidente di Commissione) del luogo in cui si svolge l'audizione e dall'UNHCR, che individua un referente a tutela dei diritti dei richiedenti ascoltati e che supporterà la commissione nella delibera sui casi analizzati. Le Commissioni hanno il compito di analizzare le domande di asilo mediante un accurato lavoro di raccolta, interpretazione e valutazione delle informazioni fornite dai richiedenti, con l'ausilio di mediatori linguistico-culturali. Tra gli strumenti di valutazione ed interpretazione di cui le CT si avvalgono vediamo, oltre alle fonti del Diritto Internazionale, le linee guida fornite dalle organizzazioni internazionali come l'EASO (European Asylum Support Office), l'UNHCR (United Nation High Commette for Refugees) e altri organismi dell'Unione Europea. Alle commissioni spetta deliberare l'attribuzione di una forma di protezione internazionale o di eventuale diniego.

La procedura di *Referral* è il principale strumento tecnico a disposizione degli enti istituzionali e delle organizzazioni di tutela per gestire i casi di protezione, tale sistema deve essere ben coordinato e tempestivo. Consiste principalmente nello scambio reciproco di informazioni tra la Commissione che, in base alle linee guida citate ed in presenza degli indicatori di tratta esposti, invia una segnalazione agli enti di tutela preposti. Gli Enti anti-tratta, ricevuta la segnalazione, collaborano alla stesura di una relazione e procedono all'apertura della tutela formale, inviando un report alla Commissione Territoriale ed attivando eventualmente la chiusura del meccanismo di referral attraverso la presa in carico della vittima. La convenzione tra la Commissione Territoriale e gli enti anti-tratta consente di segnalare casi che rispondano ai requisiti delle linee guida e garantire l'attivazione del servizio di presa in carico. Come si approfondirà nel paragrafo successivo, il lavoro di collaborazione e scambio reciproco di informazione relative ai casi trattati ed emersi nell'ambito del sistema di tutela complessivo, è un aspetto cruciale del processo di emersione entro i flussi di

richiedenti asilo: i meccanismi di referral, la qualificazione dei membri delle Commissioni Territoriali, la collaborazione ed il lavoro *multiagency* garantito dagli enti di riferimento e il prezioso ruolo dei progetti territoriali sono determinanti ai fini dell'identificazione, emersione e presa in carico dei casi di tratta.

3.2 Asilo e tratta: sistema di *referral* e strategie per l'emersione

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la disamina dei punti di contatto normativi prima ed operativi poi, tra il sistema tratta e quello dell'accesso alle misure di protezione internazionale, sono fondamentali per un'analisi del fenomeno dell'emersione di potenziali vittime di tratta. Definite le dimensioni e la trama del fenomeno della tratta si focalizzerà l'attenzione sugli indicatori di tratta individuati nell'analisi dei casi sottoposti alle Commissioni e sulle strategie maturate alla luce di una lunga esperienza che ha formato ed informato i sistemi di tutela e nello specifico gli enti impegnati nel delicato processo di identificazione, emersione ed integrazione delle donne intrappolate nelle reti di sfruttamento sessuale.

Identificare una vittima di tratta è senza dubbio un'operazione complessa e che coinvolge numerosi attori istituzionali e riferibili al terzo settore: le operazioni di primo contatto possono essere svolte da qualsiasi soggetto operante nel settore di riferimento e in luoghi che possono variare di volta in volta: magistrati, Polizia Locale, Polizia di Stato e altri corpi appartenenti alle forze dell'ordine; ispettori del lavoro, Prefetture, sindacati, operatori dei centri di accoglienza, Commissioni Territoriali, mediatori linguistici e avvocati. I luoghi di transito di migranti giunti entro i flussi misti sono il luogo cruciale per un primissimo contatto e per svolgere le fondamentali azioni di informazione e rilevazione di eventuali casi di sfruttamento: questo lavoro presuppone una formazione specifica sul tema ed una sensibilità che va esercitata a più livelli e da più soggetti con l'obiettivo di rilevare ogni possibile indicatore a qualsiasi stadio del processo di potenziale sfruttamento. Gli elementi riconoscibili della tratta possono essere rilevati in più occasioni: si va dai controlli di Polizia, anche in ambiti non riferibili al traffico di esseri umani, ai contatti presso Consolati o altri uffici pubblici come Questure e Prefetture. Talvolta lo sfruttamento può essere rilevato dalle unità di strada o direttamente nei luoghi di esercizio dell'attività di prostituzione o di altra forma di sfruttamento. Il

manuale operativo pubblicato a cura del progetto NO-TRATTA nel 2015 sottolinea come il delicato processo di identificazione sia complesso e spesso occultato dalla reticenza della vittima stessa, che può essere condizionata da numerosi fattori, ma anche dalla scarsa sensibilità o preparazione degli operatori: “la vittima di tratta raramente si manifesta come tale e, spesso, ci si limita a classificarla e, quindi, ad etichettarla come un lavoratore, un migrante irregolare, una prostituta o altro, con il rischio di aumentare sempre di più l’invisibilità della persona e l’impunità dei suoi trafficanti”¹³⁸. Nello specifico delle procedure per l’accesso alle misure di protezione internazionale ed umanitaria si noti come il processo di identificazione preliminare può essere svolto a cura degli operatori dei centri di prima e seconda accoglienza, che si rivolgono agli enti abilitati, ma anche direttamente dai membri della CT, che avviano così la procedura di referral. Nel primo caso il contatto con gli operatori dell’accoglienza è determinante ai fini dell’identificazione preliminare e la preparazione del personale è cruciale per garantire la rilevazione degli indicatori di tratta; in questi casi è possibile identificare le potenziali vittime a partire dai colloqui normalmente svolti nell’ambito delle procedure di accoglienza e presa in carico di richiedenti asilo e successivamente, nei casi di sussistenza di uno o più indicatori di tratta, ci si rivolge agli enti abilitati, che possono garantire un’intervento a più livelli. In questi casi, in base alla sensibilità ed alla preparazione degli operatori, è possibile fare in modo che la potenziale vittima giunga all’audizione presso la CT con un grado più o meno alto di consapevolezza, rendendo palesi gli elementi di tratta che le garantiranno l’accesso alle misure di protezione. Tuttavia, come vedremo, l’identificazione preliminare in questo stadio è fortemente condizionata dalla qualità, che può variare sensibilmente, delle misure di accoglienza attuate dall’ente che specificamente gestisce il centro interessato e dalla difficoltà da parte delle ragazze di esternare la condizione di disagio dovuta ad un potenziale status di vittima di tratta. Le misure sperimentali intraprese per ovviare anche solo parzialmente a questo problema saranno oggetto di

¹³⁸ AA.VV, Manuale Operativo - richiedenti/titolari di protezione internazionale e vittime di tratta, NO-TRATTA, 2015

trattazione nel successivo paragrafo. Nel secondo caso è invece possibile che gli indicatori di tratta siano rilevati direttamente dai membri della CT, che avvieranno la procedura di referral con gli enti iscritti nel registro apposito. Prima di addentrarsi nell'analisi dei meccanismi brevemente descritti, meritano una trattazione specifica gli indicatori di tratta forniti negli allegati al PNA e classificati in base alle numerose esperienze di ricerca e di rilevazione dei dati forniti dagli operatori del settore. Sebbene si tratti di indicatori abbastanza specifici va tenuto conto che questi possono essere più o meno occulti e non costituiscono un elenco univoco: possono cioè presentarsi in forma isolata o in concomitanza e con livelli di intensità e riconoscibilità molto variabili; non possono essere considerati immutabili e sono necessari aggiornamenti continui dettati dalle repentine trasformazioni del fenomeno e dalle strategie di adattamento ed elusione delle misure di contrasto attuate dai trafficanti e dalle reti criminali che gestiscono il traffico e lo sfruttamento in loco. Le "Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale"¹³⁹ dedicate all'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo sono un documento di riferimento per lo studio e l'analisi delle procedure di emersione entro i flussi misti: esse forniscono le principali indicazioni di carattere qualitativo che devono necessariamente informare i processi di emersione ed indicano una serie di strategie allo scopo di rendere più efficiente il meccanismo generale e la preparazione specifica degli operatori.

Gli indicatori preliminari di massima individuati dal manuale sono i seguenti:

- Le rotte indicate durante il colloquio corrispondono a quelle maggiormente battute dalle organizzazioni dedite al *trafficking*
- Gli elementi riferiti in relazione al viaggio, al tragitto percorso, al tempo impiegato e ai mezzi di trasporto utilizzati sono spesso confuse e lacunose
- L'intervistata riferisce di non aver sostenuto alcun costo per il viaggio

¹³⁹ AA.VV., Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale - identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", Ministro dell'Interno e UNHCR, 2017.

- Non vengono forniti dettagli chiari sul luogo di sbarco e sugli spostamenti immediatamente successivi allo sbarco in Italia
- Presenza di un marito o fidanzato, spesso fittizio o il cui legame risulta poco chiaro
- Status di senza fissa dimora o ospitalità presso conoscenti o amiche o anche in zone note per la presenza di attività di prostituzione e altre forme di sfruttamento
- Assenza di passaporto anche in presenza di notizie relative al viaggio verso l'Italia effettuato in aereo (tali informazioni possono emergere dal modello C3 o in colloqui generali)
- Presenza sul territorio nazionale per periodo medio-lungo anche in assenza di regolari documenti
- Presenza di segnalazioni di Polizia a carico della richiedente che fanno presumere attività di prostituzione
- Età palesemente inferiore ai 18 anni ma riferita maggiore età
- Segnalazione di comportamenti anomali da parte del centro di accoglienza ove la richiedente è ospitata, quali frequenti uscite notturne, segnali di attività di controllo o minacce subite da terzi o palese situazione di sfruttamento
- Paura, preoccupazione, ansia o smarrimento durante il colloquio
- Mancanza di informazioni sui mezzi di sostentamento anche in assenza di fonti di reddito
- Omissioni e/o incongruenze nel racconto

Talvolta gli indicatori elencati sopra possono essere rilevati sia per quanto riguarda le vittime di tratta che i migranti oggetto di *smuggling* e quindi non forniscono un quadro ancora ben definito degli elementi salienti che inducono a ravvisare l'elemento della tratta. Le vittime di tratta spesso contraggono un grosso debito e sono sottoposte ad un serrato controllo da parte dei propri sfruttatori, dunque gli elementi sensibili che potrebbero condurre alla presenza di sfruttamento sono talvolta occultati e dissimulati dal vittime stesse, occorre quindi un lavoro di osservazione e ascolto che può essere

talvolta molto difficile a causa della diffidenza e del timore: in questo senso è essenziale la presenza di un mediatore linguistico con specifiche competenze culturali e con la giusta capacità di avvicinarsi e relazionarsi alla potenziale vittima. Gli indicatori specifici di tratta sono invece forniti a partire dalle esperienze di emersione realizzate entro i progetti di protezione sociale e sulla base delle indicazioni fornite da OIM nel “Rapporto sulle vittime di tratta nell’ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare”¹⁴⁰ (che opera dal 2014 presso i punti di sbarco in Puglia, Calabria e Sicilia con un presidio fisso di mediatori e operatori specializzati) e sono riconducibili ai casi di donne vittime di tratta provenienti dalla Nigeria:

- “Giovane donna proveniente dalla Nigeria, in particolare Edo State o Lagos
- Età molto giovane, talvolta minorenni (tra i 15 e i 24 anni), sebbene la richiedente dichiara di essere maggiorenne
- Basso livello di istruzione e condizioni economiche fortemente disagiate
- Dichiarazioni di provenienza da una famiglia numerosa, di cui lei è la prima figlia oppure di essere orfana
- Racconto di matrimonio forzato con uomo spesso molto più vecchio della richiedente
- Generalità diverse rispetto a quelle indicate nel c3
- Storia poco chiara e/o credibile rispetto ad alcuni elementi quali:
 - Dichiarazioni poco precise rispetto alle tappe del viaggio
 - Il passaggio da persona a persona alla quale è stata affidata durante il viaggio (la richiedente riferisce di persone che compaiono e scompaiono lungo il viaggio alle quali viene affidata senza pagare niente)
 - La liberazione da una situazione di sfruttamento sessuale nelle *connection houses* in Libia grazie a qualche “benefattore”
 - Il viaggio attraverso il mare fino all’Italia senza pagare niente
- Racconto di fatti che, in modo frammentato, costituiscono elementi della tratta degli esseri umani (le modalità del reclutamento, le violenze subite, la vendita) ma che spesso sono parziali

¹⁴⁰ O.I.M., Rapporto sulle vittime di tratta nell’ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014 - ottobre 2015. Fonte web: <http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitratta.pdf>

- Segnali di controllo. Talvolta la richiedente riceve telefonate nel corso del colloquio, o immediatamente fuori. Talvolta è attesa da qualcuno fuori dal colloquio¹⁴¹.

Ulteriori indicatori sono forniti nell'allegato 2 al PNA, ove si specifica che:

“Le persone che sono state trafficate a scopo sessuale possono:

- essere di qualsiasi età anche se può variare secondo il luogo e il mercato
- passare da un bordello ad un altro o lavorare in varie sedi
- essere scortati ogni qualvolta si recano e ritornano dal lavoro e per altre attività esterne
- avere tatuaggi e segni che indicano “proprietà” dei loro sfruttatori
- lavorare tante ore o avere pochi se non nessun giorno di riposo
- dormire dove lavorano
- vivere o spostarsi in gruppo, spesso con altre donne che non parlano la stessa lingua
- avere pochi indumenti
- avere abiti che sono per lo più il genere indossato per fare il lavoro sessuale
- conoscere e dire solo parole legate al sesso nella lingua locale o nella lingua del gruppo di clienti
- non avere contanti propri
- essere incapaci di mostrare un documento di identità.

Alcune situazioni potrebbero indicare che le persone sono state trafficate a scopo di sfruttamento sessuale:

- c'è l'evidenza che la presunta vittima ha avuto rapporti sessuali non protetti o violenti
- c'è l'evidenza che la presunta vittima non può rifiutare rapporti sessuali non protetti o violenti
- c'è l'evidenza che una persona è stata comprata e venduta
- c'è l'evidenza che gruppi di donne sono sotto il controllo di altri

¹⁴¹ AA.VV., Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale - identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral”, Ministro dell'Interno e UNHCR, 2017.

- è riportato che i lavoratori del sesso forniscono servizi ad una clientela di una particolare etnia o nazionalità
- è riportato dai clienti che i lavoratori del sesso non sorridono.¹⁴²

Le stesse Linee Guida forniscono poi una serie di dettagli di cautela da adottare ad esempio in situazioni che appaiono corrispondere ad episodi di tratta ma che possono celare intenti strumentali o manipolativi da parte di richiedenti che, pur narrando una vicenda verosimile, cercano di nascondere il proprio coinvolgimento nell'esercizio dello sfruttamento sessuale ed il coinvolgimento nelle organizzazioni dedite alla tratta: ciò può essere funzionale ad introdursi nelle strutture di accoglienza per donne e agganciare o controllare, ove non esercitare direttamente l'attività di sfruttamento, le altre ospiti. In questo senso può verificarsi che l'età superiore ai 24-26 anni ed alcuni altri elementi indiziari costituiscano un chiaro segnale di coinvolgimento di queste donne nel sistema di adescamento e assoggettamento ai fini dello sfruttamento della prostituzione: "è dunque necessario che si valuti con particolare attenzione la credibilità delle dichiarazioni rese e che ci sia avvalga della specifica expertise degli enti anti-tratta, anche per poter distinguere con dovuta cognizione le vittime da coloro che si fingono tali per contenere il rischio di far entrare in un circuito di protezione in case protette persone che invece possono essere sfruttatrici"¹⁴³.

Il meccanismo di *referral* è uno dei principali strumenti di qualificazione della rete anti-tratta, esso definisce in maniera chiara le procedure operative standard (P.O.S.) e la divisione di competenze in capo agli enti istituzionali (le CT in primis) e agli altri enti pubblici e privati coinvolti nel processo di identificazione delle potenziali vittime di tratta: esso garantisce alle vittime l'effettivo esercizio dei diritti sanciti dalle norme e l'accesso alle misure di

¹⁴² Allegato 2 al PNA - linee guida per la rapida identificazione delle vittime di tratta - Pari Opportunità. Fonte web: <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2874/allegato-2-linee-guida-rapida-identificazione.pdf>

¹⁴³ Op. Cit.

opportuna informazione, funzionali all'emersione dei casi di sfruttamento. Nel caso specifico di donne richiedenti asilo la procedura di *referral* garantisce che le segnalazioni agli enti anti-tratta giungano in maniera tempestiva e che, nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, sia sempre data alla potenziale vittima la possibilità di affrancarsi dalla condizione di sfruttamento e ricevere assistenza entro i progetti ex art 18 che garantiranno l'erogazione di servizi di accoglienza, tutela, assistenza e integrazione previsti dal programma unico. Il meccanismo è organizzato in modo da garantire un veloce ed efficace passaggio di informazioni nell'ambito del processo di identificazione preliminare e della successiva identificazione formale: di fatto la CT, una volta ravvisati, nell'ambito del colloquio con le richiedenti, gli indicatori di tratta, sospende il procedimento di esame della domanda ed inoltra una segnalazione all'ente anti-tratta, che prenderà in esame il caso e restituirà alla CT una relazione dettagliata sul caso segnalato. Come vedremo, i possibili esiti del procedimento sono differenti e variano in base alla sussistenza o meno di una condizione di assoggettamento ancora in essere al momento dell'emersione e in relazione al livello di collaborazione e/o consapevolezza della vittima. Gli indicatori di tratta possono essere ravvisati dalle CT non solo durante lo svolgimento dell'audizione ma anche in virtù della valutazione preliminare che viene effettuata sul fascicolo personale della richiedente: "il procedimento volto alla valutazione di una domanda di protezione internazionale a presunte vittime di tratta può avere uno svolgimento diverso caso per caso a seconda della situazione personale della richiedente e, nel caso in cui in effetti abbia vissuto una vicenda di tratta, della sua disponibilità a riferire compiutamente i fatti di cui è stata vittima"¹⁴⁴. L'analisi preliminare del fascicolo personale è infatti considerato un momento cruciale del processo di identificazione, soprattutto qualora il caso in esame sia stato già preso in carico dai servizi sociali o dalle strutture di accoglienza che hanno iniziato un lavoro di valutazione e/o di osservazione relativamente

¹⁴⁴ AA.VV., Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale - identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", Ministro dell'Interno e UNHCR, 2017.

a potenziali indicatori di tratta: è infatti possibile desumere già alcune informazioni a partire dalle memorie allegate eventualmente al modello C3 o sulla base della documentazione presentata dalla richiedente a supporto dell'audizione personale presso la CT. La preparazione del colloquio da parte della CT è cruciale per garantire un corretto svolgimento del processo e vanno curati i differenti aspetti formali e sostanziali del procedimento: nel caso siano già ravvisati alcuni elementi (C3 o altra segnalazione) la CT può ad esempio adottare una serie di misure preliminari, come quella di prevedere l'esame prioritario del fascicolo o dotarsi di mediatori adeguatamente formati per il tipo di colloquio, può ulteriormente acquisire informazioni approfondite sul paese di origine e infine adottare misure organizzative che garantiscano lo svolgimento, ad esempio, di un minor numero di colloqui per la giornata. Le Linee Guida fornite alle CT indicano il corretto procedimento da svolgere, che può essere così schematizzato:

- “ Preparare l'intervista in modo adeguato, assumendo le informazioni necessarie dal fascicolo, verificando la situazione del richiedente e preparando l'ambiente nel quale svolgere il colloquio;
- Svolgere l'intervista con particolare attenzione agli aspetti della confidenzialità e della garanzia di riservatezza rispetto alle dichiarazioni che saranno rese nel corso dell'intervista
- Informare la persona dei suoi diritti e della possibilità di incontrare personale di un ente specializzato nell'assistenza alle vittime di tratta e chiedergli il consenso ad effettuare il colloquio
- Effettuare la segnalazione all'ente anti-tratta e sospendere il procedimento avviato presso la Commissione Territoriale al fine di consentire un numero congruo di colloquio tra la richiedente e l'ente anti-tratta affinché si instauri quel necessario livello di fiducia per favorire l'emersione della vicenda di tratta e l'eventuale messa in atto delle misure di tutela necessarie
- Acquisire la relazione dell'ente anti-tratta

- Proseguire l'istruttoria e assumere la decisione"¹⁴⁵

Lo svolgimento dell'audizione di una potenziale vittima di tratta necessita poi di una serie di misure precauzionali che ne garantiscano il corretto svolgimento, infatti vanno accuratamente gestiti una serie di aspetti legati al setting del colloquio ed al comportamento del personale incaricato allo svolgimento: in primis occorre creare un'ambiente confortevole che metta la richiedente in una condizione di relativa tranquillità, che le consenta di esporre i fatti e raccontare la propria storia in maniera chiara e senza interferenze esterne. Il luogo in cui si svolge il colloquio deve essere isolato e protetto da eventuali figure terze che potrebbero aver accompagnato la vittima o interferire, anche indirettamente, nella procedura di raccolta delle informazioni: a questo proposito le Linee Guida raccomandano ad esempio di predisporre un'uscita secondaria che consenta alla richiedente di lasciare la sede della CT in pieno anonimato e di sottrarsi eventualmente a figure terze che potrebbero controllarne i movimenti o addirittura minacciare ritorsioni e mettere in atto comportamenti violenti. In pari modo vanno osservati i comportamenti e gli atteggiamenti della richiedente, che potrebbe mostrare timore, reticenze o incertezze nell'esposizione degli elementi del racconto. Vanno tenuti sempre in considerazione poi eventuali elementi di vulnerabilità o di disagio psicologico collegati alla condizione di assoggettamento in cui potrebbe trovarsi la richiedente: tali elementi potrebbero emergere nel corso del colloquio o essere stati preventivamente segnalati dall'ente anti-tratta, dal centro di accoglienza o da eventuali assistenti sociali che hanno trattato il caso e accompagnato la richiedente nel processo di inoltro della domanda di protezione internazionale. Un elemento di ulteriore complessità è poi costituito dalla necessità di offrire alle richiedenti informazioni chiare ed evitare ad esempio qualsiasi nesso o sovrapposizione tra gli elementi utili ad una valutazioni ai fini della sola protezione internazionale e quelli che potrebbero invece emergere in relazione alla condizione di vittima di tratta: i due processi

¹⁴⁵ Op.Cit.

sono infatti connessi in termini di rilevazione degli elementi del racconto, in quanto potrebbero coesistere o essere parzialmente sovrapposti in esso, ma vanno analizzati separatamente e con la dovuta chiarezza, anche in riferimento alla possibilità che la vittima risulta spesso reticente e timorosa nell'espore gli elementi del racconto. D'altra parte si è già rilevato come il rifiuto di sporgere formale denuncia o di collaborare con le autorità giudiziarie non costituisca una discriminante per l'accesso alle misure di protezione sociale e non infici di contro il percorso di accesso alla protezione internazionale, garantita a prescindere dalla sussistenza o meno di elementi di tratta. La valutazione di eventuali rischi connessi alla presentazione della richiedente presso una CT è parte integrante delle procedure fissate e vanno osservate alcune precauzioni per evitare di riprodurre un trauma e accentuare eventuali disagi psicologici più o meno latenti: per questo motivo si osservano alcune misure che possono essere così schematizzate:

- Garantire che l'interprete impiegato per l'audizione sia opportunamente formato; estraneo alla richiedente, in quanto potrebbe essere rischioso e controproducente; che sia dello stesso sesso della richiedente ed effettivamente estranee alle vicende narrate ed alle persone che potrebbero essere menzionate nel racconto

REQUISITI MINIMI DI SELEZIONE DEGLI INTERPRETI E DEI MEDIATORI CULTURALI	
N.	Voce
1	Non devono già conoscere la presunta persona trafficata (stesso luogo d'origine)
2	Non devono provenire dallo stesso villaggio/città
3	Non devono appartenere alla stessa comunità religiosa/movimento
4	Non devono provenire dallo stesso villaggio/città dove la presunta persona trafficata è stata soggetta a sfruttamento

5	Non devono provenire da un gruppo etnico in conflitto
6	Non devono conoscere i perpetratori del reato e/o qualsiasi persona connessa all'ambito della tratta e dello sfruttamento

- Tenere conto che la richiedente potrebbe avere un grado di consapevolezza molto variabile della propria condizione di sfruttamento: potrebbe non aver compreso i termini dell'accordo con gli sfruttatori; potrebbe non aver compreso l'effettiva entità del debito contratto;
- Prestare attenzione nel modo di porre le domande: la richiedente potrebbe avere serie difficoltà nel ricostruire con chiarezza gli eventi traumatici del proprio vissuto; potrebbe andare incontro ad una riacutizzazione dello stato post-traumatico in seguito all'esposizione dei fatti o in relazione alle domande poste dai membri della CT; in particolare le donne vittime di tratta possono aver subito violenze psicologiche e fisiche gravi, dunque occorre prestare attenzione alle domande poste ed evitare riferimenti espliciti o di addentrarsi nel merito delle eventuali violenze subite.

Tabella estratta dall'allegato n.1 alle Linee Guida per le Commissioni Territoriali

CRITERI DI VALUTAZIONE PREVENTIVE DEL RISCHIO	
N.	Voce
1	Sintomi inerenti la salute fisica (emicranie, affaticamento, vertigini, mal di schiena, dolori di stomaco o dolori addominali, dermatiti, disturbi visivi, raffreddori, problemi respiratori, mal di denti ...)
2	Sintomi inerenti la salute mentale (problemi di memoria, pianto frequente, stato d'ansia, rabbia, disturbo da stress, ostilità, aggressività, sintomi da sindrome da stress post-trauma ...)
3	Lesioni passate o presenti (autolesionismo, pensieri suicidi o tentativi di suicidio ...)
4	Condizioni invalidanti o ad alto rischio (patologie cardiache, epilessia, asma)
5	Malattie infettive (TBC ...), incluse infezioni sessualmente trasmissibili
6	Dipendenze (alcol, droga, gioco d'azzardo ...)
7	Dipendenze (alcol, droga, gioco d'azzardo ...)

- Essere pronti ad attivare una procedura di emergenza per sottrarre la richiedente ad un rischio immediato o successivo all'audizione.

La CT, una volta accertata la sussistenza di elementi riferibili alla tratta, attiva il meccanismo di referral e, dopo aver raccolto il consenso scritto della richiedente, sospende la procedura per permettere alla vittima di svolgere un adeguato numero di colloqui con l'ente anti-tratta al quale viene contestualmente inviata la segnalazione (nel caso non dovesse essere attivo alcun progetto nella Regione in cui ha sede la CT, si fa riferimento al numero verde, che provvede ad indicare la sede più vicina o più adatta alla trattazione del caso). In questa fase è assolutamente indispensabile che la richiedente sia informata dei reati che commette chi sfrutta la prostituzione e riduce in schiavitù o limita con condotte criminose la libertà di altri individui: ciò proprio perché spesso può verificarsi che la richiedente non disponga delle informazioni necessarie a comprendere la propria posizione e le effettive alternative offerte dai programmi di protezione. Il processo di informazione della vittima è un passaggio fondamentale per il meccanismo di emersione e per la riuscita dell'iter di identificazione: le norme europee, in particolare la direttiva 36/2011 (par.5, art. 11), prevedono infatti che le misure di protezione vanno fornite esclusivamente a fronte di un'opportuna attività informativa e dietro prestazione dell'esplicito consenso dell'interessata. Le informazioni vengono fornite in una lingua comprensibile alla richiedente e il materiale informativo consegnato deve essere tradotto in una lingua nota.

Successivamente a questa fase, dopo aver acquisito il consenso della persona, la CT provvede a sospendere la procedura di esame della domanda, in virtù del dispositivo normativo che concede il cosiddetto "periodo di riflessione" alla vittima, talvolta anche nel caso in cui la richiedente non abbia acconsentito ad incontrare l'ente anti-tratta. Questa fattispecie è contemplata nella normativa di riferimento europea (dir. 2011/36/UE) e trova la sua ratio nella considerazione che da un lato non è indispensabile che la vittima prenda parte ad un'eventuale procedimento giudiziario nei confronti degli sfruttatori

per godere delle misure di protezione e dall'altro, che essa necessiti di un tempo congruo per affrancarsi anche psicologicamente dai propri sfruttatori, acquisendo maggiore consapevolezza della propria condizione e delle reali alternative offerte dai programmi di protezione sociale. Le indicazioni fornite alle CT in merito all'inoltro della segnalazione all'ente anti-tratta, così come stabilito dalle POS (Procedure Operative Standard), tengono conto della riservatezza delle informazioni e sono volte a tutelare la vittima da qualsiasi rischio di divulgazione delle informazioni personali fornite. I protocolli prevedono infatti che la segnalazione si limiti a contenere l'anagrafica della richiedente, il suo contatto telefonico, il domicilio e le tempistiche di risposta richieste all'ente che valuterà il caso: ciò permette da un lato di salvaguardare la riservatezza del colloquio svolto presso la CT e dall'altro contribuisce a non influenzare il successivo percorso di identificazione formale che sarà svolto dagli operatori dell'ente anti-tratta che ha ricevuto la segnalazione.

Tabella estratta dall'allegato n.1 alle Linee Guida per le Commissioni Territoriali

INFORMAZIONI DA RACCOGLIERE ATTRAVERSO I COLLOQUI DI IDENTIFICAZIONE FORMALE		
	VOCI	INDICATORI
Dati personali	Nome	o Nome già registrato dall'autorità che svolge il colloquio e/o dalla polizia o Persona già identificata come vittima di tratta (es. presunta persona ri-trafficata)
	Sesso	o Appartenenza a un gruppo di genere, oggetto di discriminazione nel paese di origine e/ o nel paese di donna, transessuale)
	Età	o Minore (separato o non accompagnato)
	Nazionalità	o Proveniente da un luogo/paese noto per precedenti casi di tratta o Proveniente da un luogo/paese povero, in stato di emergenza e/o in situazione di post conflitto o Appartenente a una minoranza discriminata (anche se non formalmente riconosciuta come tale)

Status giuridico	<ul style="list-style-type: none"> o Migrante senza documenti o Richiedente asilo o Rifugiato o Destinatario di intimidazioni a lasciare il territorio
------------------	---

	Stato civile	<ul style="list-style-type: none"> o Responsabilità per il mantenimento del partner/della famiglia/della famiglia estesa o Background familiare problematico
	Figli	o Responsabilità per il mantenimento dei figli
	Istruzione	o Istruzione di basso livello o assente
	Condizione socio-economica	<ul style="list-style-type: none"> o Disoccupato o Reddito basso o inadeguato o Beneficiario di un'assistenza previdenziale carente o nulla
	Conoscenza della lingua/cultura del paese di destinazione (per vittime straniere)	o Conoscenza limitata o nulla della lingua e/o della cultura del paese
	Altro	<ul style="list-style-type: none"> o Invalido, orfano, senza casa o Appartenente a una minoranza religiosa
Fase di reclutamento	Luogo/paese di reclutamento	o Luogo/paese conosciuto per precedenti casi di tratta
	Reclutatore/i (es. parente, conoscente, amico, ragazzo, agenzia di lavoro, agenzia di viaggio, estraneo, altro)	<ul style="list-style-type: none"> o Nome già registrato dall'autorità che svolge il colloquio e/o dalla polizia o Persona/società accusata e/o condannata in quanto reclutatore/trafficante/sfruttatore e/o complice in casi di tratta
	Rapporto con il/i reclutatore/i	o Specificare
	Metodi utilizzati (lavoro, istruzione, matrimonio, offerta di viaggio)	<ul style="list-style-type: none"> o Informazioni false sull'obiettivo del reclutamento o Informazioni false sul viaggio e sulle condizioni di vita e di lavoro o Informazioni false sulle leggi inerenti l'immigrazione e sui documenti o Informazioni false su episodi di migrazione di successo o Tecnica dell'"innamoramento" o Rapimento
Fase di trasporto	Documenti utilizzati	<ul style="list-style-type: none"> o Documenti falsi o contraffatti o Nessun documento o Documenti regolari
	Persone coinvolte	<ul style="list-style-type: none"> o Trafficanti noti o Persone precedentemente trafficate o Parenti
	Percorsi (es. paesi, luoghi attraversati)	o Raggiro sul percorso di viaggio

	Mezzi utilizzati (es. macchina, bus, treno, aereo, nave, a piedi, altro)	<ul style="list-style-type: none"> o Raggio sui mezzi e sulle condizioni di trasporto o Spese di viaggio pagate da altri
	Metodi di controllo	<ul style="list-style-type: none"> o Restrizione dei movimenti o Abuso psicologico o Abuso fisico o Abuso sessuale o Uso di droghe o Minacce all'individuo e/o ad amici e familiari Confisca dei documenti (carta d'identità, passaporto, visto, tessera di sicurezza sociale, altro)
Fase di sfruttamento	Tipo di sfruttamento (es. sessuale, lavoro forzato, richiesta di elemosina per terzi, attività criminali di basso livello, matrimonio forzato, rimozione degli organi, adozione forzata, altro)	
	Settore di sfruttamento (es. prostituzione in strada/al chiuso, lavoro domestico, assistenza all'infanzia, assistenza agli anziani, agricoltura, edilizia, lavoro in fabbrica, lavoro nella ristorazione, vendita ambulante, altro)	
	Durata dello sfruttamento	
	Età all'inizio dello sfruttamento	
	Luoghi/paesi dello sfruttamento	<ul style="list-style-type: none"> o Luogo/paese conosciuto per precedenti casi di tratta

	Condizioni di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> o Nessun lavoro o falso contratto di lavoro o Contratto in una lingua non conosciuta o Nessun salario o lavoro sottopagato o Trattenimento del salario o Orario lavorativo troppo lungo e/o nessun giorno libero o Condizioni di lavoro pericolose e/o insalubri o Nessuna protezione sociale o Incarichi forzati o Obbligo di guadagno minimo giornaliero o Sorveglianza o Obbligo di menzogna verso le autorità competenti o Nascosto dagli altri lavoratori o Continuo cambiamento delle condizioni e/o dei luoghi di lavoro o Trovato in strutture dove sono stati già rilevati casi di sfruttamento e tratta o Altro
	Condizioni di vita	<ul style="list-style-type: none"> o Bassi standard di alloggio o Vita e lavoro nello stesso luogo o Continuo cambiamento dei luoghi di residenza (nel paese, attraverso i vari paesi) o Eccessiva spesa di affitto o Vita condivisa con molte persone in uno spazio limitato o Obbligo di pagare cifre esorbitanti per cibo e bollette o Obbligo di pagare multe per violazione delle regole imposte o Accesso limitato o assente all'assistenza medica o Sorveglianza o Confinamento o Isolamento
	Mezzi di controllo	<ul style="list-style-type: none"> o Limitazione o assenza di comunicazione con gli altri o Restrizione dei movimenti o Isolamento o Abuso psicologico o Abuso fisico o Abuso sessuale o Tortura o Abuso (forzato) di droga o alcool o Dipendenza psicologica ed emotiva o Ricatto o Minacce verso la vittima e/o amici e familiari o Servitù per debiti o Abuso di credenze culturali e/o religiose (es. vudù o altri riti animisti) o Minacce di consegna alla polizia o Confisca dei documenti (carta d'identità, passaporto, visto, tessera di sicurezza sociale, altro)

Altri dati collaterali e materiali	o Documenti di viaggio (biglietti, carte di imbarco, visti, ecc.) o Copia dei contratti di lavoro falsi
	o Copia degli annunci di reclutamento
	o Eventuali lettere o messaggi e-mail dei reclutatori
	o Eventuali numeri di telefono di trafficanti e/o sfruttatori o Indirizzi delle eventuali sistemazioni
	o Indirizzi dei luoghi di sfruttamento
	o Rapporti della polizia
	o Rapporti dei servizi immigrazione
	o Perizie mediche emesse durante il periodo di tratta
	o Rapporto di analisi preliminare
	o Documenti riguardanti eventuali trasferimenti di denaro/mancanza di denaro/quantità eccessive di denaro
o Altro	

Nella tabella riportata sopra¹⁴⁶ vediamo come la raccolta delle informazioni da parte dei membri della CT debba seguire una traccia precisa ed essere il più possibile ricca di dettagli relativi alla condizione personale della richiedente, non mancando di riportare elementi relativi alla storia di migrazione, alle persone di contatto ed alla situazione in Italia; ulteriori elementi sono poi acquisiti in relazione all'agente di sfruttamento, alle modalità di coercizione ed all'acquisizione di elementi probatori che saranno utili in una successiva ed eventuale azione giudiziaria.

Il successivo contatto della richiedente con l'ente anti-tratta che ha ricevuto la segnalazione è un'ulteriore fase cruciale del meccanismo di emersione: i colloqui che saranno svolti, sempre che la richiedente abbia fornito il proprio consenso, saranno determinanti per garantire una presa di coscienza della donna e la presa in carico entro un progetto di protezione sociale.

I colloqui sono finalizzati, in questa fase, alla produzione di una relazione da inviare alla CT entro il termine indicato nella segnalazione, e dovrebbero garantire una corretta valutazione del caso, permettendo di completare il processo di identificazione formale che porterà eventualmente all'inserimento in un programma di protezione sociale. Talvolta il primo colloquio con l'ente

¹⁴⁶ Allegato 1 al PNA - Meccanismo Nazionale di Referral - Pari Opportunità. Fonte web: <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2875/allegato-1-meccanismo-nazionale-referral.pdf>

anti-tratta può svolgersi presso i locali della CT, per favorire un contatto preliminare in un *setting* istituzionale e facilitare i successivi colloqui o nell'ipotesi che "il personale dell'ente anti-tratta non sia presente il giorno stesso dell'intervista, si procederà a riconvocare la persona richiedente. Nella convocazione consegnata al richiedente non dovrà farsi alcun cenno al colloquio con l'ente anti-tratta [...] e sarà poi il personale dell'ente, successivamente ad un primo incontro, a proporre alla persona di proseguire i colloqui"¹⁴⁷. Dopo un periodo di circa trenta giorni l'ente invia una relazione alla CT fornendo gli elementi utili alla prosecuzione dell'iter di riconoscimento della protezione internazionale, laddove il parere dell'ente che ha trattato il caso viene acquisito e utilizzato ai fini della valutazione. In questa fase di svolgimento dei colloqui con la richiedente occorre applicare tutte le tecniche disponibili e favorire l'emersione attraverso la necessaria acquisizione di consapevolezza da parte delle ragazze: nella ricerca No-Tratta, curata dall'associazione On the Road e in collaborazione con Anci e Cittalia, gli operatori intervistati riportano una serie di testimonianze e di riflessioni utili alla comprensione di questa complessa fase, nella misura in cui occorre "trasmettere alla potenziale vittima il valore dell'opportunità che gli viene offerta. Attraverso la fiducia che si instaura è possibile infatti sollecitare il beneficiario a raccontare la propria storia proponendogli in cambio di seguire quello che può essere il migliore percorso di tutela e assistenza. [...] tuttavia uno dei modi di negare il dolore che il trauma porta con se è negarlo, non riconoscerlo e preferire dei percorsi di protezione alternativi"¹⁴⁸. Una coordinatrice intervistata nell'ambito dell'indagine citata infatti riporta come talvolta le ragazze preferiscano non affrontare la questione tratta:

¹⁴⁷ AA.VV., Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale - identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", Ministro dell'Interno e UNHCR, 2017.

¹⁴⁸ Rapporto di Ricerca "Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA", Roma 30 giugno 2014.

“Le condizioni sono solo la pazienza e la tolleranza di chi le segue e il tempo (la fiducia che si crea), perché è l’unico elemento che può fare la differenza. Un altro elemento può essere, qualcuno la chiama minaccia io preferisco fargli capire che noi siamo una possibilità quindi se lei ne vuole approfittare ci deve raccontare la verità, perché all’interno di quella verità noi gli possiamo proporre qual è il percorso migliore. Però questo è un elemento molto difficile, perché, soprattutto nei miei casi, hanno l’escamotage di proseguire con la richiesta di asilo, preferiscono non ritornare in tutto quel sistema”¹⁴⁹.

Le difficoltà di gestione dei colloqui sono molteplici e dipendono dallo stadio di avanzamento del processo di emersione e dalla consapevolezza e volontà della ragazza: come abbiamo visto, il doppio binario aumenta i livelli di tutela, offrendo alle richiedenti vittime di tratta la possibilità di preferire una delle due forme di protezione, anche se tale opportunità può interferire con il processo di emersione dell’elemento tratta. Ancora la coordinatrice di cui sopra:

“E’ il principio della convenienza, bisogna offrire qualcosa, è su questo che bisogna lavorare; l’articolo 18 ha il grande pregio, tuttora vivo: “io non ti chiedo nulla ma ti do” [...] Ma è sempre la stessa cosa perché al lavoratore sfruttato non interessa il programma articolo 18 interesserebbe forse un’opportunità di lavoro, un’opportunità di integrazione che magari è diversa da quella offerta per altri, è su questo che bisogna lavorare non sull’ottica di modifiche dell’articolo 18, ma di integrazione, di aggiustamento in relazione ai singoli diversi ambiti. I casi di riconoscimento aumentano nel momento in cui funzionano le reti di intercettazione delle potenziali vittime, più potenziali vittime si riescono ad intercettare più emergono dal sommerso, ovviamente è importante che ci sia qualcosa da offrire: il permesso di soggiorno. E’ crollato il numero delle romene identificate dal 2009 in poi, da quando sono diventate comunitarie. Per loro deve valere il principio della convenienza, e per i lavoratori deve valere il principio della convenienza”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ intervista alla coordinatrice di un progetto anti-tratta (int. n. TP8) riportata in: Rapporto di Ricerca “Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA”, Roma 30 giugno 2014.

¹⁵⁰ Ibid. (n. TP9)

La struttura dei colloqui è complessa e può avere esiti e sviluppi diversi: per rimanere nell'ambito del meccanismo preso in esame, occorre definire quelli che sono gli elementi salienti della relazione che l'ente anti-tratta invia alla CT. Le Linee Guida fornite alle CT indicano una serie di elementi che sarà utile riportare: l'esito dei primi colloqui, le circostanze riferibili alle condizioni di vita della vittima e la natura effettiva dello sfruttamento, i timori di una fondata minaccia all'incolumità in caso di rientro nel paese di origine, lo sviluppo del caso. Gli esiti del primo colloquio e di quelli successivi sarà utile a fornire alla CT gli elementi necessari alla trattazione del caso e l'eventuale adesione della potenziale vittima oltre al suo grado di consapevolezza e di volontà di affrancamento dalla propria condizione: assume qui importanza la disponibilità della vittima a collaborare in un'eventuale azione penale. Le indicazioni relative all'agente di sfruttamento ed alle circostanze in cui il processo si realizza sono essenziali per trattare il caso ed acquisisce molta importanza il fatto che la vittima si sia aperta con gli operatori dell'ente anti-tratta ed abbia accettato di raccontare la propria storia, fornendo dettagli relativi alle modalità di sfruttamento: i luoghi in cui questo si svolge, gli agenti dello sfruttamento, la fase di reclutamento, il ruolo della madam, i suoi collegamenti e gli altri agenti che hanno preso parte al processo saranno tutti elementi cruciali nella valutazione e nella successiva presa in carico del caso. "E' possibile che le dichiarazioni relative ai fatti accaduti siano comunque parziali o che la persona non dichiari niente di diverso rispetto a quello che ha dichiarato in Commissione. Tuttavia l'esperienza e la formazione degli operatori dell'ente anti-tratta può consentire loro di individuare ulteriori indicatori di tratta tali per cui nella relazione sarà possibile dare atto che la persona è da ritenersi con alta probabilità una vittima di tratta"¹⁵¹. La relazione può riportare poi una serie di elementi sulla situazione personale della richiedente, che saranno utili a valutare il caso e prendere una decisione che sia effettivamente a garanzia e tutela della vittima: l'emergere ad esempio di

¹⁵¹ AA.VV., Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale - identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", Ministro dell'Interno e UNHCR, 2017.

elementi di vulnerabilità psicologica o di situazioni di pericolo cui la richiedente potrebbe essere esposta in caso di rientro nel paese di origine, eventuali problematiche di ordine sanitario e necessità di cure specifiche, traumi di natura fisica o psicologica, presenza di tatuaggi che possono rimandare ad episodi di violenza subiti dagli sfruttatori negli stati che la richiedente ha attraversato o ferite che testimoniano percosse o violenze gravi. Questi elementi vanno tenuti in considerazione soprattutto per valutare il caso e successivamente per garantire una corretta presa in carico, che sia il più possibile aderente alle necessità e problematiche espresse dalla potenziale vittima. La CT avrà poi la possibilità di valutare il caso anche a partire dalle misure che l'ente anti-tratta avrà adottato per trattare il caso: sarà utile sapere se la richiedente ha aderito al programma di protezione e se tale processo ha portato all'accoglienza entro un progetto legato al programma unico di emersione; se effettivamente siano emersi, al di là della formale adesione ai programmi, ulteriori elementi e se la richiedente abbia accettato di proseguire i colloqui; se il processo si è interrotto e per quali motivi, se imputabili cioè alla richiedente o ad eventuali altre difficoltà sperimentate dall'ente; se la persona ha aderito eventualmente ad un programma di rimpatrio volontario assistito.

Tabella estratta dalle Linee Guida per le Commissioni Territoriali - L'identificazione delle vittime di tratta - UNHCR

	GLI ELEMENTI DELLA RELAZIONE DELL'ENTE ANTI-TRAFFICANTI
	<p>I colloqui svolti</p> <p>Descrizione del numero dei colloqui effettuati e della situazione persona presunta vittima</p>
	<p>L'esperienza della tratta e l'attuale situazione di sfruttamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • La persona richiedente ha dichiarato di essere o essere stata vittima di tratta o tutt'oggi in una condizione di sfruttamento? • In alternativa non ha riferito nessuna vicenda di tratta ma sono emersi indicatori di tratta, tali da consentire all'ente di ritenere ragionevole che la persona richiedente sia o sia stata vittima di tratta (tra questi possono essere compresi anche comportamenti anomali, quali uscite sospette non giustificata libertà di movimento, segnalati all'ente dalla struttura di accoglienza)? • La persona richiedente presenta profili di particolare vulnerabilità con caratteristiche specifiche (ad esempio traumi, problemi di salute, stress, depressione) che potrebbero incidere sul rischio di essere vittima di tratta in futuro?
	<p>Segnalazione di esigenze particolari</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esigenze particolari del caso specifico, con riferimento alla attuale situazione della persona richiedente, ad esempio problematiche sanitarie, traumi vissuti o difficoltà personali • Questioni particolari emerse nel colloquio che possono assumere rilevanza nella decisione, quali in particolare preoccupazioni rispetto ad un eventuale ritorno nel paese di origine
	<p>Le misure messe in atto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alla persona richiedente è stata proposta l'adesione ad un programma di protezione, emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. n. 286/1998? Se sì ha accettato? • La persona richiedente ha intrapreso un percorso di integrazione sociale di qualche tipo? Ha avanzato richiesta di usufruire del rimpatrio volontario o comunque ha acconsentito alla proposta eventualmente formulata in merito?

I percorsi multiformi riferibili alla tratta e all'emersione di potenziali vittime entro i percorsi di accesso alla protezione internazionale non sono certo esauribili entro una descrizione del meccanismo di referral e di fatto l'emersione può avvenire in diversi stadi del percorso migratorio: talvolta nei luoghi di sbarco può avvenire un primo contatto con gli operatori OIM che si dedicano a questa attività soprattutto in Sicilia, Puglia e Calabria; talvolta sono gli operatori di un CAS a segnalare le donne dopo aver svolto un periodo di osservazione del comportamento e delle relazioni che

intrattengono; in altre occasioni sono gli operatori di un centro SPRAR ad inoltrare una segnalazione. Qualunque sia il momento dell'emersione va specificato che l'esito del processo di riconoscimento della protezione internazionale può arrivare sia che esista un precedente contatto con gli enti anti-tratta o meno. Un'indagine svolta nell'ambito della ricerca No-Tratta¹⁵², che ha preso in considerazione le testimonianze di operatori impiegati in circa 20 progetti anti-tratta, emerge come la percezione degli operatori impegnati nelle unità di strada sia in grado di restituire la molteplicità dei percorsi di emersione entro il sistema dell'accesso alla protezione internazionale:

“In tale scenario generale, la presenza di casi di vittime di tratta che hanno uno status che afferisce all'ambito della protezione internazionale è stata segnalata in più della metà dei casi (12 progetti su 20); l'incidenza media di questi casi sul totale delle vittime di tratta (di ogni nazionalità) risulta pari al 29,4%. E' importante sottolineare che in realtà tali casi riguardano quasi esclusivamente persone di nazionalità nigeriana mentre solo in una scheda è stato menzionato il contatto con alcuni cittadini sudanesi vittime di grave sfruttamento lavorativo nelle campagne.

Per le unità di strada intervistate il fenomeno della connessione tra tratta e asilo si riferisce quindi solo a donne di nazionalità nigeriana trafficate a scopo di sfruttamento sessuale. La richiesta di protezione, indotta dall'organizzazione criminale, è del tutto strumentale all'ottenimento di un titolo di soggiorno anche provvisorio in modo da evitare l'espulsione o l'invio in un CIE. Il funzionamento di tale meccanismo, che è

¹⁵² Rapporto di Ricerca “Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA”, Roma 30 giugno 2014.

comunque coercitivo nei confronti della vittima, sarà oggetto di approfondimento più avanti; per il momento basti rilevare che se per alcuni operatori le donne sono ben consapevoli della procedura di asilo e dell'utilizzo distorto che ne viene fatto, per altri, a causa della condizione di vulnerabilità vissuta, non hanno alcuna cognizione della loro posizione giuridica e dei diritti/doveri connessi. Gli operatori della tratta che lavorano nelle strutture di accoglienza cosiddette art. 13 e 18 o in altri servizi di bassa soglia (come gli sportelli di ascolto) descrivono invece una casistica più ampia di modalità di connessione tra trafficking e asilo. In primo luogo, oltre a persone che in accoglienza esibiscono un permesso di soggiorno per motivi afferenti alla protezione internazionale (il caso tipico, già menzionato sopra, è quello delle donne nigeriane con permesso di richiesta asilo o di uomini che dopo avere ottenuto lo status vengono intercettati nelle maglie del grave sfruttamento lavorativo), essi segnalano la presenza di persone già uscite "negativamente" dal percorso di asilo, ossia che avevano praticato in passato percorsi di richiesta di protezione conclusosi con dinieghi o addirittura con respingimenti del ricorso.

Un'ulteriore situazione rilevata riguarda invece coloro che hanno inizialmente fatto richiesta di asilo nell'ambito della cosiddetta "emergenza Nord Africa" e sono stati inseriti in programmi di protezione sociale a seguito della loro collaborazione in azioni investigative legate al contrasto dell'immigrazione irregolare (ad esempio per aver denunciato gli scafisti o altri membri dell'organizzazione).

In secondo luogo, gli operatori della tratta riportano anche casi di persone trafficate che non sono mai entrate nel circuito di asilo ma che presentano nella loro storia migratoria i requisiti per la richiesta di protezione internazionale. Come verrà illustrato in seguito (vedi paragrafo sulle modalità di emersione), tali requisiti emergono generalmente al momento della presa in carico o durante il periodo di accoglienza; talvolta però sono gli stessi enti di invio (servizi sociali, altre strutture di accoglienza, forze dell'ordine, CIE, ecc.) a segnalare nelle relazioni di accompagnamento l'esistenza di elementi di sfruttamento o "sospetta tratta" all'interno di percorsi migratori apparentemente forzati. E' interessante osservare che i casi menzionati nei questionari riguardano anche soggetti di sesso maschile vittime di grave sfruttamento lavorativo di varie nazionalità.

Assumendo infine la prospettiva degli operatori del sistema SPRAR, la tipologia di situazioni di connessione tra tratta e asilo si arricchisce di ulteriori sfumature. Rispetto ai richiedenti o titolari di protezione internazionale accolti nello SPRAR, l'esperienza di tratta è spesso emersa durante il periodo di permanenza (soprattutto in occasione dei colloqui con gli operatori legali o gli psicologi finalizzati alla preparazione della biografia da presentare alla commissione territoriale) oppure era

nota al momento della presa in carico in quanto segnalata da altro ente (altre strutture di supporto, CARA, talvolta le stesse questure...). Quest'ultimo caso riguarda coloro i quali hanno manifestato già in fase di prima accoglienza palesi incongruenze nella ricostruzione della propria storia migratoria o modalità di ingresso in Italia tipiche della tratta. In circostanze del tutto particolari, il vissuto di tratta è emerso nel corso della stessa audizione con le commissioni territoriali. Vale la pena tuttavia osservare che non sempre la potenziale vittima accetta di aprirsi, nonostante i tentativi di rassicurazione, la creazione di una relazione di fiducia e l'attivazione di percorsi specifici di protezione da parte degli operatori dello SPRAR, come mostrato dalla citazione che segue:

A completare il quadro, sono stati altresì menzionati casi di richiedenti asilo provenienti dal circuito tratta a cui non è stata concessa la protezione sociale e casi di "domanda reiterata" ossia di presentazione di nuova istanza di protezione internazionale - da parte di persone che avevano ricevuto un diniego - proprio sulla base di motivi di persecuzione legati all'esperienza di tratta"¹⁵³.

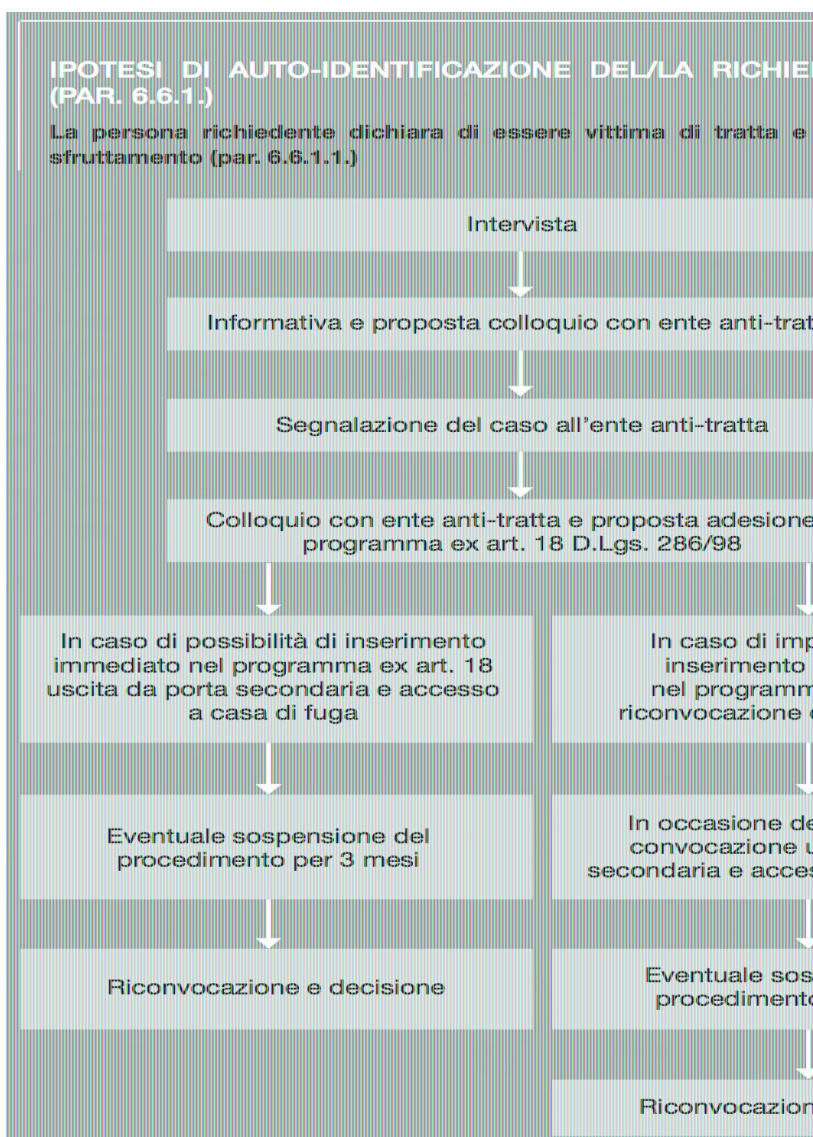
In linea di massima è possibile sintetizzare una serie di casistiche che riguardano le modalità di coinvolgimento nella tratta. È infatti possibile che vi sia uno scenario di sfruttamento già a partire dal paese di origine; può accadere che l'aggancio della vittima avvenga lungo il viaggio o nelle *connection houses* in Libia, dove le richiedenti possono essere ricattate o reclutate con raggiri o minacce che le porteranno a contrarre un debito verso i propri sfruttatori; lo sfruttamento può realizzarsi successivamente all'arrivo nel nostro Paese o anche successivamente o nell'ambito all'ottenimento della protezione internazionale.

Gli esiti del processo di *referral* descritto sopra sono allo stesso tempo molteplici e possono portare a sviluppi differenti a partire dalla volontà delle richiedenti e dal loro grado di consapevolezza o in base al parere fornito dagli operatori nella relazione inviata alla CT. Le stesse procedure allora possono subire una variazione in base agli elementi emersi nella relazione dell'ente anti-tratta ed alla volontà o meno della richiedente di aderire al programma di protezione.

¹⁵³ Rapporto di Ricerca "Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NO-TRATTA", Roma 30 giugno 2014.

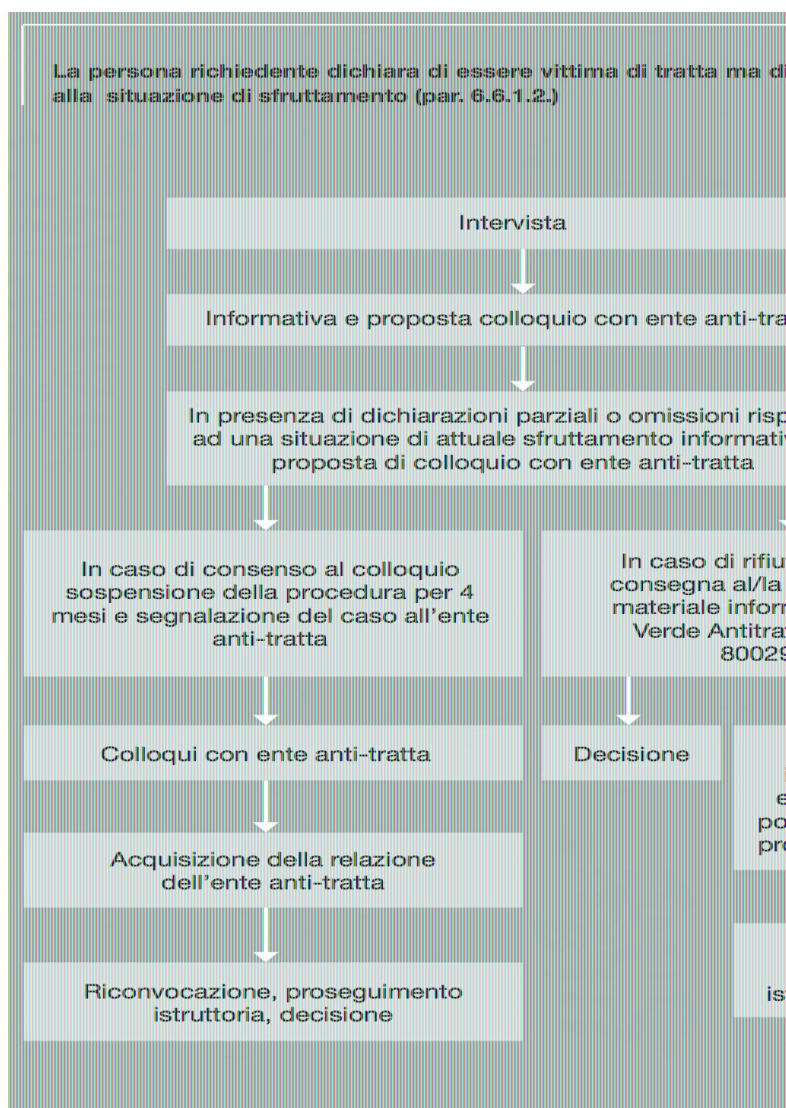
Il primo caso, illustrato nella tabella sotto, è abbastanza lineare e segue le indicazioni di massima fornite dalle Linee Guida in merito alle POS (Procedure Operative Standard) da adottare nei casi di emersione di uno o più indicatori di tratta più o meno evidenti: la casistica in esame fa riferimento a quelle situazioni in cui un richiedente asilo/presunta vittima di tratta si auto-identifichi dichiarando di essere in una condizione di sfruttamento che è ancora in essere al momento dell'audizione presso la CT. In questo caso il percorso dalla prima audizione in CT, all'invio della segnalazione all'ente anti-tratta, lo svolgimento dei successivi colloqui con l'ente e l'invio da parte di questo della relazione, la successiva audizione e la decisione della CT, seguono l'iter semplificato:

Tabella estratta dalle Linee Guida per le Commissioni Territoriali - L'identificazione delle vittime di tratta - UNHCR: POS nei casi di auto-identificazione



In entrambi i casi, come si può osservare dal diagramma di flusso, sia che la vittima ottenga o meno un posto in accoglienza presso una casa di fuga, il procedimento segue l'iter della presa in carico in un programma di protezione sociale che non pregiudica, in ogni caso la domanda di asilo, ma porta a questo percorso una serie di elementi che come abbiamo visto sono strettamente connessi con la necessità di proteggere le vittime garantendo il massimo livello di tutela concesso dal diritto.

Tabella estratta dalle Linee Guida per le Commissioni Territoriali - L'identificazione delle vittime di tratta - UNHCR: POS nei casi di assenza di sfruttamento ma persistenza dello status di vittima



Nel diagramma sopra possiamo invece osservare come l'esito di emersione per i casi in cui la vittima dichiara di essere stata in una situazione di tratta, ma che non si trovi al momento dell'audizione in una condizione di sfruttamento o che se ne sia sottratta, segue due procedure diversificate: da un lato, acconsentendo al colloquio, la richiedente innesca il processo di referral e l'ente anti-tratta svolge la propria relazione informando la decisione della CT; dall'altro, nei casi in cui sia invece negato il consenso della richiedente al colloquio con l'ente anti-tratta, questa viene informata delle possibili alternative e dell'iter cui potrebbe accedere accettando una valutazione. Quest'ultimo caso ha due possibili evoluzioni: in caso di rifiuto e di non sussistenza di elementi gravi relativi alla tratta, la CT può procedere alla decisione infamando la richiedente nei tempi previsti dal procedimento; nei casi invece in cui sussistano, anche a fronte di un primo rifiuto della richiedente a svolgere i colloqui con l'ente anti-tratta, gravi elementi o indicatori di tratta, la CT può decidere di sospendere la decisione per un ulteriore periodo di 30 giorni, dopo i quali procede a riconvocare la richiedente e prosegue nella valutazione dell'istruttoria.

Tabella estratta dalle Linee Guida per le Commissioni Territoriali - L'identificazione delle vittime di tratta - UNHCR: POS nei casi di adesione della richiedente ai programmi art.18

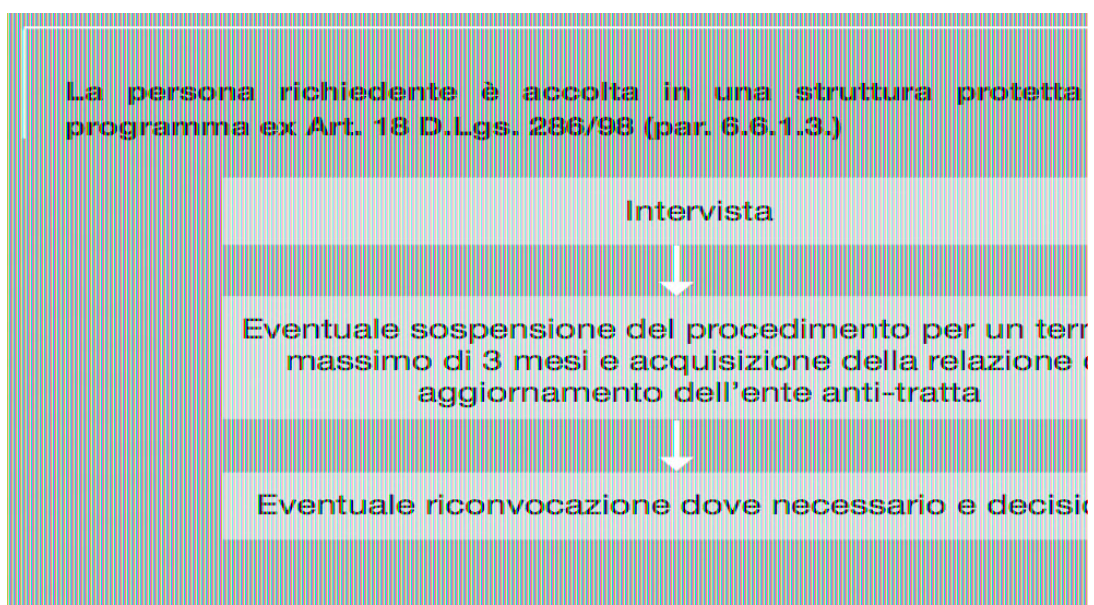
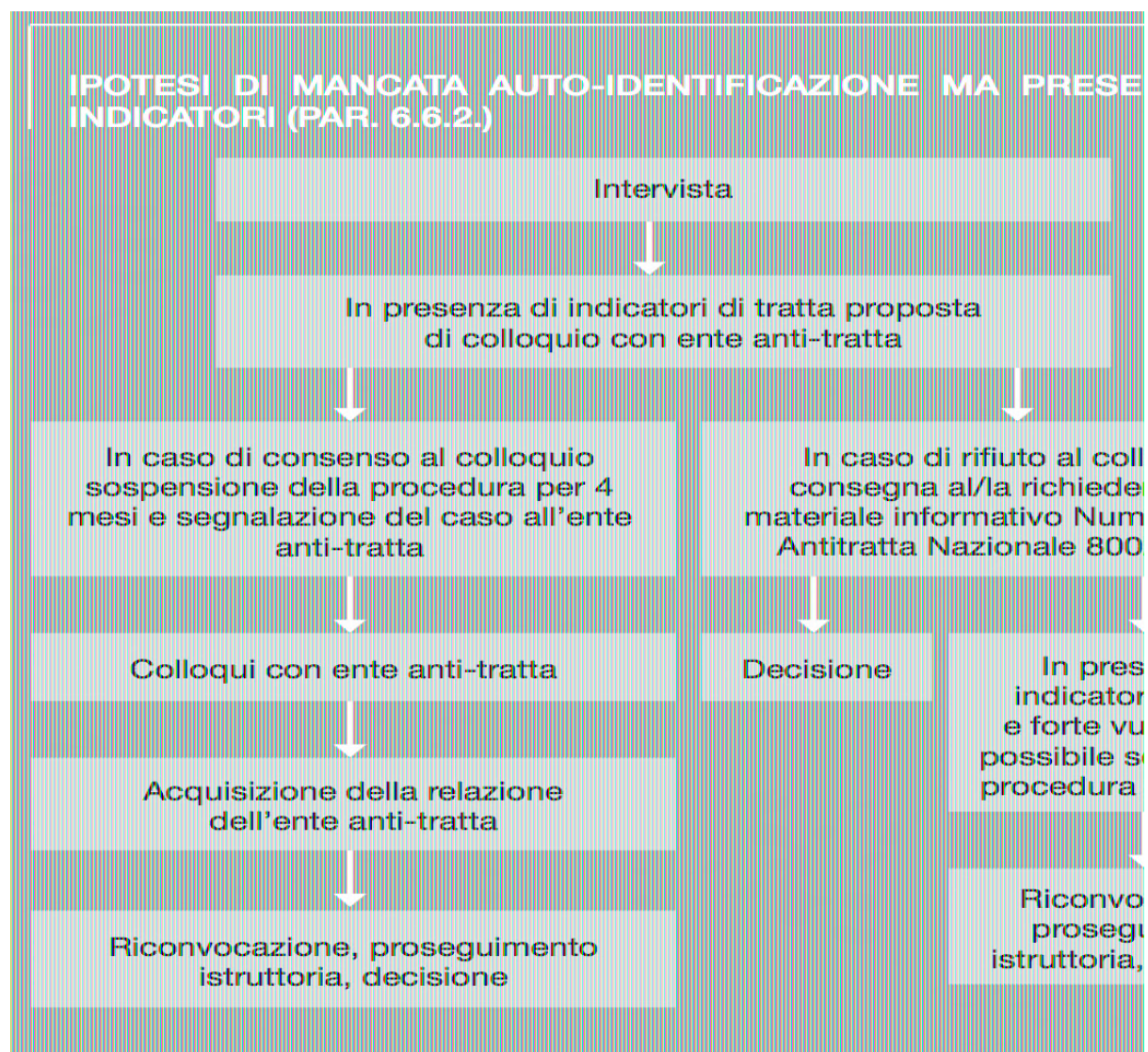


Tabella estratta dalle Linee Guida per le Commissioni Territoriali - L'identificazione delle vittime di tratta - UNHCR: POS nei casi di mancata auto-identificazione in presenza di indicatori di tratta



La procedura di referral è attualmente uno dei principali strumenti a disposizione e la strutturazione di una rete nazionale e locale per l'emersione delle potenziali vittime rimane una delle priorità del PNA: a questo proposito sono state stipulate diverse convenzioni, sul piano dell'azione locale, con gli

enti pubblici e privati impegnati nella lotta alla tratta. Fra le buone prassi nazionali hanno acquisito grande importanza i protocolli di intesa stipulati tra le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale e la rete di Enti Locali ed enti anti-tratta impegnati in ambito provinciale e regionale: fra gli altri¹⁵⁴ si veda ad esempio il protocollo stipulato a fine 2015 tra la CT di Salerno e la Cooperativa Dedalus per l'emersione e la protezione delle vittime di tratta entro il sistema di accesso alle misure di protezione internazionale¹⁵⁵. Questo accordo ha consentito di mettere a punto, senza oneri finanziari aggiuntivi per la PA e per l'ente aderente, un meccanismo diretto che è stato in parte ripreso per la strutturazione della procedura di referral descritta e che garantisce la stretta collaborazione e lo scambio diretto di informazioni relative ai casi analizzati dal CT. Le premesse del protocollo di intesa sono basate sulla forte consapevolezza che fra i richiedenti asilo vi è una forte componente di potenziali vittime di tratta e che dunque "sempre più di frequente la Commissione è chiamata ad analizzare fra i richiedenti asilo, istanze collegate strettamente al fenomeno della tratta e sfruttamento degli esseri umani, in particolare le giovani e giovanissime donne nigeriane sfruttate con l'inserimento coatto nei circuiti di prostituzione [...]"¹⁵⁶. Come avremo modo di approfondire nel paragrafo successivo, sono poi state intraprese una serie di misure sperimentali per l'emersione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo a livello territoriale, con lo scopo di qualificare in maniera specifica la rete di prima accoglienza e quindi mediante il coinvolgimento diretto di progetti attivati in ambito CAS (Centri Accoglienza Straordinari) e di operatori specializzati impiegati nei progetti anti-tratta a livello locale. Queste progettualità consentono di qualificare gli interventi,

¹⁵⁴ Per una disamina si veda il sito dell'Osservatorio Interventi sulla Tratta; fonte web: <http://www.osservatoriointerventitratta.it/servizio/i-progetti-articolo-18>

¹⁵⁵ Protocollo di intesa per l'identificazione e la protezione dei rifugiati e richiedenti asilo vittime di tratta e sfruttamento; fonte web: <http://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2016/01/Protocollo-Antitratta-Napoli.pdf>

¹⁵⁶ Estratto dal testo del Protocollo di Intesa tra la Prefettura di Salerno e la Cooperativa Dedalus citato sopra (nota n.149)

istituendo una serie di misure appositamente rivolte alla repentina individuazione e trattazione dei casi di potenziali vittime di tratta già a partire dal momento dello sbarco e dalla prima accoglienza in strutture governative, senza dover attendere l'eventuale emersione di elementi utili o indicatori chiari in sede di CT, che può verificarsi anche parecchi mesi dopo l'arrivo in Italia. In particolare, tra i dispositivi sperimentali adottati sia annoverano le misure previste nell'ambito del progetto "Praesidium - Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo via mare", curato dal Ministero dell'Interno, Croce Rossa, UNHCR e realizzato grazie al supporto degli operatori di IOM, che si occupano di svolgere un ruolo cruciale per la prima identificazione di potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento direttamente nei luoghi di sbarco. Il progetto ha consentito il rintraccio e la prima assistenza e tutela legale, mediante trasferimenti mirati per potenziali vittime di tratta, di un numero variabile che va da 50 a 90 prese in carico per anno, a partire dal 2006, nei soli punti di sbarco localizzati tra i porti di Sicilia, Calabria e Puglia¹⁵⁷ .

¹⁵⁷ Si veda in proposito il sito di Croce Rossa Italiana, partner del progetto ADITUS; <http://www.italy.iom.int/it/aree-di-attività/assistenza-gruppi-vulnerabili-e-minori/Progetto-ADITUS>

3.3 Azioni e misure sperimentali per l'emersione e la presa in carico delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale in Veneto

Il presente caso studio è basato sull'esperienza maturata in Veneto a partire dalla fine degli anni novanta ad oggi, nella messa in campo di azioni multi-agenzia e interventi per l'identificazione, l'emersione, la presa in carico e la tutela delle vittime di tratta. Il processo che ha portato alle azioni sperimentali descritte in questo paragrafo è basato su un'approccio di grande sensibilità, aggiornamento e studio continui sul fenomeno tratta, portato avanti dal Comune di Venezia e dagli attori coinvolti attraverso la messa in rete e la strutturazione di un sistema complesso in grado di offrire il massimo grado di tutela alle vittime di tratta mediante un'approccio multi-agenzia in grado di coinvolgere le Forze dell'Ordine, la magistratura, gli enti pubblici regionali e provinciali e gli enti del terzo settore. Il progetto N.A.Ve. (Network Anti-tratta Veneto) è ad oggi uno dei 21 progetti attivi nell'ambito della tutela delle vittime di tratta e impegnati nel contrasto alle reti criminali dedite alla tratta ed allo sfruttamento di esseri umani. La rete territoriale di riferimento del progetto presentato nel 2016 è così strutturata:

N.A.Ve. "è l'acronimo di Network Anti-tratta per il Veneto ovvero un sistema unico e integrato di emersione e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento indipendentemente dallo status giuridico, dall'età, dalla nazionalità, dal genere e dal tipo di sfruttamento. Oltre allo sfruttamento sessuale, le vittime sono schiave del lavoro (in agricoltura, nei laboratori manifatturieri, nel lavoro domestico), delle economie illegale forzate (spaccio di stupefacenti e furti), dell'accattonaggio e coinvolte in matrimoni forzati.

Il Progetto prevede azioni di contatto, di emersione e di identificazione delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento e la realizzazione dei programmi di assistenza e inclusione sociale. In tal senso, l'equipe di progetto è composta da esperti del fenomeno della tratta con competenze educative, psicologiche, trans-culturali, socio-pedagogiche, di mediazione linguistica e culturale e in diritti umani.

La metodologia adottata è quella del lavoro multi-agenzia e multidisciplinare orientato alla tutela dei diritti umani e all'empowerment dei soggetti beneficiari con presa in carico di tutte le potenziali vittime che emergono dal territorio del Veneto dal primo settembre 2016 fino al 30 novembre 2017.

Capofila del Progetto N.A.Ve è il Comune di Venezia - Direzione Politiche Sociali, Partecipative e dell'Accoglienza - Settore Servizi Sociali - Servizio Promozione Inclusionione Sociale - Ufficio protezione Sociale e Umanitaria.

Regioni: Regione Veneto, Regione Emilia Romagna, Regione Friuli Venezia Giulia.

Enti Locali: Comune di Padova, Comune di Verona, Comune di Treviso, Comune di Vicenza, Comune di Rovigo, Comune di Belluno, Comune di Casier (TV).

Attori Presenti sul Territorio: Comando Legione Carabinieri Veneto, Comando Provinciale Carabinieri di Venezia, Guardia di Finanza di Venezia, Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Verona, Direzione Interregionale del Lavoro di Venezia, Direzione Territoriale del Lavoro di Belluno, Direzione Territoriale del Lavoro di Padova, Direzione Territoriale del Lavoro di Rovigo, Direzione Territoriale del Lavoro di Treviso, Direzione Territoriale del Lavoro di Venezia, Direzione Territoriale del Lavoro di Verona; Istituto Penale per minorenni di Treviso, Prefettura di Venezia, Procura di Venezia; Questura di Belluno, Questura di Treviso, Questura di Venezia, Questura di Padova, Questura di Verona, Servizio Sociale per Minorenni USSM Veneto, Irecoop Veneto, Ente Bilaterale Turismo Venezia, Legacoop. Veneto, Confederazione Italiana Agricoltori, Ordine Assistenti Sociali Veneto, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Verona.

Sindacati: CGIL Veneto, CGIL Venezia, CGIL Rovigo, CGIL Vicenza, CGIL Verona, CGIL Padova, UIL Veneto.

Enti Competenti in Materia Sanitaria: AULSS 16 SPISAL Padova, AULSS 13 Mirano (VE), AULSS 20 Verona, AULSS 21 Legnago (VR), AULSS 22 Bussolengo (VR).

Altri Enti Pubblici e Privati: Cooperativa Sociale Dedalus (Napoli), Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione (Milano), La strada Der Weg (Bolzano), Save the Children Italia.

Enti Attuatori: EQUALITY Cooperativa sociale onlus, COMUNITA' DEI GIOVANI Cooperativa sociale onlus, VOLONTA' DI SAPERE Cooperativa sociale onlus, AZALEA Cooperativa sociale, FRANCESCAE CON I POVERI onlus, Associazione WELCOME onlus, Associazione LA TENDA onlus, GRUPPO R società cooperativa sociale, DOMUS NOSTRA.

Il progetto si propone di:

- entrare in contatto con circa 3500 persone, di queste il numero stimato di persone richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale è 500;
- avviare almeno 300 valutazioni di potenziali vittime di tratta su tutto il territorio regionale e garantire standard omogenei di identificazione e prima assistenza;
- realizzare 125 Programmi di Assistenza Individualizzati;
- promuovere la cooperazione tra i soggetti istituzionalmente deputati all'applicazione dell'art. 13 della legge 228/2003 e art. 18 d.lgs. 286/98, in particolare Forze dell'ordine e Direzione Distrettuale antimafia del veneto;
- offrire alle Forze dell'ordine una rete specializzata in interventi sociali con persone vittime di tratta, capace di rispondere nell'urgenza e nell'emergenza all'accoglienza della richiesta d'aiuto e alla pronta assistenza;
- garantire all'autorità giudiziaria che le possibili vittime di tratta usufruiscano di un sostegno sociale, assistenziale e legale;
- offrire ai Servizi Sociali territoriali un operatore dedicato in grado di garantire, mediante una reperibilità H24, una risposta immediata e specialistica al momento dell'emersione;
- garantire una Unità di Crisi e Valutazione centralizzata con compiti di orientamento e di valutazione, specialistica e multi-professionale.¹⁵⁸

L'esperienza maturata nell'ambito del progetto N.A.Ve. e il ruolo assunto dalla Prefettura di Venezia nella gestione dei flussi migratori, in particolare per l'arrivo di richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane e assegnati al sistema di accoglienza Veneto, hanno fatto in modo che emergesse in maniera chiara la necessità di qualificare la rete dei servizi di accoglienza in un'ottica di maggior tutela rispetto a quelle migranti, in particolare donne nigeriane, giunte in regione per definire la propria domanda di asilo e fortemente esposte al rischio di essere a rischio o già vittime di reti di sfruttamento dedite alla tratta di esseri umani. La presenza infatti di numerose vittime di tratta entro i flussi misti di migranti e richiedenti asilo è un fenomeno ben attestato e, come abbiamo visto, noto agli stakeholder da almeno un decennio: le misure di contrasto a questo fenomeno e rivolte alla tutela delle vittime sono articolate e ricomprendono azioni di sistema internazionali, di ambito nazionale e locale.

¹⁵⁸ Fonte sito web del progetto N.A.Ve: <http://www.progettonave.it/index.php/partner/>

La Prefettura di Venezia, stante la necessità di favorire l'organizzazione e il rafforzamento di una rete multi-agenzia per il contrasto al fenomeno dello sfruttamento della prostituzione, siglava nel novembre del 2015 un protocollo di intesa¹⁵⁹ con il Comune di Venezia, capofila del progetto N.A.Ve., la Procura della Repubblica e la Questura di Venezia, cui aderiva il Comando Provinciale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza di Venezia. Gli obiettivi specifici del protocollo si fondavano sulla stretta collaborazione tra gli enti istituzionali e del privato sociale operanti nell'ambito delle misure di contrasto al fenomeno tratta: in particolare l'intento del protocollo era quello di:

“implementare sul territorio il lavoro in rete tra la Magistratura, le Forze dell'Ordine, gli Enti Territoriali, le organizzazioni del privato sociale accreditati, attraverso l'istituzione, presso la Prefettura, di un tavolo di confronto inter-istituzionale, al fine di procedere al monitoraggio del fenomeno ed alla pianificazione dei necessari interventi coordinati, tesi a garantire, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le associazioni preposte senza fini di lucro, un'armonica ed unitaria concertazione delle azioni di emersione, identificazione, protezione e inclusione sociale delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, adottando un modello di tutela delle vittime orientato al lavoro multi-agenzia e ai diritti umani, un'attività di assistenza, prevenzione ed informazione presso le popolazioni a rischio di sfruttamento sessuale, l'applicazione di misure concrete di carattere sociale, quali il reinserimento socio-lavorativo, l'alfabetizzazione e la formazione professionale, la mediazione interculturale, nonché l'accompagnamento delle persone che si prostituiscono verso luoghi a minore impatto sociale”.¹⁶⁰

Il protocollo prevedeva inoltre l'opportunità che gli operatori di Polizia coinvolti nelle azioni di contrasto al fenomeno della prostituzione avessero la necessità di accedere a percorsi formativi in grado di qualificare gli interventi di controllo, prevenzione e contrasto in un'ottica di integrazione con le misure previste per la prevenzione e la tutela delle vittime di tratta, potendo inoltre

¹⁵⁹ Protocollo d'intesa per la prevenzione ed il contrasto alle attività di sfruttamento della prostituzione - Prefettura di Venezia. 2015. Fonte web: <http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1247/Protocollo%20contrasto%20sfruttamento%20prostituzione%20firmato.pdf>

¹⁶⁰ si veda il testo del protocollo; fonte web: <http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1247/Protocollo%20contrasto%20sfruttamento%20prostituzione%20firmato.pdf>

contare sulle competenze messe a disposizione dalle unità operative di strada previste dal progetto anti-tratta veneziano e le altre realtà operanti nell'ambito del privato sociale. Questa misura ha fatto in modo che gli interventi di Polizia sono andati sempre di più nel senso di una collaborazione diretta con le realtà del privato sociale, in grado di ricevere le segnalazioni e trattare in casi di sfruttamento con gli strumenti più adeguati. Particolare valore assume, in questo contesto, la tutela della salute e la presunzione dei rischi sanitari connessi alla condizione di sfruttamento cui le donne sono sottoposte: a questo proposito si auspicava infatti il coinvolgimento diretto dei Servizi Sanitari e delle unità operative specifiche riferite all'Ente Locale, mediante l'impiego di assistenti sociali e operatori sanitari adeguatamente formati e preparati alla presa in carico delle situazioni di sfruttamento. Tra gli obiettivi del protocollo vi era poi quello di "istituire, presso le Municipalità del territorio veneziano, in un'ottica di sicurezza partecipata, dei tavoli di confronto, allo scopo di rafforzare il rapporto di collaborazione con i privati cittadini, quali protagonisti attivi delle politiche di sicurezza, per favorire l'emersione di possibili fenomeni di sfruttamento della prostituzione, nonché mediare le possibili situazioni di conflitto, attraverso lo sviluppo di politiche di accoglienza e di inclusione sociale."¹⁶¹

Il protocollo d'intesa, in qualità di strumento di azione concreta e immediata nei confronti del fenomeno tratta ha avuto una valenza principalmente di indirizzo istituzionale e di fatto i tavoli operativi sono stati attivati nei termini di una prima presa di coscienza relativa al fenomeno complessivo della prostituzione, e non hanno generato le azioni auspiccate rispetto alle reti multi-agenzia per l'emersione della tratta. Gli operatori del progetto N.A.Ve. sottolineano come di fatto la stessa convenzione, stipulata in termini di indirizzo tecnico-politico, abbia senza dubbio incrementato la consapevolezza degli attori istituzionali e la sensibilità degli operatori delle Forze dell'Ordine sebbene le misure effettive per la presa in carico e l'emersione siano in effetti demandate ad un livello tecnico-operativo che trova la sua centralità nel

¹⁶¹ Op.Cit.

lavoro delle reti anti-tratta operanti a livello locale e nell'ambito dei programmi articolo 18 o entro quegli enti iscritti alla seconda sezione del registro apposito istituito presso il Ministero del Lavoro. Al protocollo va senz'altro riconosciuto il merito di aver costituito un fattore di spinta in grado di attivare, soprattutto al livello istituzionale, un processo di piena consapevolezza rispetto alla necessità di un'intervento multi-agenzia e multi-livello per il contrasto della prostituzione indoor e su strada, con la piena consapevolezza del legame che questo fenomeno ha con lo sfruttamento delle donne migranti e la loro riduzione in schiavitù e in considerazione delle continue trasformazioni che questo fenomeno affronta. La cifra principale dei processi di sfruttamento è quella del cambiamento e del movimento continui: come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, le strategie di elusione dei sistemi di contrasto attuate dagli sfruttatori e il fenomeno stesso del trafficking sono strettamente connessi con i processi migratori e gli equilibri geo-politici internazionali. Per rispondere alla necessità di un maggior coordinamento nel contrasto allo sfruttamento e migliorare la capacità complessiva del sistema di emersione, identificazione e tutela delle vittime di tratta entro i flussi di richiedenti asilo, la Prefettura di Venezia, insieme al progetto N.A.Ve., alla Questura di Venezia ed almeno due enti del privato sociale, ha stipulato un'accordo di collaborazione¹⁶² che è ad oggi citato come buona prassi nei principali report ministeriali sul tema. Il protocollo, stipulato nel giugno 2017, ha visto infatti la messa in pratica di un meccanismo diretto di stretta collaborazione tra gli enti cui è affidata la gestione di alcune strutture in ambito CAS, il progetto anti-tratta del Comune di Venezia e le istituzioni direttamente coinvolte nel processo di emersione e presa in carico. La sperimentazione del progetto promossa all'interno del Progetto N.A.Ve è stata citata come esperienza di accoglienza innovativa all'interno della pubblicazione "Rapporto annuale - Le Iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia 2017", a cura del Ministero degli Interni.

¹⁶² Accordo di collaborazione "Interventi Finalizzati all'emersione di potenziali vittime di tratta e di grave sfruttamento all'interno dei richiedenti protezione internazionale". Fonte web: sito della Prefettura.

Il piano di collaborazione rientra nelle azioni sperimentali che in ambito locale hanno dato seguito alle procedure operative standard allegato al PNA del 2016, declinandole in una serie di output operativi che hanno di fatto qualificato la rete di accoglienza locale, soprattutto in ambito di prima accoglienza. La percezione degli operatori territoriali coinvolti, relativamente alle procedure allegato al piano nazionale, non è infatti priva di perplessità e fa rilevare alcuni limiti strutturali: infatti sebbene queste misure abbiano costituito uno scatto in avanti per le strategie di contrasto alla tratta, rimangono in attesa di essere fissate come procedure sistemiche in base alle necessarie e successive circolari attuative che ne ufficializzino la validità, ancora in sospeso a circa due anni dall'approvazione del piano. Il protocollo di collaborazione promosso dalla Prefettura di Venezia è quindi catalogabile nelle buone pratiche di sistema e agisce a livello locale, informando i processi di emersione di potenziali vittime di tratta entro i progetti dedicati alle donne richiedenti asilo presenti nel territorio provinciale: il meccanismo riguarda la specializzazione di almeno due strutture CAS, per un numero limitato di posti disponibili, in grado di accogliere per un periodo non superiore ai tre mesi potenziali vittime di tratta, ponendosi in stretta collaborazione con l'ente anti-tratta comunale e gli altri attori istituzionali. L'accordo è stato stipulato proprio con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sul tema dell'emersione e identificazione di potenziali vittime in arrivo sul territorio veneziano o già accolte per brevissimi periodi in altri centri CAS ove siano emerse le condizioni di vulnerabilità specifiche per le vittime o, in maniera più o meno chiara, alcuni indicatori di tratta. Le procedure istituite vanno a fraporsi al flusso di interventi ascrivibile alle procedure di referral trattate e colmano di fatto uno spazio di indeterminatezza che riguarda la distanza tra i centri di prima accoglienza, spesso privi di competenze e strumenti per la veloce identificazione di potenziali vittime, e il sistema della protezione sociale, molto qualificato ma di fatto insufficiente in termini di posti disponibili e purtroppo ancora troppo distante dai sistemi di prima accoglienza. Colmare questo spazio risulta essere ad oggi una delle principali sfide: il funzionamento del processo di sperimentazione ci mostrerà come effettivamente le realtà

territoriali, la sensibilità e la competenza degli operatori impegnati sul campo possano attivare processi virtuosi in grado di porsi come fattori di spinta per le politiche nazionali e per l'istituzionalizzazione di processi sempre più aderenti alle trasformazioni repentine dei fenomeni migratori in generale, e del contesto delle vittime di tratta entro il sistema di asilo in particolare.

Il protocollo nasce sulla base delle suggestioni raccolte nel corso della formazione organizzata dal Comune di Venezia nel 2017 dal titolo "Una bussola per orientarsi ed orientare", che affrontava le sfide e le criticità offerte dai punti di contatto tra il sistema dell'asilo e quello della tutela delle vittime di tratta. La base normativa è costituita dall'art. 10 del D.lgs. 24/ 2014 che prevede che "le amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza alle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia d'asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela"¹⁶³. Inoltre il D.lgs n. 142/2015 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale "istituisce una serie di procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale" e in particolare, l'articolo 17 prevede che "Ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime di tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art.18 , comma 3-bis , del D.lgs 286/98"¹⁶⁴.

Il protocollo sperimentale prevede, mediante l'istituzione di un coordinamento tecnico, la strutturazione di un percorso di prima accoglienza in grado di prendere immediatamente in carico le donne richiedenti asilo che vengono trasferite dal Ministero dell'Interno verso il territorio veneziano, assicurando un contatto diretto e mirato con operatori specializzati nella tratta e preparati all'eventuale precoce identificazione di indicatori riferibili alla tratta. Di fatto, all'atto del trasferimento gli stessi operatori impegnati nelle attività di primissima accoglienza in ambito provinciale dispongono di scarsissime

¹⁶³ si veda il testo del decreto legislativo n. 24/2014

¹⁶⁴ si veda il testo del decreto legislativo n. 142/2015.

informazioni sulle persone trasferite, spesso solo dell'anagrafica di base, peraltro spesso incerta perché rilevata all'atto degli sbarchi, in maniera estemporanea e soprattutto in assenza di qualsivoglia documento relativo all'identità esatta. Essere preparati ad accogliere giovani richiedenti asilo comporta quindi la precisa consapevolezza che ci si potrà trovare, in un parcheggio o in un'area di sosta dove gli autobus provenienti dalle diverse regioni italiane (spesso dal sud) accompagnano le richiedenti, di fronte a giovanissime donne vittime di tratta o potenzialmente tali, e si dovrà essere in grado di fornire una primissima assistenza e operare una veloce osservazione di eventuali indicatori come la presenza di un accompagnatore, eventuali forme di controllo esercitate da altre donne o la presenza di forme coercitive anche indirette. Le operazioni di primissima accoglienza, ancora prima di effettuare i trasferimenti dall'Hub di arrivo alle strutture designate, sono quindi cruciali e vanno svolte impiegando le professionalità più adatte: i mediatori, possibilmente delle medesime aree di provenienza, e gli operatori legali adeguatamente formati sono indispensabili. La sperimentazione prevede quindi la disponibilità di un'equipe formata in grado di presidiare alle primissime operazioni di trasferimento e accogliere entro almeno due strutture, con la messa a disposizione di circa 12 posti riservati, eventuali donne potenzialmente vittime di tratta. Dopo le operazioni di primissima accoglienza si offre alle donne la possibilità di svolgere più colloqui sia con l'ente di prima accoglienza, adeguatamente formato rispetto alla precoce identificazione di indicatori di rischio, che con l'ente anti-tratta, in modo da garantire una corretta presa in carico fin dalle primissime procedure di inoltro della domanda di asilo, che sarà quindi estremamente aderente alle esigenze e necessità delle richiedenti (modello C3). Durante questa fase sono applicate una serie di misure cautelative, molto simili a quelle utilizzate dai progetti articolo 18, per consentire alle richiedenti di interrompere i legami e le forme coercitive con gli eventuali sfruttatori: il segreto rispetto agli indirizzi delle strutture, l'eventuale consegna del telefono cellulare per evitare di essere rintracciate, le uscite monitorate o in regime di accompagnamento e la verifica attenta di segnali o altre circostanze che potrebbero mettere a rischio le altre

ospiti. Questo meccanismo sperimentale prevede inoltre la possibilità di rinvii tra gli enti firmatari e garantisce l'immediata circolazione di informazioni utili all'identificazione tra ente di accoglienza, ente anti-tratta, Questura (coinvolta nell'istanza di richiesta asilo), Prefettura e Commissione Territoriale: in questo modo è possibile offrire alle eventuali vittime l'opportunità di ridurre i tempi di deposito del modello C3/istanza di richiesta della protezione internazionale, disporre eventualmente la relazione dell'ente anti-tratta, che viene anticipata alla CT che non dovrà quindi attendere la prima audizione per rilevare eventuali indicatori o riconvocare le richiedenti, ed eventualmente ottenere lesame prioritario della domanda. Al termine del primo periodo di accoglienza, dedicato all'inoltro della domanda di asilo ed allo svolgimento di più colloqui informativi con gli enti incaricati ed alla formale identificazione, il protocollo prevede l'inizio di un periodo di seconda accoglienza presso altre strutture o comunità del territorio, convenzionate con la Prefettura di Venezia: il coordinamento tecnico valuta quindi la possibilità di trasferire presso progetti SPRAR, altri CAS o enti anti-tratta a seconda della valutazione delle criticità e delle vulnerabilità rilevate in merito ai casi presi in carico.

Una disamina di questo meccanismo sperimentale, sebbene avviato solo recentemente, ci consente di rilevare fin da subito, anche grazie alle testimonianze degli operatori direttamente coinvolti ed ai dati diffusi in vari convegni sul tema, una serie di punti di forza e di criticità. Gli operatori coinvolti nel processo sperimentale hanno prodotto e disuso, nell'ambito di convegni svolti sul tema, una serie di dati e rilevazioni riguardanti in primis gli indicatori di realizzazione dell'attività e una primissima valutazione dell'impatto in termini di risultato. In primo luogo questo meccanismo ha consentito la precoce identificazione di potenziali vittime che altrimenti sarebbero state inserite in un percorso di richiesta asilo che avrebbe potuto protrarsi per 16-18 mesi, senza che fosse peraltro possibile far emergere in maniera chiara gli indicatori di tratta: di fatto l'iter di accesso alle misure di protezione internazionale può richiedere fino a 3-5 mesi per il solo deposito dell'istanza di richiesta (modello C3) e fino a 10-14 mesi per la convocazione dell'audizione personale presso la CT, con eventuale esito dell'audizione che

può richiedere fino a 18 mesi complessivi dall'avvio dell'iter. Di fatto questo meccanismo ha consentito la rapida identificazione delle potenziali vittime, dei tempi medi di attesa per l'inoltro dell'istanza che non hanno superato i 40 giorni e un massimo di attesa per la convocazione in CT di 90 giorni: se paragonati con i tempi ordinari di un normale procedimento, è possibile concludere che siamo in presenza di un processo assolutamente funzionale alla tutela delle vittime. Il lavoro di raccolta delle informazioni relative ai paesi di origine (COI - *Country Origin Information*), la raccolta delle storie di vita e migrazione svolta da un'equipe multi-disciplinare, l'individuazione di indicatori utili all'identificazione e l'efficiente sistema di scambio delle informazioni fra i soggetti coinvolti, hanno fatto in modo che i casi trattati emergessero chiaramente in un tempo estremamente ridotto. Il protocollo ha garantito l'accoglienza e l'identificazione di 21 richiedenti potenziali vittime di tratta inviate rispettivamente presso: progetto N.A.Ve (1); progetti afferenti alla rete SPRAR (1); sistema prefettizio CAS (di secondo livello individuato ad hoc) 6; rientro volontario e assistito (1); abbandoni volontari (2). Ulteriore punto di forza è la costruzione di modelli innovativi di raccolta delle memorie e delle informazioni sui paesi di origine grazie alla collaborazione multi-professionale di più equipe riuniti in un gruppo di coordinamento efficiente. L'età media delle donne accolte è di circa 22 anni e la nazionalità prevalente è la Nigeria. Un ulteriore punto di forza ed elemento di fatto innovativo è costituito poi dalla possibilità di inserire nei percorsi di sperimentazione anche richiedenti giunti in Italia presso altri valichi di frontiera (non portuali) in attuazione del regolamento c.d. Dublino, in transito quindi presso i valichi aeroportuali o di frontiera terrestre: si tratta di richiedenti che hanno provato a raggiungere, transitando dall'Italia o meno, altri paesi europei e sono state rinviate presso il territorio italiano. Queste richiedenti sarebbero state lasciate fuori dal sistema di accoglienza a causa della carenza di posti dedicati a questa tipologia di richiedenti e in virtù dell'impossibilità di essere inserite presso strutture CAS, ad oggi utilizzate per i soli arrivi via mare.

Sussistono tuttavia, nonostante gli elementi di innovazione e i punti di forza, una serie di criticità operanti a più livelli: in primis i tempi di accoglienza

previsti di circa tre mesi per la prima accoglienza si sono in alcuni casi protratti fino a 5-6, rallentando il processo di emersione così come disegnato dal protocollo di sperimentazione. Ulteriore elemento critico, collegato di fatto all'allungamento dei tempi di prima accoglienza, è la difficoltà nelle procedure di rinvio riscontrata per alcuni dei casi trattati, condizionati da ripensamenti da parte delle vittime, mancato riconoscimento della procedura da parte di uno o più attori coinvolti, difficoltà nella trasmissione delle informazioni tra enti istituzionali e enti privati.

A prescindere tuttavia da questi limiti, la sperimentazione ha senz'altro avuto il merito di mostrare la strada giusta da percorrere per garantire una corretta e precoce identificazione di potenziali vittime di tratta entro i sistemi di accesso alle misure di protezione internazionale. Rimane tanta la strada da fare, ma poter riconoscere nella capacità di un territorio e dei suoi attori questa spinta all'innovazione, costituisce un chiaro elemento di forza da riprodurre e adottare in seno alle procedure standard per l'emersione delle vittime di tratta in ambito nazionale.

Conclusioni.

Richiedenti asilo e vittime di tratta: dissonanze e convergenze

In questo elaborato ho approfondito i punti di connessione e le discontinuità generate dal contatto tra due sistemi complessi ed eterogenei, ma per i quali esiste un terreno comune, che costituisce ad oggi un campo di azione privilegiato per l'elaborazione di politiche in grado di portare ad un maggiore livello di integrazione fra gli interventi messi in campo, con l'obiettivo di offrire un livello di tutela adeguato alle vittime di tratta che giungono nel nostro paese e accedono alle procedure di richiesta della protezione internazionale. Da un lato il complesso delle norme e delle procedure che regolano l'accesso alle misure di protezione internazionale, dall'altro i meccanismi di identificazione, emersione e tutela delle donne vittime di tratta ai fini dello sfruttamento della prostituzione. I punti di connessione, in ambito normativo, fra i due sistemi si sono rivelati consistenti e in grado di indicare un campo di azione strategico per operare l'emersione di potenziali vittime di tratta entro il sistema asilo: l'articolo 1A della Convenzione di Ginevra e le fonti internazionali specifiche in materia di contrasto alla tratta degli esseri umani. I criteri di valutazione delle domande di protezione internazionale, informati dalle norme alla base del procedimento, garantiscono una soglia di accesso alle vittime di tratta ancora troppo alta, in quanto risulta complesso fornire elementi sulla condizione personale delle vittime di tratta, soprattutto qualora lo sfruttamento risulti ancora in essere al momento della presentazione dell'istanza. Le norme italiane e le procedure istituite con l'approvazione del Piano Nazionale Anti-tratta sono un utile punto di partenza per un'azione multi-agenzia che ormai pare caratterizzare l'agenda politica sul tema tratta e asilo: tuttavia rimane ancora molta la strada da fare in termini di integrazione tra i due sistemi. La distanza in termini di governance tra i due sistemi, ancora troppo spesso trattati come distinti e facenti capo a strutture organizzative differenti, permane e limita in alcuni casi la messa in campo di interventi

adeguati. D'altra parte le norme e le procedure per l'accesso alle misure di protezione internazionale hanno beneficiato di un processo di qualificazione e integrazione sempre maggiore, a partire dalla consapevolezza che i flussi di richiedenti asilo in arrivo nel nostro paese sono costituiti da percorsi migratori multiformi, entro cui la condizione di rischio specifica dello status di protezione internazionale si sovrappone spesso a quella di vittima di tratta o grave sfruttamento. I dati presentati, relativi alla presenza di donne potenziali vittime di tratta entro i flussi misti, parlano di un fenomeno in fortissima espansione e mostrano che il fenomeno ha assunto una portata, sia in termini quantitativi che per le sue implicazioni legali e umanitarie, del tutto allarmante. Lo sbarco sulle coste italiane, per il solo 2017, di almeno 11.000 donne a rischio tratta, in virtù degli indicatori forniti per l'individuazione delle potenziali vittime, ne è una prova lampante. D'altra parte, il bassissimo numero di emersioni, limitato a poco più di un migliaio per lo stesso 2017, ci parla di un fenomeno in continua espansione, cui occorre prestare la massima attenzione. Le strategie adattive elaborate dalle reti criminali e le trasformazioni del fenomeno migratorio in sé, condizionate dagli equilibri geo-politici, pongono una sfida continua ai processi di governance nel campo del contrasto delle reti criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione. Le modalità di organizzazione delle attività di *trafficking*, le strategie di reclutamento in ambito nazionale ed internazionale, la capacità di costruire una rete di sfruttamento ben radicata a partire dai paesi di origine e in grado di gestire la tratta facendo affidamento su una strutturata rete presente in tutta Europa, mettono a dura prova i meccanismi di prevenzione ed emersione messi in campo e spingono ad interrogarsi sulle strategie adattive che occorre implementare per offrire protezione alle vittime. Il Piano Nazionale Anti-tratta e il meccanismo di *referral* istituito nel 2016 in recepimento di specifiche norme europee costituiscono una valida risposta, che corre tuttavia il rischio di essere inefficace se non affiancata da un continuo lavoro di messa in rete e sperimentazione di pratiche e procedure in grado di interpretare le trasformazioni del fenomeno tratta e qualificare la rete di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. Il lavoro delle Commissioni Territoriali e le procedure

di *referral* nazionale, adottate in un'ottica di collaborazione con gli enti anti-tratta e le Forze dell'Ordine, hanno contribuito alla rapida identificazione di potenziali vittime di tratta fra le richiedenti asilo e i dati presentati in questa ricerca ci indicano che, sebbene il meccanismo in sé rappresenti un'avanzamento nelle tecniche di contrasto al fenomeno tratta, sono ancora troppe le donne cui non è garantita la possibilità di affrancarsi da un sistema di sfruttamento che ne limita fortemente la libertà individuale e le opportunità di raggiungere una piena autonomia personale. Le buone pratiche locali, di carattere sperimentale e volte all'innovazione, costituiscono in questo senso una preziosa risorsa in grado di indicare la strada da percorrere nel senso di una maggiore integrazione tra i due sistemi. L'accordo di collaborazione stipulato dalla Prefettura di Venezia con le Forze dell'Ordine, la Magistratura, gli enti anti-tratta e alcuni enti gestori impiegati nei percorsi di prima accoglienza per richiedenti asilo (C.A.S.), ha focalizzato l'attenzione sul delicato tema dell'emersione di potenziali vittime di tratta fin dalle primissime fasi di sbarco e accoglienza entro la rete di tutela per richiedenti asilo. I risultati ottenuti e le criticità emerse entro questo programma forniscono una chiara indicazione di quelli che dovrebbero essere i meccanismi di precoce identificazione e di come questi vadano perfezionati e garantiti innanzitutto a partire dalla qualificazione di una rete che si avvale di personale esperto ed adeguatamente formato. La presente ricerca ha consentito quindi di svolgere una disamina dei principali meccanismi di identificazione ed emersione di potenziali vittime di tratta entro il sistema di accoglienza riservato ai richiedenti asilo, delle principali aree di contatto e delle opportune misure di integrazione fra i due sistemi, fondandosi su un approccio orientato all'analisi delle procedure e degli strumenti di azione. Il focus sugli interventi adottati in Veneto per qualificare una rete locale di identificazione ed emersione arricchisce la ricerca di dettagli tecnico-operativi che propongono una riflessione sulla capacità di azione delle reti locali e sulla loro capacità di informare un processo di apprendimento istituzionale in grado di innescare trasformazioni dalla più ampia portata, sia in termini territoriali che di qualità dell'intervento. Una disamina teorica e metodologica delle connessioni tra i

due sistemi rimane allo stesso modo un punto di partenza essenziale e dal quale pare impossibile prescindere per una disamina complessiva degli aspetti non esclusivamente connessi alla messa in campo di strategie operative: lo spunto per questo tipo di analisi è senz'altro al di là degli intenti espliciti di questa ricerca e sono molteplici gli aspetti di questo processo non approfonditi nella presente ricerca. Ulteriore punto di interesse, non specificamente approfondito in questa sede anche se trattato in termini descrittivi ma su cui occorrerebbe approfondire la trattazione in una prospettiva etno-antropologica, è costituito dal legame rilevato tra la particolare condizione psicologica delle vittime di tratta e i rituali magici praticati in alcuni paesi di origine, in modo particolare in alcune aree della Nigeria: uno studio sui contesti di origine che vada al di là delle informazioni disponibili nelle pubblicazioni sul tema potrebbe senz'altro offrire un'interessante prospettiva di analisi e rivelare qualche chiave interpretativa in grado di arricchire la conoscenza del fenomeno.

Bibliografia

AA.VV., “Vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale - NOTRATTA”, Roma 30 giugno 2014.

AAVV, “Manuale Operativo, richiedenti asilo e vittime di tratta”, NoTratta (prog. finanziato dalla CE - DG Affari Interni, Torino, 2015.

AA.VV, “Rapporto sulla Protezione Internazionale 2017”, ANCI, Caritas, Servizio Centrale, Eidos 2017

AA.VV, “Manuale Operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale”, Servizio Centrale SPRAR, Cittalia

AA.VV., “Atlante Sprar 2017”, Servizio Centrale, 2017

AA.VV., “L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e sistemi di referral”, Commissione Nazionale per il diritto di asilo e UNHCR, 2017, Ministero dell’Interno.

AA.VV., UNHCR “Linee Guida sulla Protezione Internazionale”, 2016

AA.VV., "Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale - identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", Ministro dell’Interno e UNHCR, 2017.

ASGI (Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione): Amnesty International, “Rapporto ad un anno dall’accordo con la Turchia”; fonte web: <https://>

www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/amnesty-international-ue-turchia/

Bernardotti A., Carchedi F., Ferone B. (a cura di). "Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale domitio", Ediesse, Roma, 2005.

Castelli V. (a cura di), "Punto e a capo sulla tratta", Franco Angeli, 2014.

Castels S. "International Migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues", 2000; op.cit. in "Sociologia delle migrazioni", Ambrosini M., pp. 18, Il Mulino, 2005.

Cherti, M., e al., "*Beyond Borders*", January 2013. Sta in EASO 2015 Op. Cit.

Chesnais F., "Per comprendere la mondializzazione", sta in "Gli immigrati in Europa" di Perocco F. E Basso P. (A cura di) pp 61-81, Franco Angeli, 2003.

Commissione Europea, "Agenda Europea sulle Migrazioni 2015" approvato dalla Commissione Europea nel maggio 2015, fonte web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=44>.

Consiglio d'Europa, "Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione", 2013 fonte web: fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_it.pdf

Consiglio d'Europa, "Regolamento UE 604/2013", fonte web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>

Convenzione di Ginevra del 1951, fonte web: http://unipd-centrodirittiumani.it/strumenti_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148

Degani P. e Donadel C., "Movimenti migratori e nuove vulnerabilità", UniPD, 2011.

Degani P., Donadel C. e F. Carchedi, "Il Fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo", Ed. Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2010

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Fonte web: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

EASO, "Nigeria la tratta di donne a fini sessuali", Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2015

ICMPD, "*Linee Guida per lo sviluppo di un sistema di Referral Transnazionale per le persone trafficate in Europa*", TRM - EU 2010.

Ministero per le Pari Opportunità, "Piano Nazionale di Azione contro la Tratta", approvato a febbraio 2016 dal Consiglio dei Ministri, allegato 1: "Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia", Ministero per le Pari Opportunità, 2016. fonte web: www.pariopportunita.gov.it/contrasto-tratta-esseri-umani/piano-d-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/

Medici Senza Frontiere "Fuori Campo, accoglienza che esclude", 2016, fonte web: <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/fuori-campo-mappa-dell'accoglienza-che-esclude>

O.E.C.D. (2014), "Lavoro per gli immigrati: L'integrazione nel mercato del lavoro in Italia", OECD Publishing, Paris, fonte web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216570-it>.

O.I.M., “Rapporto sulle vittime di tratta nell’ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014 - ottobre 2015”. Fonte web: <http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitratta.pdf>

Petrovic N. “Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d’asilo in Italia”, Franco Angeli, Milano, 2013.

Pozzi A., “Mercanti di schiavi, tratta e sfruttamento nel XXI secolo”, Ed. San Paolo, Milano 2010.

Plambech, S., “Points of departure”, Department of Anthropology, University of Copenhagen, 2014.

Prefettura di Venezia, “Protocollo d’intesa per la prevenzione ed il contrasto alle attività di sfruttamento della prostituzione”, 2015.

Fonte web: <http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1247/Protocollo%20contrasto%20sfruttamento%20prostituzione%20firmato.pdf>

Kastner Kristin, “Moving relationships”, Ludwig-Maximilians-University of Munich, January 2010.

Skilbrei, M.-L. & M. Tveit, *Facing return*, 2007, pag. 5; Plambech, S., *Points of Departure*, 2014, pag. 57; Kastner, Kristin, «Moving relationship», January 2010, pag. 31; sta in “EASO, Nigeria la tratta di donne a fini sessuali, Ufficio europeo di sostegno per l’asilo, 2015”.

Tabet P., *La grande Beffa, sessualità delle donne e scambio sessuo-economico*, Rubettino, 2004.

U.N., “Protocollo addizionale della convenzione delle nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via

terra, via mare e via aria”, entrato in vigore in Italia il 28/01/2014. Palermo, 2000.

U.N., “Protocollo addizionale 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” tratto da <http://www.asgi.it/banca-dati/convenzione-delle-nazioni-unite-contro-la-criminalit-organizzata-transnazionale/>

U.N., “Testo delle conclusioni relative al Consiglio tenuto a Tampere (Finlandia) il 15 e 16 ottobre 1999”, fonte web http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

UNODC, “Global report on trafficking in persons, 2016. Fonte web https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

UNHCR, “Documento Allegato al Manuale sulle procedure e criteri di per la determinazione dello status dei rifugiati in base alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato”, Ginevra 1979

UNHCR “Linee Guida sulla Protezione Internazionale”, fonte web: <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/ITA-ClausoleEsclusione.pdf>

Voice of Migration, “Report-Roads to nowhere”, 2015; fonte web: <https://www.scribd.com/document/341947352/Roads-to-Nowhere>